

# Segundo informe de **contratación pública** en la implementación del **Acuerdo de Paz**

## Desafíos en el acceso a la información contractual



## CONSEJO RECTOR

Carlos Eduardo Angulo Galvis  
José Alejandro Cortés Osorio  
Andrés Echavarría Olano  
Guillermo Carvajalino Sánchez  
Juan Francisco Lozano Ramírez  
Rosa Inés Ospina Robledo  
Sylvia Escovar Gómez  
Eulalia Arboleda de Montes

## JUNTA DIRECTIVA

María Elisa Bernal Bueno  
Néstor Ricardo Rodríguez  
Carolina Calderón Guillot  
Daniel Ricardo Uribe Parra  
Guillermo Vargas Ayala  
Eduardo Wills Herrera

## DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

Somos el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional -TI-, la Organización de la Sociedad Civil líder en el mundo en la lucha contra la corrupción que trabaja en más de 100 países.



Calle 35 No 24-19  
PBX: +57 601 477 8282  
transparencia@transparenciacolombia.org.co  
www.transparenciacolombia.org.co  
Bogotá, Colombia  
Abril 2025

## AUTORES

Sandra Ximena Martínez Rosas  
*Directora Programática*  
*Iniciativas Sistema Político y Estado*

Jesús David Gutiérrez González  
*Coordinador de Proyecto – Iniciativas Paz*

Gabriel Alejandro Hernández Muñoz  
*Profesional de Proyecto – Iniciativas Paz*

## Ingeniería de Datos

Sebastián Botero  
Coordinador Tecnologías e Información

# Contenido

<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>1. La Paz Total y el acceso a la información contractual</b>	<b>6</b>
<b>2. Fuentes de recursos de la contratación</b>	<b>9</b>
<b>3. El Marcador Paz de SECOP: debilidades</b>	<b>14</b>
<b>4. ¿Cómo avanzar en identificar los contratos de la paz? Una propuesta metodológica</b>	<b>19</b>
<b>5. Tendencias generales de la contratación</b>	<b>22</b>
5.1. Origen de los recursos y modalidades de contratación	24
5.2. ¿Quién contrata? ¿A quién? ¿Para Qué?	25
<b>6. Luces y sombras: el Fondo Colombia en Paz</b>	<b>31</b>
<b>7. Conclusión y recomendaciones</b>	<b>38</b>
7.1. A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz	39
7.2. Al Departamento Nacional de Planeación	39
7.3. A la Agencia de Renovación del Territorio	40
7.4. Al Fondo Colombia en Paz	40
7.5. A la Agencia de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente	41
7.6. A la Procuraduría General de la Nación	41
7.7. A la Contraloría General de la República	41
<b>Referencias</b>	<b>42</b>

## Introducción

Para garantizar la convivencia pacífica, que es un objetivo fundamental del Estado colombiano según el artículo 2 de la Constitución Política, se han implementado varias iniciativas para resolver las causas y consecuencias del conflicto armado interno. Estas iniciativas de construcción de paz requieren un esfuerzo significativo en las finanzas públicas para apoyar diversos planes y proyectos. Uno de los principales esfuerzos en los últimos años ha sido la implementación del Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno colombiano y las FARC-EP en 2016. Debido a la magnitud de lo acordado, fue necesario crear una estructura para financiarlo, estimando los costos y definiendo las fuentes de financiación<sup>1</sup>.

Lamentablemente, existen **Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz** (Transparencia por Colombia, 2020), relacionados con los presupuestos movilizados y con la contratación pública de la implementación como mecanismo de ejecución de esos presupuestos. Esto ha generado la emergencia de **nuevos mercados y dinámicas de corrupción** (Transparencia por Colombia, 2024) que ponen en peligro tanto los recursos, como la garantía de los derechos humanos, la legitimidad estatal, la consolidación de la democracia y la superación de la inequidad regional, elementos clave para alcanzar la paz en el país.

Dentro de los diferentes factores de riesgo de corrupción en materia de contratación pública se encuentran restricciones en el acceso a la información. En materia de transparencia activa se ha evidenciado que las entidades públicas no siempre publican esta información en el portal de transparencia de la entidad o en las plataformas SECOP, o hacen registro deficiente de la información. A este factor de riesgo se asocian otros como la baja o nula claridad sobre los presupuestos públicos que financian la contratación, restricciones en la convocatoria a veedurías ciudadanas en la apertura del proceso, tiempos ajustados entre la publicación de pliegos de condiciones, adendas y adjudicación de contratos, restricciones para la denuncia ciudadana y para la acción de los órganos de control.

En 2023, Transparencia por Colombia presentó **un Primer Informe de Contratación Pública en la Implementación del Acuerdo de Paz**, en el que se señalaron algunas alertas asociadas a la dificultad para el acceso ciudadano a la información contractual de la paz, elemento que se configura como factor de riesgo de corrupción de alto impacto<sup>2</sup>, teniendo en cuenta que la contratación pública ha sido el ámbito más afectado por la corrupción durante los últimos años en Colombia<sup>3</sup>.



- <sup>1</sup> Al respecto, Transparencia por Colombia (2019) señaló debilidades en la estructura de financiación de la implementación y presentó alternativas y posibles soluciones a la estructura de financiación planteada. Véase: *Transparencia presupuestaria en la implementación de Acuerdo de Paz. El rol del acceso a la información pública en la (des) financiación de la paz*.
- <sup>2</sup> Este factor de riesgo fue identificado por Transparencia por Colombia (2020) mediante un mapa de riesgos de corrupción en el que se concluyó sobre su alta probabilidad de ocurrencia e impacto en la implementación del Acuerdo de Paz.
- <sup>3</sup> El 38% de los hechos de corrupción registrados por el Monitor Ciudadano de la Corrupción de Transparencia por Colombia entre 2021 y 2022, se dieron en el marco de falencias en los procesos de planeación, selección, ejecución y/o seguimiento a la contratación (este porcentaje fue del 42% entre 2016 y 2020) (Transparencia por Colombia, 2024).

Teniendo en cuenta los resultados del primer informe, Transparencia por Colombia presenta este *Segundo informe de contratación pública en la implementación del Acuerdo de Paz*, el cual incluye dentro de sus hallazgos principales:

1. Existe una brecha que impide la trazabilidad integral entre los presupuestos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz y los contratos públicos que se financian con esos presupuestos.
2. El Marcador Paz de SECOP podría aportar en resolver esa brecha mediante una identificación del conjunto de la contratación pública de la implementación del Acuerdo de Paz. Sin embargo, el uso de esta herramienta presenta algunas debilidades que impiden su efectividad para tener una visión integral del conjunto de contratación pública para la paz.
3. Las entidades que coordinan la implementación del Acuerdo de Paz a nivel nacional y territorial pueden desarrollar procesos que permitan resolver esa brecha de manera efectiva y con ello facilitar la adopción de decisiones basadas en evidencia y facilitar el control ciudadano a la gestión pública. En este sentido, desde Transparencia por Colombia se presenta una metodología que puede ser de utilidad para tal fin y que permite realizar análisis y obtener, entre otros, hallazgos como los siguientes:

- a. El volumen de contratación concentrado en entidades del nivel nacional refleja un centralismo significativo en contraste con el enfoque territorial del Acuerdo de Paz.
- b. La contratación directa y los regímenes especiales son las modalidades de contratación más utilizadas en los contratos financiados desde el Presupuesto General de la Nación. La licitación es la modalidad más utilizada en los contratos financiados con recursos del Sistema General de Regalías.
- c. El Fondo Colombia en Paz ha tenido avances y afronta algunos desafíos para que su información contractual sea publicada de manera fiable y coherente.

Finalmente, se incluyen algunas conclusiones y recomendaciones para mejorar la garantía de acceso a la información contractual de la implementación del Acuerdo de Paz. De esta manera, desde Transparencia por Colombia se busca aportar al fortalecimiento del acceso a la información de la contratación pública de la implementación del Acuerdo de Paz, mediante análisis, propuestas metodológicas y disposición de información a la ciudadanía (toda la información contractual identificada por Transparencia por Colombia se pone a disposición de las personas, organizaciones y entidades interesadas en una base de datos anexa a este informe y en una **herramienta de visualización**).





# 1.

## **La Paz Total y el acceso a la información contractual**

La contratación pública cuenta con un marco regulatorio en continuo desarrollo para cumplir las obligaciones de publicidad y acceso a la información. De manera general, el artículo 2 de la Ley 1712 de 2014 establece que toda información

en posesión de entidades públicas es de acceso público, salvo por disposición constitucional o legal. Este principio general se ha desarrollado mediante algunos instrumentos jurídicos como los que se presentan a continuación.

**Tabla 1. Marco regulatorio del acceso a la información de la contratación pública**

Instrumento	Disposición
<p><b>Ley 1150 de 2007</b></p>	<p>Artículo 3. Los actos derivados de la actividad precontractual y contractual se pueden realizar por medios electrónicos, razón por la que el Gobierno Nacional desarrolló el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP). El SECOP es el punto único para el registro de información contractual.</p>
<p><b>Ley 1712 de 2014</b></p>	<p>Artículo 9. Los sujetos obligados deben publicar de manera proactiva todas las contrataciones que realice la entidad, tanto de funcionamiento como de inversión, en los sistemas de información dispuestos para este fin.</p> <p>Artículo 10. Sin excepción alguna, todos los contratos sometidos al régimen de contratación pública deben ser publicados en el medio electrónico institucional de las entidades con un vínculo al SECOP.</p>
<p><b>Decreto 1082 de 2015</b></p>	<p>Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Las entidades estatales tienen la obligación de publicar en SECOP la documentación relacionada al proceso de contratación (documentos del proceso y actos administrativos) en un plazo no mayor a 3 días.</p>

Fuente: Elaboración propia

En el caso de la contratación pública asociada a la implementación del Acuerdo de Paz, este marco regulatorio se ha visto fortalecido mediante la expedición de la **Ley 2272 de**

**2022, también conocida como Ley de Paz Total.** Específicamente por lo dispuesto en su artículo 17:

*“Artículo 17. Los documentos que se produzcan en fase precontractual, contractual y poscontractual de la contratación que se realice en el **marco de la negociación o implementación de los acuerdos de paz** pactados deberán ser publicados de forma proactiva, amplia, sencilla y eficiente, dentro de los diez (10) días siguientes a su creación, con el fin de garantizar el control social sobre dichos recursos. Lo anterior, **con independencia del régimen de contratación que se utilice para tales fines**”.*

Adicionalmente, en el proceso de revisión de constitucionalidad del artículo 5 de la Ley de Paz Total, la Corte Constitucional determinó que eventuales reservas a la información relacionada con los procesos de construcción de paz son válidas solo en los procesos de negociación, pero no en los procesos de implementación

de acuerdos de paz, lo que refuerza que la información de la contratación pública de la implementación del Acuerdo de Paz debe estar dispuesta al público sin reservas (**Corte Constitucional, Sentencia C-416/24**).





# 2.

## **Fuentes de recursos de la contratación**

Aunque el Acuerdo de Paz tiene una estructura financiera definida (Tabla 2), no existe un mecanismo para cuantificar los recursos ejecutados mediante contratación pública ni identificar con precisión los contratos vinculados. En este sentido, existe una brecha en la trazabilidad de los recursos desde el

proceso de presupuestación hacia los procesos de contratación. A continuación, se presenta un contexto del marco jurídico-institucional, las proyecciones y la ejecución de recursos de cada fuente, con el fin de dimensionar la magnitud de recursos destinados a implementar el Acuerdo de Paz.

**Tabla 2.** Estructura financiera de la implementación del Acuerdo de Paz

Punto del Acuerdo de Paz	Costo	%	Fuentes de financiación	Aporte	%
Reforma rural integral	\$110,6	85,4%	Presupuesto General de la Nación	\$46,7	36,0%
Participación política	\$3,9	3,0%	Sistema General de Participaciones	\$47,7	36,8%
Fin del conflicto	\$2,5	1,9%	Sistema General de Regalías	\$18,1	14,0%
Solución al problema de drogas	\$7,9	6,1%	Recursos propios de entidades territoriales	\$4,3	3,3%
Víctimas	\$4,5	3,5%	Aportes de la cooperación internacional	\$11,6	8,9%
Implementación y verificación	\$0,1	0,1%	Aportes voluntarios del sector privado	\$1,2	0,9%
<b>Total general 2018</b>	<b>129,5</b>	<b>100%</b>	<b>Total general 2018</b>	<b>129,5</b>	<b>100%</b>
<b>Total a precios 2023</b>	<b>\$146,66</b>	<b>100%</b>	<b>Total a precios 2023</b>	<b>\$146,66</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en MFMP (2018) y totalizado a precios 2023



En el caso del PGN<sup>4</sup>, se estableció que, entre 2016 y 2036 el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo (PND) debe incluir un componente de paz. Este debe priorizar a las poblaciones y regiones más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado (artículo 3, **Acto Legislativo 01 de 2016**)<sup>5</sup>. Este componente de paz del PND debe desarrollarse en el PGN para financiar la implementación del Acuerdo de Paz.

Por su parte, en relación con el SGR<sup>6</sup>, con el Acto Legislativo 04 de 2017 se creó el Órgano Colegiado de Administración y Decisión - Paz (OCAD Paz) y dispuso que el 7% de los recursos del SGR se destinarían a la "Asignación Paz". Además, durante 20 años, los excedentes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) y el 70% de los excedentes financieros se usarían para financiar proyectos relacionados con el Acuerdo de Paz<sup>7</sup>.

En relación con el SGP<sup>8</sup>, aunque el MFMP de 2018 señaló que este sería una fuente para implementar el Acuerdo de Paz, no se han

hecho cambios en sus reglas para crear una partida exclusiva para este fin ni para asegurar su estabilidad como fuente de financiamiento<sup>9</sup>. Sin embargo, como se verá más adelante, si se han utilizado grandes cantidades de recursos del SGP para implementar el Acuerdo de Paz.

Finalmente, en relación con los recursos propios de las entidades territoriales<sup>10</sup>, si bien se estableció que ésta sería una fuente de recursos para la implementación del Acuerdo de Paz, existen dificultades para determinar con claridad cuál ha sido la cuantía de esta fuente, dado que no existe un sistema de información en el que se aloje con precisión la cuantía de inversión realizada por el conjunto de entidades territoriales para la implementación, ni existe un marcador para que en las plataformas existentes las entidades territoriales marquen los recursos invertidos.

Para dimensionar la magnitud del esfuerzo fiscal que demanda implementar el Acuerdo de Paz, es posible consultar el octavo informe de seguimiento de la Contraloría General de la República (2024) el cual señala que, en el periodo

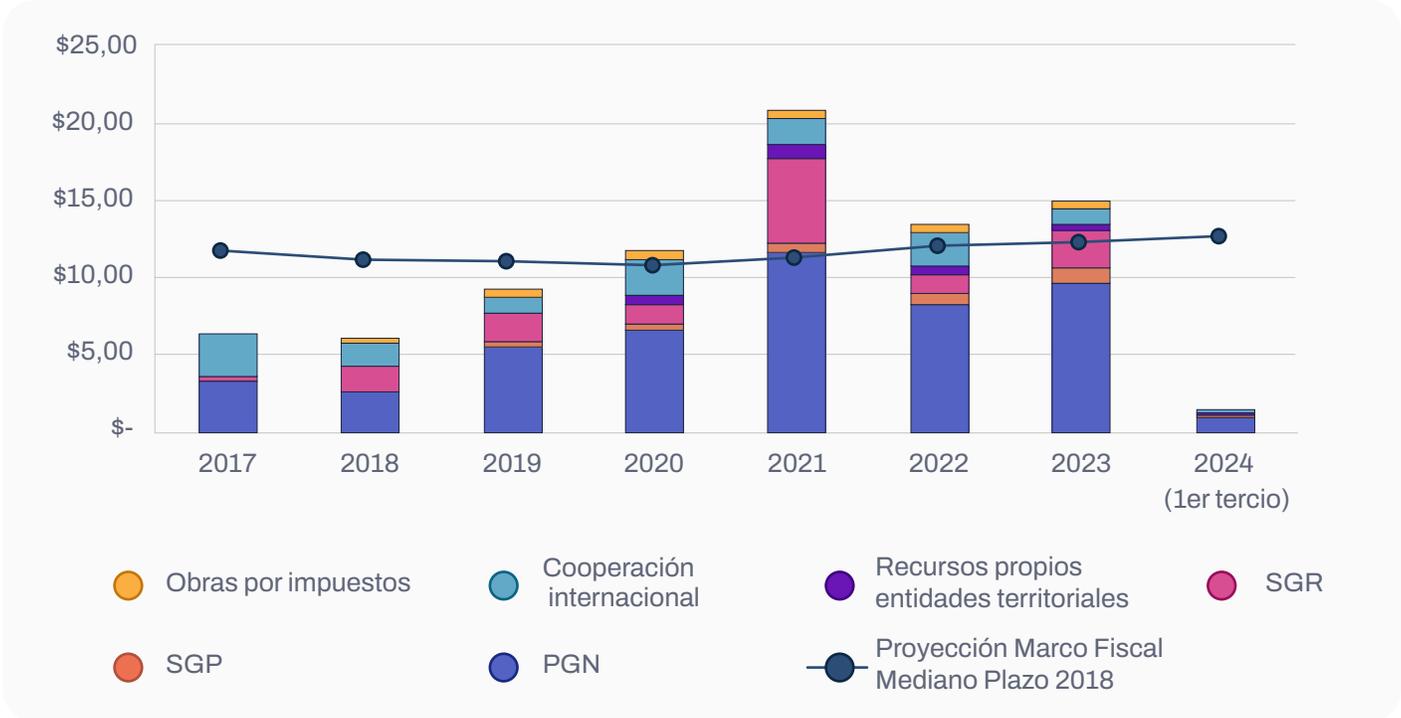


- 4 *El Presupuesto General de la Nación (PGN) es la herramienta con la que el gobierno organiza el gasto público. El Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) preparan el proyecto de PGN y lo presentan al Congreso. El Congreso tiene tres meses para debatir y aprobar el presupuesto, además de supervisar su ejecución. Mientras tanto, el Ministerio de Hacienda monitorea el uso de los recursos y el DNP evalúa la gestión y el avance de los proyectos financiados con el PGN.*
- 5 *El Congreso de la República aprobó en el artículo 220 de la Ley 1955 de 2019 la creación de un trazador presupuestal con el objetivo de que las entidades del orden nacional marquen los recursos del PGN que destinan a la implementación de medidas que materializaran las disposiciones del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz.*
- 6 *La Constitución estableció que la explotación de recursos naturales no renovables genera un pago económico al Estado en forma de regalías. El Sistema General de Regalías (SGR) regula cómo se destinan, distribuyen y controlan esos ingresos. Artículo 360 **Constitución Política de Colombia** 1991; **Acto Legislativo 05 de 2011**; **Ley 1530 de 2012**.*
- 7 *Con el **Decreto 1534 de 2017** se reglamentó el funcionamiento del OCAD Paz y la Asignación Paz y el **Decreto 413 de 2018** definió los criterios de priorización de entidades territoriales beneficiarias de financiación*
- 8 *Los recursos del SGP son transferencias del gobierno nacional a los departamentos, distritos, municipios y resguardos indígenas para financiar servicios como salud, educación, agua potable y saneamiento básico (artículo 356, **Constitución Política**). El total de los recursos del SGP se calcula según el cambio porcentual de los ingresos nacionales en los últimos cuatro años. El Ministerio de Hacienda es responsable de calcular los montos para el siguiente año, y luego el DNP los incluye en la Ley Anual del Presupuesto y se distribuyen los recursos. Las entidades territoriales, por su parte, incluyen estos recursos en su Plan Operativo Anual de Inversiones.*
- 9 *La Ley 1176 de 2007 define cómo se distribuyen los recursos del SGP: 1) 58,5% para educación, 2) 24,5% para salud, 3) 5,4% para agua potable y saneamiento, y 4) 11,6% para otros fines generales. El monitoreo de estos recursos lo realizan los ministerios correspondientes a cada sector y el DNP en cuanto a los fines generales y asignaciones especiales*
- 10 *La Corte Constitucional diferencia dos tipos de recursos de las entidades territoriales: i) los recursos exógenos, cuya destinación depende del legislativo, como es el caso del SGP y ii) los endógenos, o recursos propios, sobre los cuales las autoridades territoriales tienen plena disposición para su manejo y destinación sin injerencia del legislativo (Sentencia C-219/97, M.P. Eduardo Cifuentes). Estos últimos refieren a aquellos que perciben las entidades territoriales por la capacidad que tienen las asambleas y los concejos para imponer impuestos, tasas y tributos, y hacer efectivo su recaudo (Artículo 338, **Constitución Política**).*

2017-Primer Trimestre 2024, se han ejecutado 84,65% de los \$146,66 billones proyectados por el Ministerio de Hacienda para el total de la implementación (a precios constantes de 2023). Además, como se observa en el Gráfico 1, desde

2020 las ejecuciones han sido superiores a las estimaciones, especialmente en 2021 cuando las ejecuciones fueron cercanas al doble de las estimaciones.

**Gráfico 1. Recursos proyectados y ejecutados para la implementación del Acuerdo de Paz<sup>11</sup>**



Fuente: Contraloría General de la República (2024). Valores en billones a precios constantes de 2023.

De otra parte, la CGR presenta una relación de los recursos ejecutados por cada fuente de financiación, evidenciando que la principal fuente ha sido el PGN (59,5% de los \$84,65 billones ejecutados), seguida de un 17,3% proveniente de los recursos del SGR (Asignación Paz), y un 15,7% de recursos provenientes de la cooperación internacional.

En este sentido, las proyecciones por cada fuente han tenido una variación significativa en la práctica, con un crecimiento considerable de la participación del PGN, el SGR y la cooperación internacional en la financiación de la implementación, llevando a una menor participación del SGP respecto de lo proyectado en 2018.



<sup>11</sup> Como se observa en la gráfica, en 2021 se registró un crecimiento significativo de las ejecuciones asociadas al SGR, lo cual tuvo como causa el adelanto de recursos de la Asignación Paz, señalado previamente.

A pesar del alto nivel técnico de los informes de seguimiento de la CGR, como se mencionó previamente, **ni este órgano de control, ni ningún otro actor interesado en realizar seguimiento, control y verificación de la implementación del Acuerdo de Paz, cuenta actualmente con un mecanismo para determinar con certeza y precisión la cuantía de estos recursos ejecutados en procesos de contratación pública, ni cuál es el conjunto completo de contratos que se han desarrollado para implementar el Acuerdo de**

**Paz. Algunas dificultades que impiden contar con esta información se presentan en los siguientes apartados de este documento.** De otra parte, la ciudadanía cuenta con restricciones para identificar dentro del universo de contratos que se suscriben a diario en el país, cuáles son los que desarrollan la implementación del Acuerdo de Paz. Esto genera limitaciones para que la ciudadanía realice ejercicios de control y veeduría ciudadana, especialmente en los municipios priorizados para desarrollar las transformaciones territoriales pactadas en el Acuerdo de Paz.



# 3.

## **El Marcador Paz de SECOP: debilidades**

Acceder a información consolidada sobre la contratación pública para la implementación del Acuerdo de Paz es una tarea compleja, pues no se cuenta con un mecanismo que permita determinar con precisión el conjunto de contratos destinados a la implementación. En este apartado se realiza una valoración de las debilidades en el uso de la única herramienta con la que se cuenta

actualmente para tal fin: el “Marcador Paz” del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), creado en 2018 por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, para que las entidades de todos los niveles marquen la contratación asociada a la implementación<sup>12</sup>.

**Gráfico 2. Contratos firmados marcados en SECOP con el Marcador Paz<sup>13</sup>**



Fuente: elaboración propia con base en SECOP I y II con corte a 16 de agosto de 2024.

Existen debilidades en el uso del Marcador Paz lo cual impide que este instrumento sea completamente fiable para que la ciudadanía pueda identificar, dentro del conjunto de la contratación pública del país, cuáles son los contratos de la implementación de Acuerdo de Paz. Estas dificultades se detallan a continuación:

- No todos los contratos marcados corresponden a la implementación del Acuerdo de Paz, ni todos los contratos de la implementación del Acuerdo de Paz están marcados.** Esto quiere decir que algunas entidades que no deberían utilizar el Marcador Paz lo están utilizando,



<sup>12</sup> En 2018 se habilitó el marcador en SECOP I con el campo “Asociado al Acuerdo de Paz”, y en 2019 se habilitó en SECOP II con el campo “Proyecto del Plan Marco para la Implementación del Acuerdo de Paz o Asociado al Acuerdo de Paz”.

<sup>13</sup> Con el Marcador Paz de SECOP fueron registrados, desde su creación y hasta el 16 de agosto de 2024, un total de 79.539 contratos por un valor superior a los \$8,4 billones.

y que las entidades que si deberían utilizarlo lo hacen de manera insuficiente. Esto se debe principalmente a la inexistencia de lineamientos claros sobre el uso del marcador y al desconocimiento que se tiene en las entidades públicas sobre el uso del marcador<sup>14</sup>.

**2. Bajo uso del Marcador Paz por parte de entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz.** De 45 entidades de nivel nacional que deberían

usarlo (entidades con responsabilidades definidas en el Plan Marco de Implementación y entidades que integran el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición), 5 han registrado el 90% de los contratos marcados, y 16 no han marcado más de 5 contratos en casi 8 años. A nivel territorial, en 25 de los 170 municipios PDET (14,7%), ninguna alcaldía ha registrado contratos con el Marcador Paz tras 8 años de implementación del Acuerdo de Paz.

**Tabla 3. Entidades nacionales que más contratos y menos contratos han marcado**

#	Entidad	Contratos marcados
1	Agencia para la Reincorporación y la normalización (ARN)	9448
2	Agencia Nacional de Tierras (ANT)	6114
3	Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)	4587
4	Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)	1883
5	Agencia de Renovación del Territorio (ART)	1377
41	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex)	1
42	Ministerio de Agricultura Y Desarrollo Rural (MinAgricultura)	1
43	Ministerio de Ciencia Tecnología E Innovación (MinCiencias)	1
44	Ministerio de Minas Y Energía (MinMinas)	1
45	Unidad de Planificación de Tierras Rurales (UPRA)	1

Fuente: elaboración propia con base en SECOP I y II

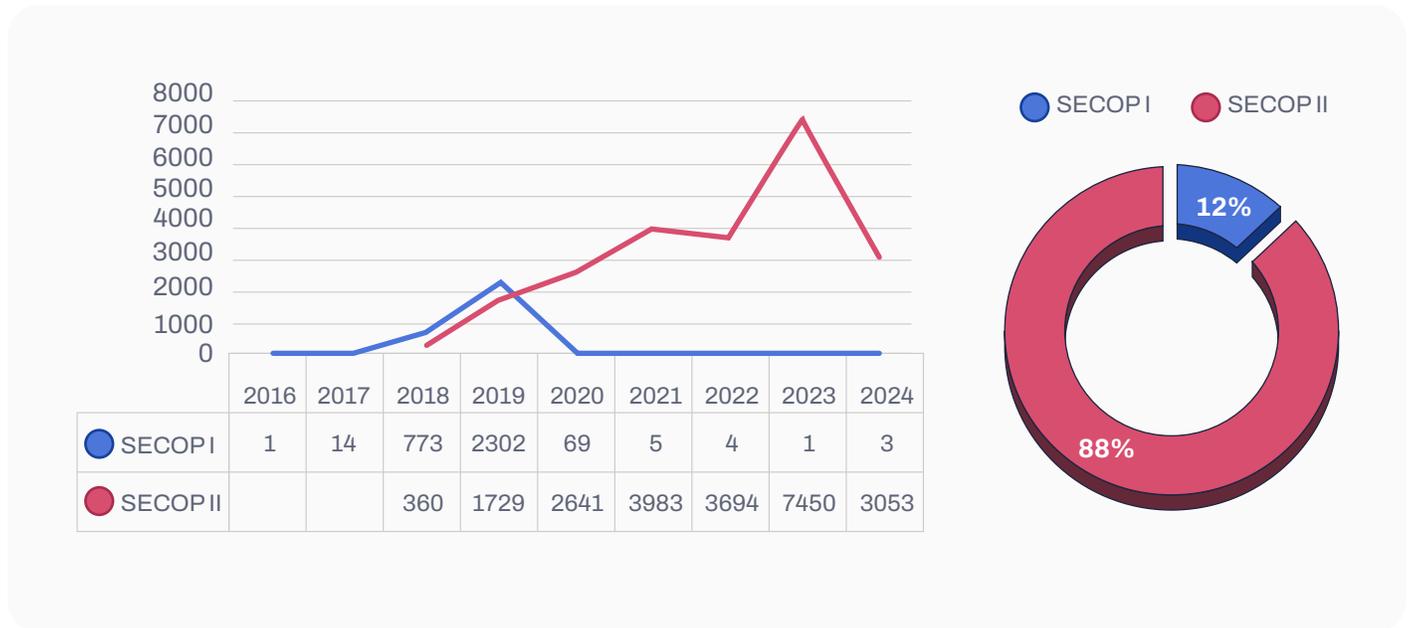


<sup>14</sup> Un análisis a profundidad de esta debilidad puede ser consultada en *Primer Informe de Contratación Pública en la Implementación del Acuerdo de Paz* (Transparencia por Colombia, 2023).

De otra parte, como muestran las siguientes gráficas, el uso del Marcador Paz ha aumentado en las entidades del orden nacional con responsabilidades en la implementación del

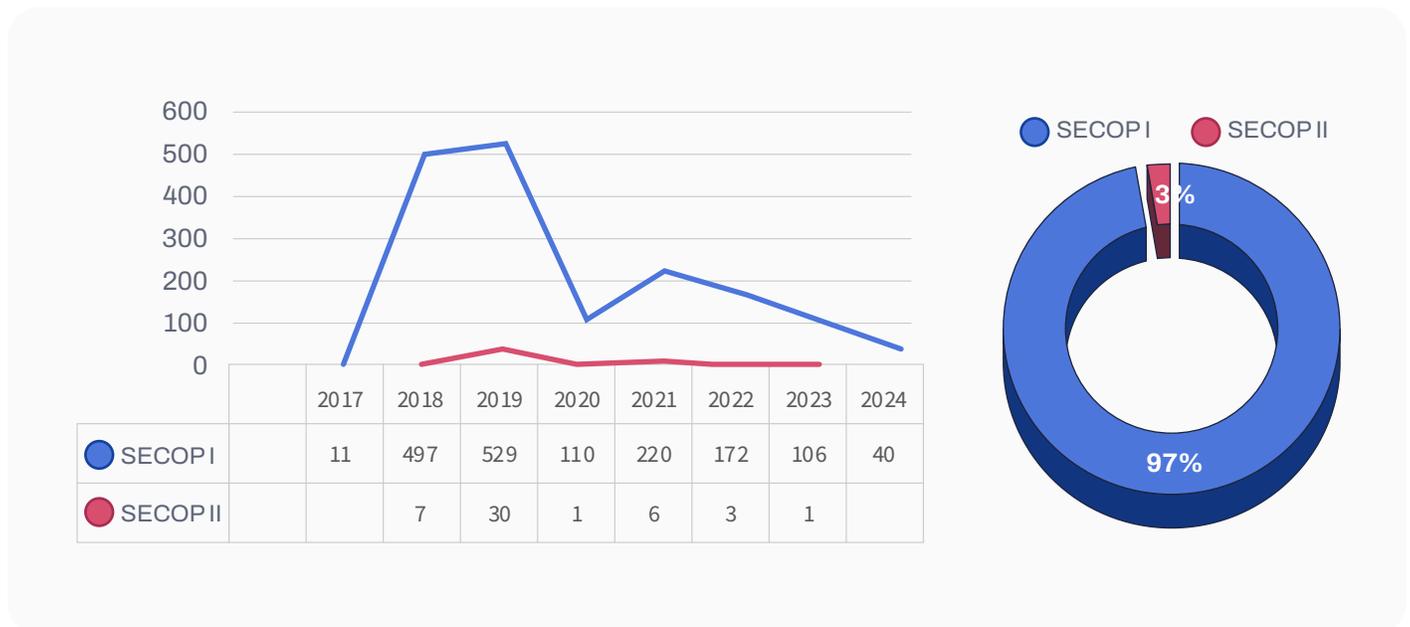
Acuerdo de Paz, pero ha disminuido en los municipios PDET.

**Gráfico 3. Contratos marcados en SECOP con el Marcador Paz por entidades PMI y SIVJNR**



Fuente: elaboración propia con base en SECOP I y II

**Gráfico 4. Contratos marcados en SECOP con el Marcador Paz por alcaldías PDET**

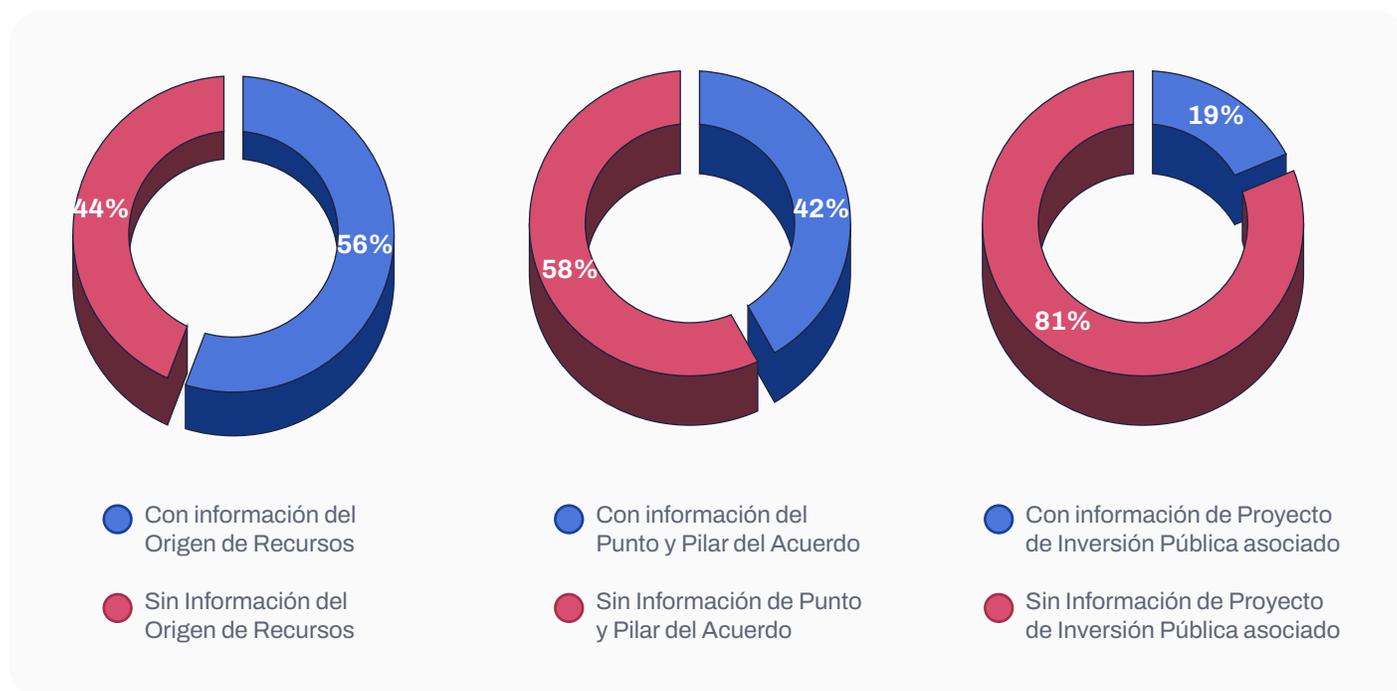


Fuente: elaboración propia con base en SECOP I y II

**3. Uso incompleto del Marcador Paz por parte de las entidades responsables de la implementación del Acuerdo de Paz.** Las entidades que sí están haciendo uso del Marcador lo están haciendo de manera incompleta, lo que lleva a vacíos de información. Por ejemplo, no se sabe a qué punto o pilar del Acuerdo se destinaron más de medio billón de pesos (13%) del

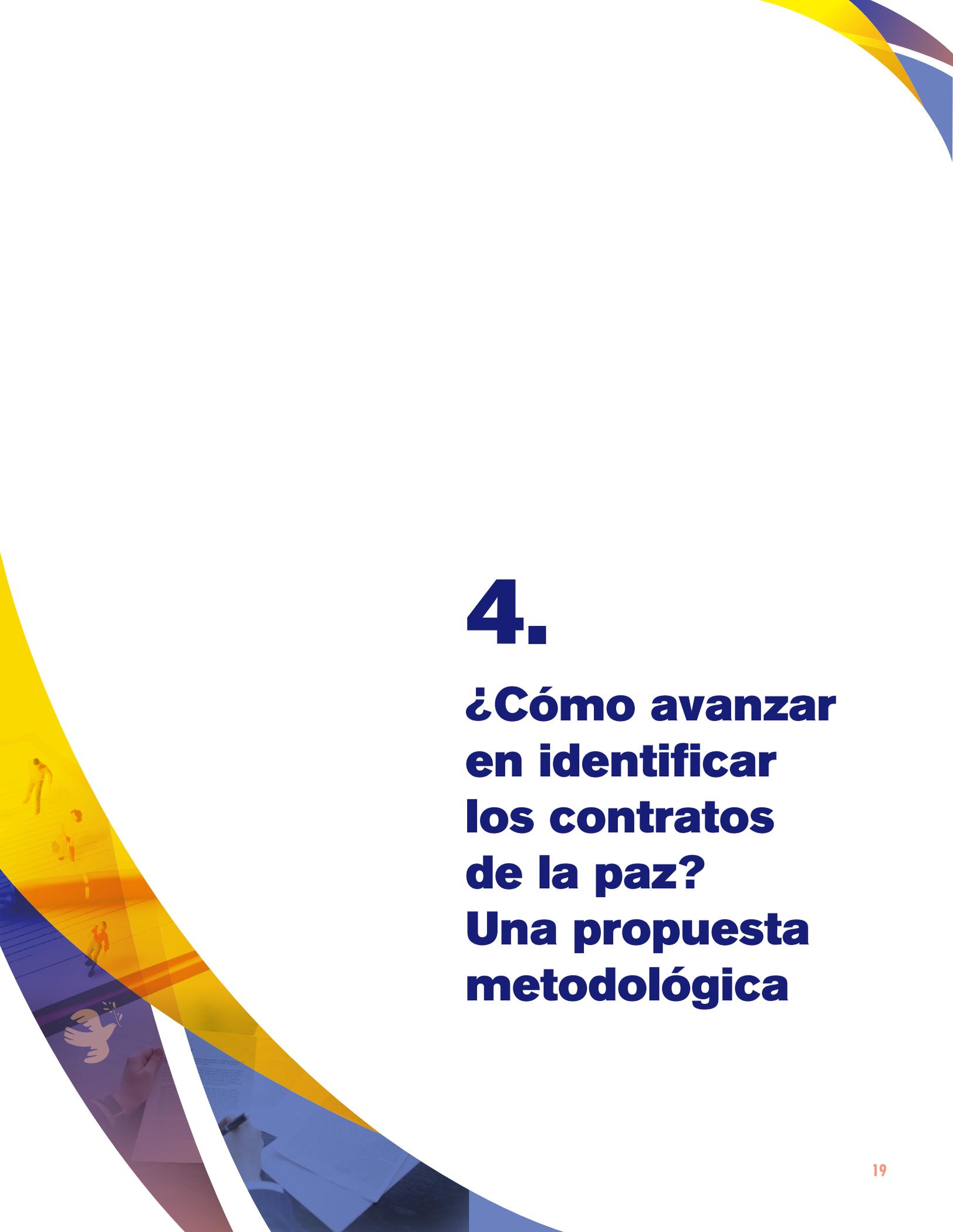
total de recursos contratados y marcados por las entidades nacionales. En el caso de las alcaldías de municipios PDET se desconoce: 1) el origen de los recursos en el 44% de los contratos, 2) a qué punto y pilar del Acuerdo de Paz corresponden el 58%, y 3) a qué proyectos de inversión pública están asociados el 81%.

**Gráfico 5. Vacíos en la información contractual marcada por las alcaldías PDET**



Fuente: elaboración propia con base en SECOP I y II





# 4.

**¿Cómo avanzar  
en identificar  
los contratos  
de la paz?  
Una propuesta  
metodológica**

Debido a la complejidad de fuentes, actores y modalidades en la contratación pública para la implementación del Acuerdo de Paz, así como a las debilidades en el uso del Marcador Paz de SECOP por parte de las entidades públicas, Transparencia por Colombia desarrolló una estrategia de búsqueda y consolidación de información basada en la triangulación de datos. Con esto se espera contribuir a que las entidades encargadas de la implementación, especialmente las que tienen función de coordinación, así como los órganos de control, avancen en el análisis de estas inversiones públicas para la paz.

Igualmente, desde Transparencia por Colombia se ha creado una **herramienta virtual**<sup>15</sup> que se encuentra alojada en el sitio web del **Monitor Ciudadano de la Corrupción**, observatorio de Transparencia por Colombia. Mediante la triangulación se identificaron fuentes de información y criterios para buscar en los datasets de SECOP. A continuación, se presentan las fuentes consultadas y sus respectivos procesos de búsqueda.

**Tabla 4. Fuentes de información y proceso de búsqueda para la identificación de la contratación de la implementación de Acuerdo de Paz**

#	Fuente	Proceso de búsqueda
1	<b>Portal Central PDET – ART</b>	La ART publica desde 2023 una base de datos sobre proyectos de diferente tipo asociados a la implementación de los PDET. La base incluye algunos identificadores de los proyectos, entre ellos algunos códigos BPIN <sup>16</sup> , lo que permitió identificar proyectos de inversión asociados a la implementación del Acuerdo de Paz, y la contratación pública disponible en SECOP I y II asociada a esos proyectos con código BPIN.
2	<b>Mapa Inversiones y www.sgr.gov.co – DNP</b>	En el portal Mapa Inversiones se publica información de los proyectos de inversión financiados con las fuentes: PGN-Paz y SGR (incluyendo las bolsas sobre las que decide el OCAD Paz). Adicionalmente, en el portal sgr.gov.co se encuentran algunas bases de datos que incluyen información sobre instancias de aprobación y fuentes de financiación de proyectos. A partir de esta información se realizó recreación y generación de cadenas de URL de procesos a partir de datos de adjudicación, permitiendo identificar proyectos de inversión asociados a la implementación del Acuerdo de Paz, y la contratación pública disponible en SECOP I y II asociada a esos proyectos con código BPIN.
3	<b>Datos abiertos para la Paz – FCP</b>	El FCP publicó su información contractual en un visor de datos denominado “Datos abiertos para la Paz”. A partir de la información publicada se realizó la búsqueda de la contratación en SECOP I y II.



15 Se trata de un visor de datos desde el cual se puede acceder al conjunto de información identificada, así como a sus fuentes originales. Disponible en <https://www.monitorciudadano.co/construccion-de-paz/contratos-paz/> Con datos actualizados hasta el 26 de agosto de 2024.

16 Se trata de un código único asignado a cada proyecto de inversión del país disponible en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN).

#	Fuente	Proceso de búsqueda
4	SECOP I y II – Colombia Compra Eficiente	Se realizó una búsqueda masiva de cadenas de texto a partir de corpus (que incluyeron también algunos elementos de Inteligencia Artificial para modelarlos) y sucesivos cruces en motores SQL, identificando contratos asociados a la implementación.
		Se realizó la búsqueda de los ya mencionados contratos que contienen el Marcador Paz, y se definieron algunos criterios que permitieron identificar con certeza un subconjunto de estos contratos que están relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz (por ejemplo, conjuntos de contratación marcada por entidades creadas con ocasión del Acuerdo de Paz).

Fuente: elaboración propia

La ventaja de la estrategia de triangulación es que permite obtener datos más confiables sobre la relación de los contratos públicos con la implementación del Acuerdo de Paz. Como se puede deducir, la calidad de la información triangulada depende de las fuentes utilizadas, por lo que cuantas más fuentes haya, mejor será el proceso. Esto significa que la información, tendencias y análisis que se presentan a continuación son un primer paso que puede mejorar a medida que se identifiquen nuevas fuentes y se desarrollen nuevos procesos de búsqueda<sup>17</sup>.

A partir del proceso de triangulación se logró identificar:

**1. 109.951 contratos sobre los que existen indicios de su relación con la implementación del Acuerdo de Paz: se**

trata de contratos públicos -firmados entre noviembre de 2016 y agosto de 2024- que fueron identificados a partir de alguno o algunos de los 5 procesos de búsqueda en las 4 fuentes señaladas previamente (Tabla 4)<sup>18</sup>.

**2. 49,49% de contratos sobre los que hay certeza de su relación con la implementación del Acuerdo de Paz: De los 109.951 se lograron verificar, mediante el proceso de triangulación, 54.419 contratos sobre los que se cuenta con certeza de su relación con la implementación del Acuerdo de Paz<sup>19</sup>. De estos contratos, el 26% se publicó en SECOP I y el 74% en SECOP II.**



<sup>17</sup> Es preciso mencionar que este proceso implicó solucionar problemas de interoperabilidad y consolidación de la información pues, aunque cada base de datos original publicada por las entidades (ART, FCP y DNP) posee algunos identificadores de utilidad (como códigos BPIN, números de contratos, entre otros), se tuvo que verificar la información con otras fuentes a partir de modelos de datos estructurados desde Transparencia por Colombia. De esta manera, a partir de esos datos dispersos se analizaron más de 60 millones de registros de 15 bases de datos preliminares de trabajo. Tras el proceso de triangulación se consolidaron 5 bases de datos que posteriormente fueron cruzadas generando una base única con registros únicos. Este proceso demandó, además, acciones de limpieza, estandarización y normalización de decenas de variables de datos, incluyendo nombres de entidades, tipologías contractuales, origen de recursos en la contratación, geolocalizaciones, entre otros.

<sup>18</sup> Los 109.951 contratos identificados están divididos en 21 subconjuntos que se intersectan entre sí, lo que permitió realizar la triangulación. De estos subconjuntos, 20 contienen contratos que tienen certeza de estar relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz. El subconjunto restante incluye contratos que solo tienen un indicio: tienen el Marcador Paz en SECOP, pero no se pudieron identificar en otras fuentes durante el proceso de triangulación.

<sup>19</sup> El 44,11% de ellos tiene el Marcador Paz en SECOP.



# 5.

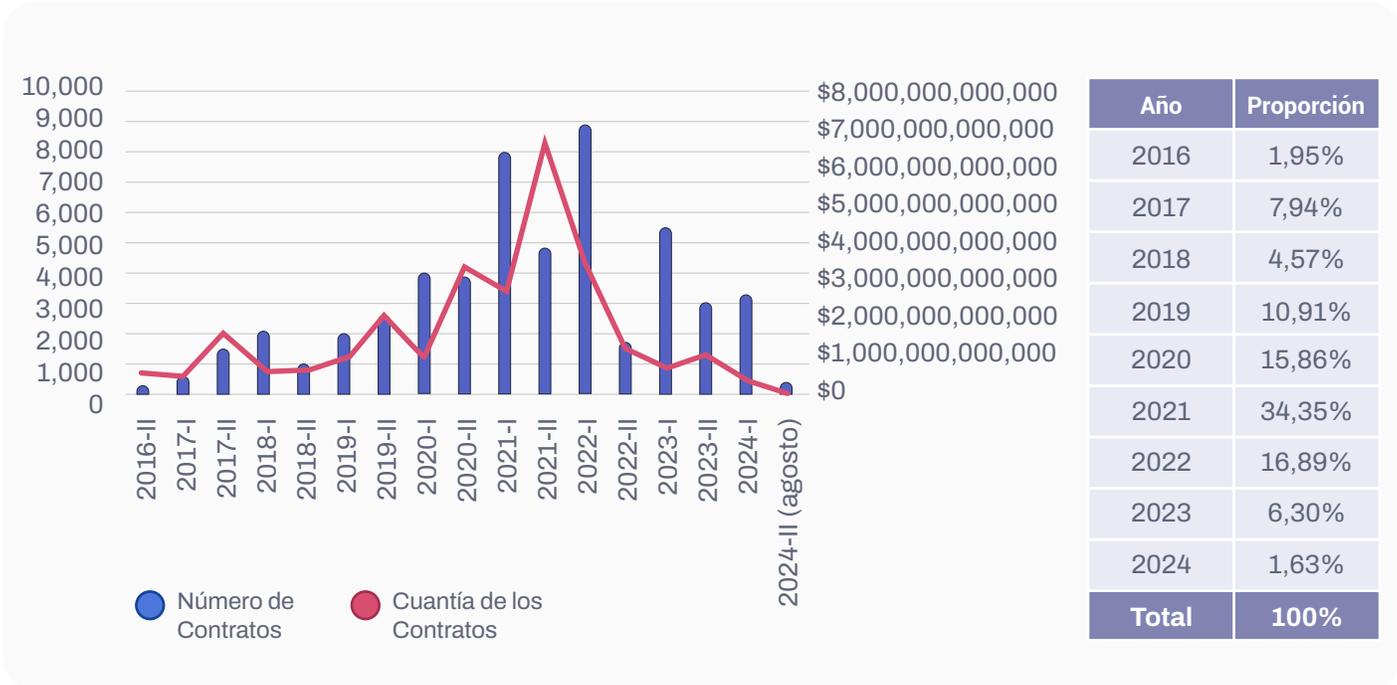
## Tendencias generales de la contratación

La propuesta metodológica permite acceder a un conjunto de información que puede aportar en el análisis de riesgos de corrupción en la contratación pública, así como en la toma de decisiones basadas en evidencia respecto de la implementación del Acuerdo de Paz. En ese sentido, a continuación, se presentan algunas tendencias generales que se observan en el conjunto de contratos identificados asociados a la implementación del Acuerdo de Paz bajo esta metodología.

El total de los 54.419 contratos identificados, incluidas sus adiciones hasta la fecha de corte, supera los \$27,7 billones. Como muestra

la Gráfica 6, 2021 fue el año con la mayor contratación de recursos (34,35%), seguido de 2022 (16,89%), mientras que 2018 y 2023 registraron los montos más bajos. La mayor cantidad de recursos contratados y número de contratos en el año 2021 coincide con el adelanto de recursos de la Asignación Paz que permitió al gobierno nacional usar en 2021 recursos que estaban programados para años subsiguientes (**Acto Legislativo 05 de 2019**), y en consecuencia, una reducción de recursos disponibles para contratar en los años siguientes.

**Gráfico 6. Número y valor de los contratos identificados**



Fuente: elaboración propia con base en SECOP I y II



# 5.1. Origen de los recursos y modalidades de contratación: entre la licitación y la contratación directa

La mayoría de los contratos se financian con recursos del PGN (59,8%) y el SGR (28,8%), mientras que fuentes como el SGP y los recursos propios de entidades territoriales solo cubren el 3,39%. El PGN fue la principal fuente en los bienios 2017-2018, 2020-2021 y 2023-

2024, mientras que en 2019 y 2022 predominó el SGR. Además, más de 1.800 contratos, por un valor superior a \$0,88 billones, no registran el origen de los recursos en SECOP, dificultando su trazabilidad.

Gráfico 7. Origen de los recursos contratados



Fuente: elaboración propia con base en SECOP I y II

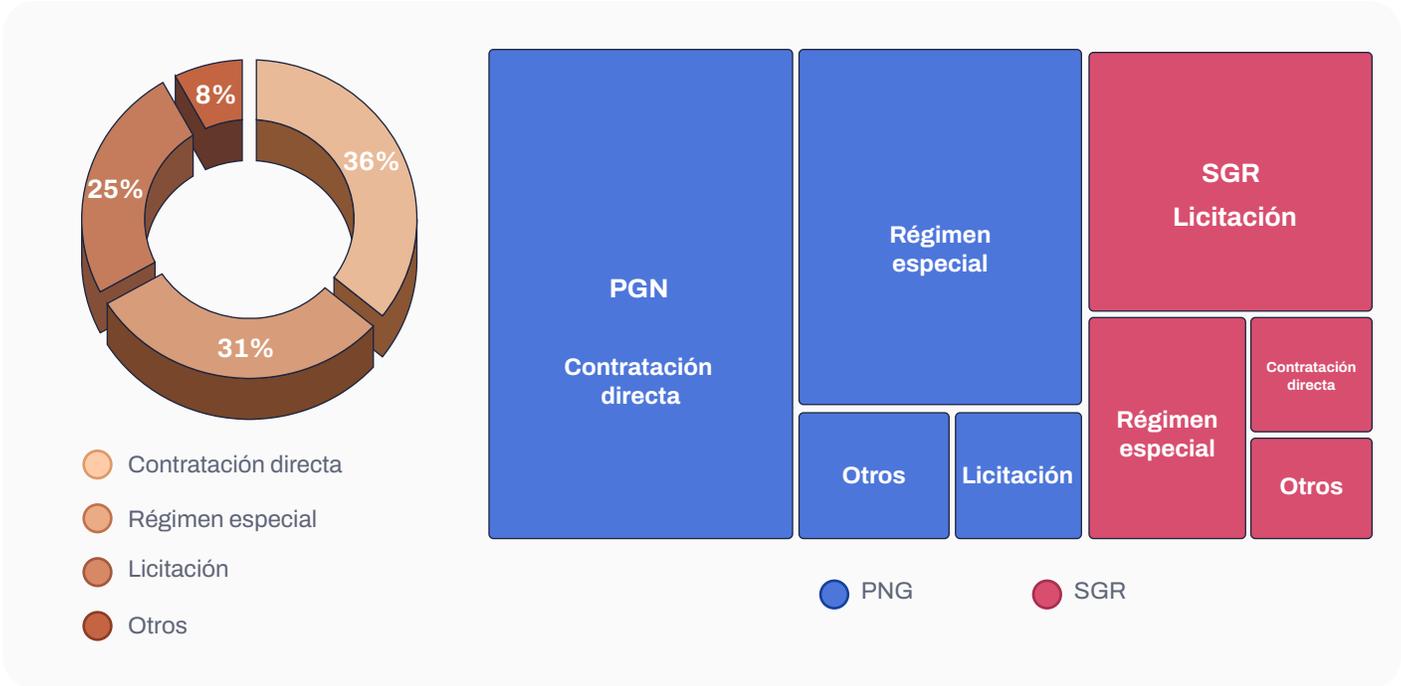
Del total de recursos, el 36% se ha destinado a contratación directa, el 31% a regímenes especiales y solo el 25% a licitaciones públicas. Sin embargo, al desglosar por fuente de financiamiento, se evidencian grandes diferencias: el PGN ha contratado el 51,6% de

sus recursos de forma directa, el 35,1% mediante régimen especial y solo el 6% por licitación pública. En contraste, el SGR ha utilizado licitación pública en el 53,9% de los casos, régimen especial en el 25,8% y contratación directa en solo el 10,4%<sup>20</sup>.



20 Un estudio específico sobre los recursos de la Asignación Paz del SGR puede ser consultado en: *Transparencia por Colombia (2023). Análisis de los recursos de regalías destinados a la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.

**Gráfico 8.** Proporción de recursos contratados por modalidad (Izquierda: todas las fuentes; Derecha: PGN y SGR)



Fuente: elaboración propia con base en SECOP I y II

El uso frecuente de la contratación directa y los regímenes especiales requiere mayores controles internos y externos, ya que estos mecanismos tienen menos requisitos y criterios de selección objetiva en comparación con las licitaciones. Por ello, su aplicación debe ser

excepcional, estar debidamente justificada y cumplir con los requisitos del estatuto de contratación pública, incluyendo la máxima publicidad de la información precontractual, contractual y postcontractual.

## 5.2. ¿Quién contrata? ¿A quién? ¿Para Qué?: concentración en algunas entidades y predominancia de la contratación de servicios profesionales

Los contratos identificados involucran a 864 entidades: 154 de nivel nacional, 699 territoriales y 11 corporaciones autónomas regionales. Sin embargo, **20 entidades concentran el 60% de los recursos contratados, 16 del orden**

**nacional y solo 4 de nivel territorial. Esto refleja el centralismo en la implementación, a pesar de que el Acuerdo de Paz se concibió desde un enfoque territorial que demanda el fortalecimiento institucional a nivel local.**



**Tabla 5. Entidades que más recursos han contratado para implementar el Acuerdo de Paz**

#	Entidad	Cuantía contratada	% del total
1	Instituto Nacional de Vías (INVIAS)	\$ 3.378.295.424.820	12,17
2	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	\$ 1.431.586.091.029	5,16
3	Fondo de Inversión para la Paz	\$ 1.420.138.308.508	5,11
4	Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)	\$ 1.358.751.912.455	4,89
5	Ministerio del Deporte	\$ 1.152.236.853.377	4,15
6	Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)	\$ 1.069.447.403.111	3,85
7	Ministerio de Minas y Energía	\$ 784.270.458.638	2,82
8	Agencia Nacional de Tierras (ANT)	\$ 694.067.573.579	2,50
9	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)	\$ 645.965.766.725	2,33
10	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	\$ 588.092.449.714	2,12
11	Ministerio de Educación Nacional	\$ 563.094.368.340	2,03
12	Fondo Colombia en Paz (FCP)	\$ 528.907.197.493	1,90
13	Fondo Mixto del Valle	\$ 475.876.050.902	1,71
14	Gobernación de Bolívar	\$ 442.909.659.341	1,59
15	Gobernación del Cauca	\$ 421.276.004.964	1,52
16	Ministerio de Cultura	\$ 391.538.950.215	1,41
17	Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas	\$ 362.871.333.221	1,31
18	Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)	\$ 338.104.870.809	1,22
19	Empresa distribuidora del Pacífico S.A.	\$ 330.402.445.394	1,19
20	Agencia de Renovación del Territorio (ART)	\$ 306.158.160.478	1,10
<b>TOTAL</b>		<b>\$16.683.991.283.113</b>	<b>60,08%</b>

Al segmentar las entidades según la fuente de financiamiento, se evidencian diferencias relevantes: 1) 10 entidades concentran el 75,3% de los recursos del PGN, y 2) 10 entidades gestionan el 35,7% de los recursos del SGR. En este sentido, el SGR ha sido clave para las

inversiones a nivel territorial, especialmente a través del Fondo Mixto del Valle (uno de los principales ejecutores financiados por el OCAD Paz entre 2019 y 2022), así como de gobernaciones y empresas de energía y electrificación<sup>21</sup>.

**Tabla 6. Entidades que más recursos del PGN y el SGR han contratado para implementar el Acuerdo de Paz**

#	PGN	%	#	SGR	%
1	Instituto Nacional de Vías (INVIAS)	20,3%	1	Fondo Mixto del Valle	5,9%
2	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	8,6%	2	Gobernación del Cauca	5,5%
3	Fondo de Inversión para la Paz	8,5%	3	Empresa distribuidora del Pacífico S.A. E.S.P.	5,2%
4	Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)	8,1%	4	Gobernación de Bolívar	4,1%
5	Ministerio del Deporte	6,9%	5	Gobernación de Norte de Santander	3,2%
6	Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)	6,4%	6	Gobernación de Guaviare	2,9%
7	Ministerio de Minas y Energía	6,2%	7	Gobernación de Putumayo	2,7%
8	Agencia Nacional de Tierras (ANT)	4,1%	8	Gobernación de Meta	2,5%
9	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)	3,8%	9	Asociación Regional de Municipios del Caribe (AREMCA)	1,8%
10	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	3,5%	10	Energuaviare SA. E.S.P	1,4%
<b>TOTAL PGN</b>		<b>75,3%</b>	<b>TOTAL SGR</b>		<b>35,7%</b>

Fuente: elaboración propia con base en SECOP I y II



<sup>21</sup> Véase: *Transparencia por Colombia (2023). Análisis de los recursos de regalías destinados a la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.

De otra parte, los contratos han sido celebrados con 54.419 contratistas. El 78,8% se ha celebrado con personas naturales colombianas, el 10,2% con personas jurídicas registradas en Colombia, y un 0,18% con personas naturales y jurídicas extranjeras. Un 10,7% de los contratos no cuentan con información en SECOP sobre el tipo de contratista. Dentro de los 10 contratistas

a los que más recursos se les han entregado vía contratación pública se encuentran entidades del sistema de Naciones Unidas (PNUD, UNODC); entidades financieras (Findeter, Finagro, Fiduagraria); la Unidad Nacional de Protección; y empresas de interconexión y distribución eléctrica (Tabla 7).

**Tabla 7. Contratistas que más recursos han recibido para implementar el Acuerdo de Paz**

#	Contratista	Cuantía contratada
1	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	\$ 622.685.016.204
2	Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter)	\$ 495.555.406.473
3	Unidad Nacional de Protección (UNP)	\$ 355.544.648.325
4	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC)	\$ 316.950.996.935
5	Unión Temporal Interconexión Eléctrica del Pacífico	\$ 308.429.831.434
6	Empresa Distribuidora del Pacífico S.A. Esp - Dispac S.A. Esp	\$ 292.146.974.124
7	Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)	\$ 282.415.995.874
8	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro)	\$ 271.180.581.023
9	Agencia para la Infraestructura del Meta	\$ 252.000.000.000
10	Fiduagraria S.A	\$ 249.046.343.733

Fuente: elaboración propia con base en SECOP I y II

Para determinar qué han contratado las 864 entidades con los con 54.419 contratistas, se analizó:

- Tipos de contrato:** Se identificaron 17 tipos de contratos. El tipo de contrato más utilizado es el de **prestación de**

**servicios**, seguido de los contratos de obra y los contratos de interventoría. Al revisar la cuantía de los contratos, los contratos de obra son los que suman la mayor cantidad de recursos (34%), seguidos por los contratos de prestación de servicios (20%)<sup>22</sup>.



22 No se encontró información en SECOP sobre el tipo de contrato del 7% de los contratos, que suman al 32% de los recursos contratados.

**Gráfico 9.** Tipo de contrato utilizado para implementar el Acuerdo de Paz (Izquierda: número de contratos; Derecha: cuantía contratada)

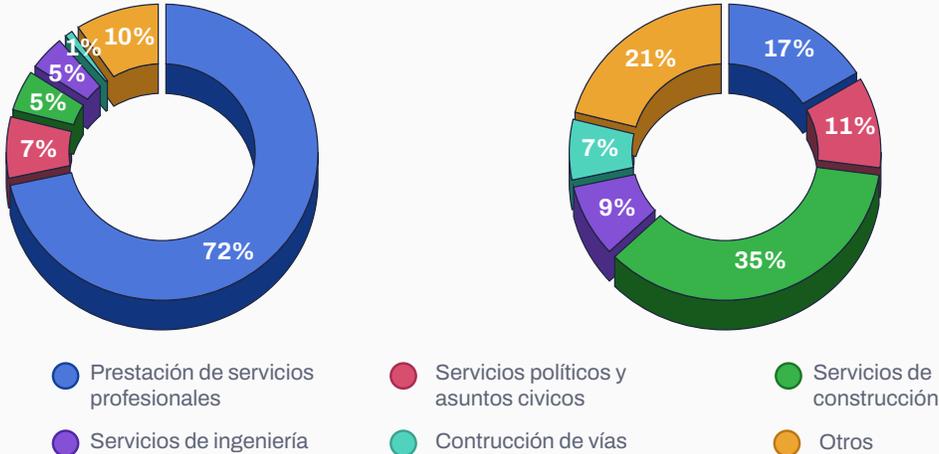


Fuente: elaboración propia con base en SECOP I y II

**2. Objeto del contrato:** Se identificaron 56 objetos generales de los contratos. El objeto más contratado es la prestación de servicios profesionales, seguido de los contratos de servicios políticos y los servicios de construcción. Sin embargo,

al revisar la cuantía de los contratos, los servicios de construcción son los que suman la mayor cantidad de recursos (35%), seguidos por los contratos de servicios profesionales (17%)<sup>23</sup>.

**Gráfico 10.** Objeto de los contratos utilizados para implementar el Acuerdo de Paz (Izquierda: número de contratos; Derecha: cuantía contratada)



Fuente: elaboración propia con base en SECOP I y II

### 3. Puntos y pilares del Acuerdo de Paz:

De los 54.419 contratos identificados, 24.008 cuentan con el Marcador Paz, y 22.151 especifican el punto y pilar del Acuerdo de Paz al que están asociados, lo que representa el 40,7% del total. Como

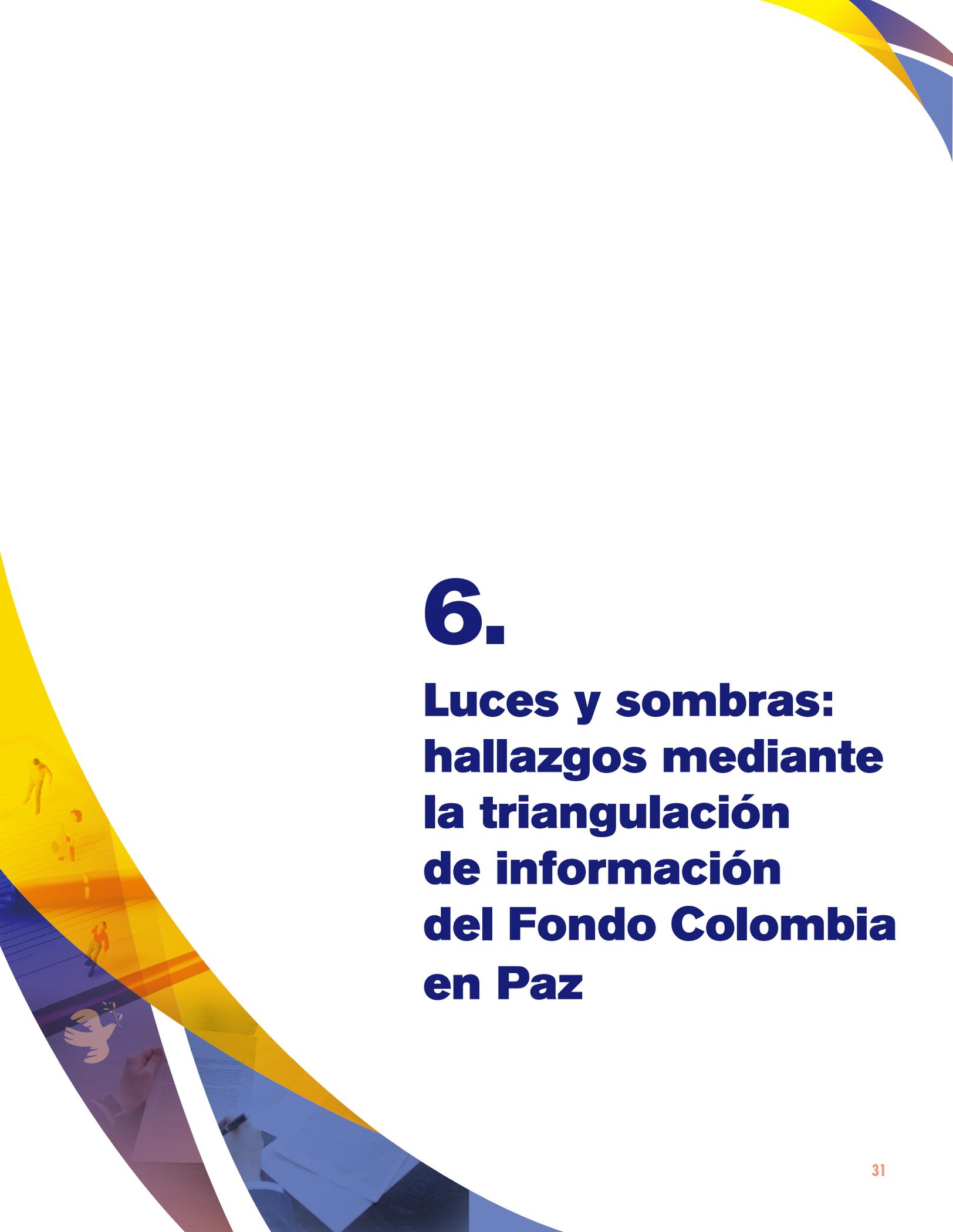
muestra la siguiente gráfica, la mayoría de los recursos se han destinado a la Reforma Rural Integral (44,15%), seguida por la contratación relacionada con víctimas (28,54%) y reincorporación (17,19%) (fin del conflicto).

**Gráfico 11. Punto del Acuerdo de Paz que desarrollan los contratos**



Fuente: elaboración propia con base en SECOP I y II





# **6.**

## **Luces y sombras: hallazgos mediante la triangulación de información del Fondo Colombia en Paz**

La aplicación de la metodología permite realizar un análisis de la contratación para la paz mediante el contraste de diferentes fuentes. A continuación, se presenta el contraste de los datos identificados en relación con el Fondo Colombia en Paz (FCP), que fue creado con el objetivo de administrar, coordinar, articular, focalizar y ejecutar las diferentes fuentes de recursos para la implementación.

Se trata de un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia

de la República (DAPRE), administrado por cuatro sociedades fiduciarias mediante el “Consortio FCP-2019”<sup>24</sup>. Como se observa en la siguiente tabla, entre 2017 y 2022 el 91,2% de los recursos del FCP, que ascienden a más de \$4,5 billones, tuvieron origen en el PGN. Esta magnitud de recursos provenientes del PGN se ejecutan bajo régimen privado de derecho, incluyendo sus procesos de contratación.

**Tabla 8. Ingresos del Fondo Colombia en Paz por fuente de financiación 2017-2022**

Fuente	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<b>PGN</b>	<b>816.832</b>	<b>837.727</b>	<b>620.002</b>	<b>660.504</b>	<b>1.331.050</b>	<b>330.501</b>	<b>4.596.616</b>
Funcionamiento	816.832	147.250	523.117	267.929	333.714	330.501	2.419.343
Inversión		690.477	96.885	392.575	997.335		2.177.272
<b>Cooperación</b>		<b>7.300</b>	<b>11.437</b>	<b>6.498</b>	<b>39.602</b>	<b>44.724</b>	<b>109.560</b>
<b>Otros recursos (convenios, rendimientos financieros, otros)</b>	<b>5.000</b>	<b>2.068</b>	<b>9.210</b>	<b>142.082</b>	<b>78.767</b>	<b>92.069</b>	<b>329.195</b>
<b>Total</b>	<b>821.832</b>	<b>847.095</b>	<b>640.648</b>	<b>809.083</b>	<b>1.449.418</b>	<b>467.294</b>	<b>5.035.371</b>

Fuente: Contraloría General de la República (2022). Cifras en millones de pesos<sup>25</sup>.



<sup>24</sup> El Consortio FCP-2019 está integrado por: Fiduciaria La Previsora S.A. (Fiduprevisora) con participación del 58%, Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. (Fiducoldex) con participación del 18%; Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (Fiduagraria) con participación del 13%; y Fiduciaria Central S.A. (Fiducentral) con participación del 11%.

<sup>25</sup> La CGR en su labor de control a la gestión fiscal del FCP ha consolidado una relación de los ingresos del FCP, para lo cual la CGR ha tenido que generar solicitudes de información al FCP, pues esta información no se encuentra disponible en acceso abierto.

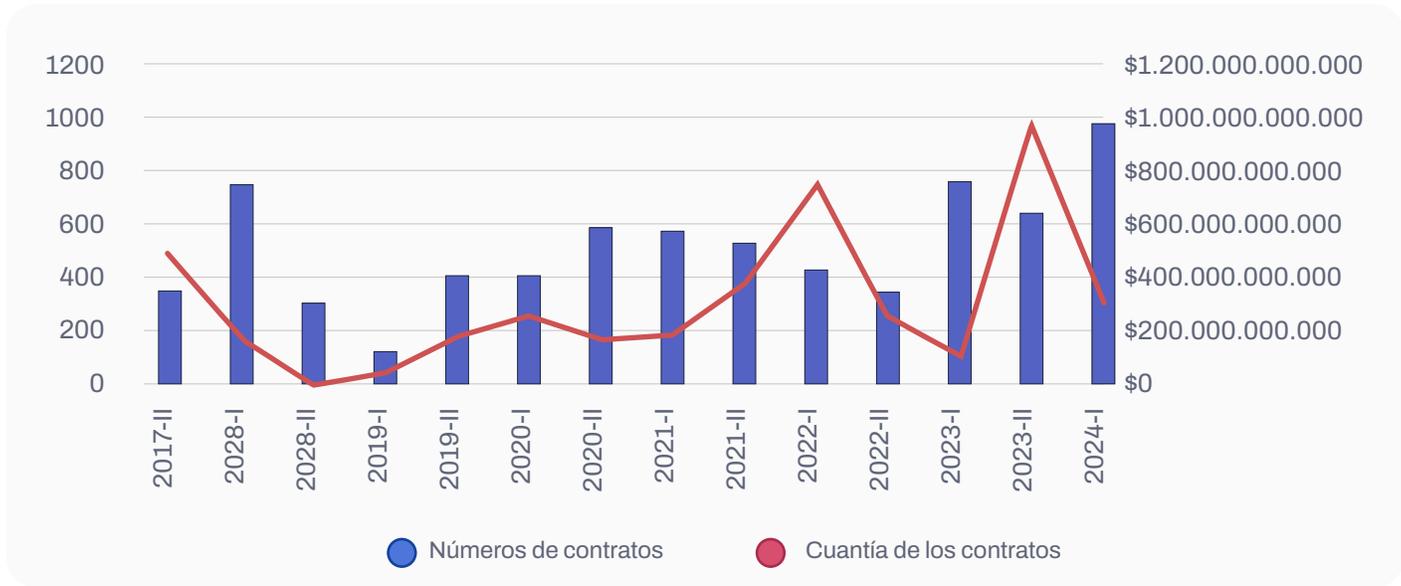
La información presupuestal del FCP -publicada bajo el principio de transparencia activa- contiene los siguientes elementos: 1) los estados financieros del Consorcio FCP-2019<sup>26</sup>; 2) informes de gestión presentados por el Consejo Directivo del FCP<sup>27</sup>; y 3) los datos disponibles en la herramienta “Datos abiertos para la Paz”.

La falta de obligación de publicar la documentación contractual del FCP hasta noviembre de 2022 generó una alta opacidad en la información sobre sus contratos. Entre 2017 y 2022, solo se registraron en SECOP 1.064 contratos por aproximadamente \$0,5 billones (Transparencia por Colombia, 2023). Sin embargo, la Ley de Paz Total exige desde 2022

la publicación de esta información, sin importar el régimen de contratación.

En cumplimiento de esta ley, en **abril de 2023** el FCP dispuso la herramienta “**Datos abiertos para la Paz**”, en la que se inició la publicación de las ejecuciones presupuestales y la contratación del FCP mediante un visor de datos. Esta herramienta permite, además, la descarga de un archivo en formato xlsx con la información de contratos suscritos por el Fondo en el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2017 y el 17 de mayo de 2024, con un total de 7.080 contratos que alcanzan un valor total de \$4,4 billones de los cuales el FCP ha pagado \$2,5 billones.

**Gráfico 12. Número y valor de los contratos del Fondo Colombia en Paz según el portal Datos Abiertos para la Paz**



Fuente: elaboración propia con base en SECOP I y II



**26** Publicados en la [página web de Fiduprevisora](#), cuentan con formatos según normas técnicas contables, por lo cual los públicos de valor que no tienen conocimiento sobre la lectura de un documento de estados financieros tienen restricciones para comprender la información. Esta información se ha publicado mensualmente entre 2018 y 2024, sin embargo, con corte a 20 de noviembre de 2024, no se lograron encontrar los estados financieros de marzo de 2019, octubre y noviembre de 2021, y julio a diciembre de 2022.

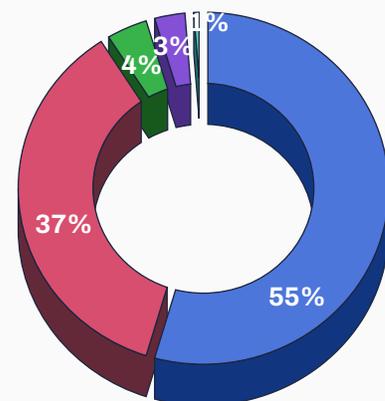
**27** Los informes de gestión presentados por el Consejo Directivo del FCP al Presidente de la República, presentan de manera desagregada la información de la gestión financiera del Fondo. La ciudadanía puede consultar estos informes en [la página web del FCP](#) y en [la página web de Fiduprevisora](#).

Es relevante que no se registre ningún contrato relacionado con el punto 2 del Acuerdo (sobre apertura democrática y participación política), y que la contratación vinculada a los demás puntos del Acuerdo de Paz represente menos del 9% del total. Esto refleja: 1) el bajo avance

en la implementación del punto 2, y 2) que el FCP no ha sido el principal ni único mecanismo financiero de implementación, contrariamente a lo previsto inicialmente.

**Tabla 9. Valor de los contratos del FCP por Puntos del Acuerdo de Paz y subcuentas**

Punto del Acuerdo y Subcuentas	Total contratado
<b>Punto 1. Reforma Rural Integral</b>	<b>\$2.420.381.000.000</b>
PDET	1.010.806.000.000
Agencia Nacional de Tierras	647.366.000.000
BID Préstamo	353.986.000.000
Catastro Multipropósito	142.517.000.000
KFW - Banco de Desarrollo de Alemania	101.657.000.000
ANT 2 - Agencia Nacional de Tierras	47.469.000.000
BID Facilidad	36.177.000.000
Niñez y Adolescencia ICBF	31.657.000.000
Primera Infancia ICBF	30.798.000.000
Zona ZEII Catatumbo	6.012.000.000
Colombia Sostenible	3.443.000.000
Zona ZEII Catatumbo Catastro	2.436.000.000
Agencia Francesa de Desarrollo	1.501.000.000
<b>Solución al problema de las drogas ilícitas</b>	<b>\$1.633.654.000.000</b>
Sustitución - PNIS	1.496.454.000.000
Ambiente y Desarrollo Sostenible	120.377.000.000
Heco - Herencia Colombia	16.823.000.000
<b>Fin del conflicto</b>	<b>\$193.627.000.000</b>
Reincorporación - ARN	193.627.000.000
<b>Implementación y verificación</b>	<b>\$142.778.000.000</b>
Funcionamiento	80.678.000.000
Implementación	62.100.000.000
<b>Acuerdo sobre las Víctimas del conflicto.</b>	<b>\$ 47.258.000.000</b>
Justicia Especial para la Paz	42.258.000.000
Sociedad de Activos Especiales	5.000.000.000
<b>Total general</b>	<b>\$4.437.698.000.000</b>



- Reforma Rural Integral
- 4. Solución al problema de drogas ilícitas
- 3. Fin del conflicto
- 6. Implementación y verificación
- 5. Víctimas

Se registran 25 tipos de contratos, aunque 5 de estas categorías no corresponden a clases de contratos, sino a fuentes de financiación (como el BID), objetivos específicos (como Implementación PDET o Servicio de Bienestar Familiar) o conceptos no explicados (como Transacción PJ y Transacción CPS). El tipo de contrato más utilizado es el Convenio, con el 43% del total de los recursos, seguido por la prestación de servicios generales (19%) y los servicios profesionales (8%). De hecho, el 89% de los contratos se celebraron con personas naturales para la prestación de servicios profesionales (85%) y consultorías individuales (4%), principalmente en las subcuentas PDET (44,2%) y PNIS (23,1%)<sup>28</sup>.

En relación con los contratistas, el 45,7% de los recursos han sido entregados a 10 de los 4.149 contratistas registrados. Dentro de estos 10 contratistas se encuentran entidades del Estado como la Agencia Nacional de Tierras y el Fondo Paz del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, agencias del sistema de Naciones Unidas como UNODC y FAO, organizaciones del tercer sector como la OEI y FUPAD y empresas del sector privado.

**Tabla 15. Contratistas que más recursos han recibido del Fondo Colombia en Paz**

#	Contratista	Cuantía contratada
1	Agencia Nacional de Tierras	\$645.000.000.000
2	UNODC – UN	\$545.198.000.000
3	Organización de Estados Iberoamericanos – OEI	\$168.558.000.000
4	Fundación Panamericana para el Desarrollo – FUPAD	\$136.554.000.000
5	Situando SAS	\$111.211.000.000
6	Integralservicios SAS	\$103.327.000.000
7	Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC	\$90.013.000.000
8	Fondo Paz – DAPRE	\$81.457.000.000
9	Carvajal Tecnología Y Servicios. SAS	\$56.149.000.000
10	FAO – UN	\$52.382.000.000

Fuente: elaboración propia con base en SECOP I y II



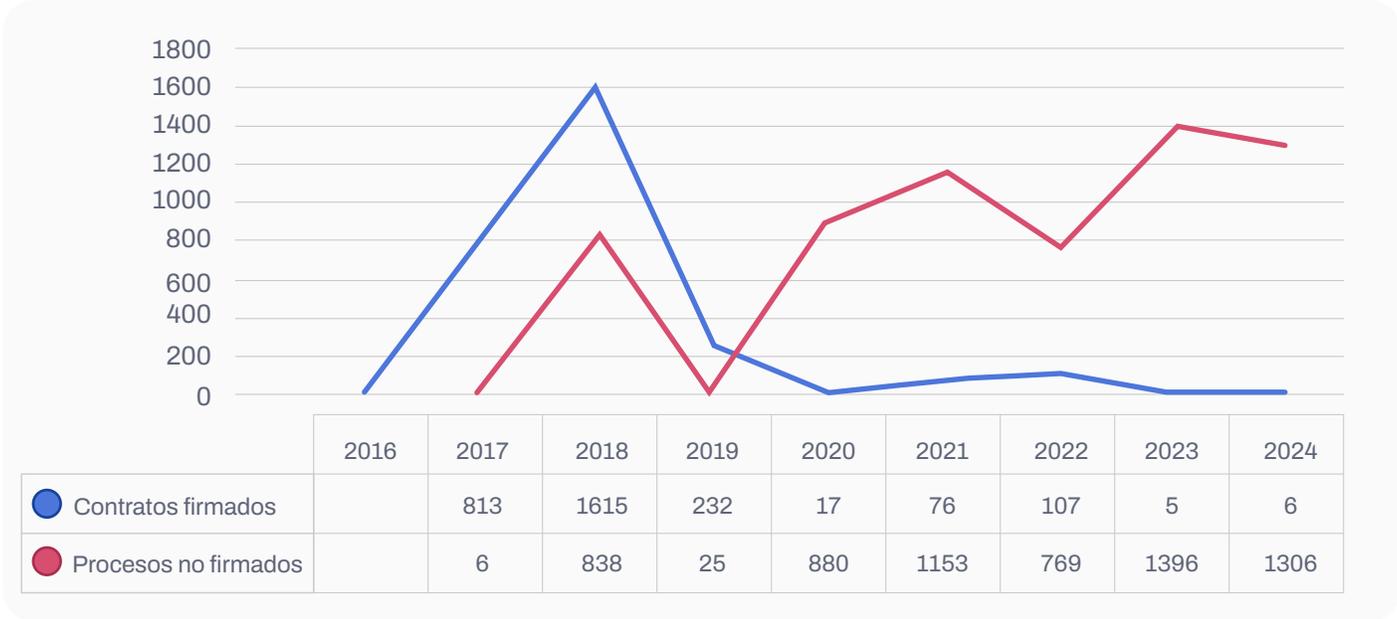
<sup>28</sup> Como se observa más adelante, algunos contratos del FCP han sido publicados en SECOP. Esos contratos publicados también evidencian la preponderancia de la contratación de prestación de servicios profesionales con personas naturales: de los 2.879 contratos, el 69,9% corresponde a ese tipo de vinculación de trabajadores.

Debe destacarse que la información publicada por el FCP presenta algunos elementos llamativos:

1. Aunque se incluye el nombre de los contratistas, no se incluye su número de identificación, lo cual limita parcialmente el cruce de esta información de manera masiva con otras bases de datos oficiales con información de interés.
2. Aunque se incluye información sobre el número de prórrogas que ha tenido cada contrato, resultan peculiares algunos contratos que aparecen con más de 100, 1.000, 10.000, y hasta cerca de 46.000 prórrogas, lo cual evidencia fallas en el registro de la información en la base de datos, lo cual impide tener un dato fiable sobre el número de prórrogas generadas.

3. El FCP también publica sus contratos en SECOP a partir del **Procedimiento publicación en SECOP contratación derivada Fondo Colombia en Paz**. De los 7.080 contratos publicados en la base de datos del FCP, solo 2.925 incluyen una URL de SECOP. Transparencia por Colombia verificó que solo 2.879 URL realmente dirigen a contratos en SECOP. Además, se identificaron 5.648 procesos contractuales en SECOP que aún no han sido firmados, lo que genera dudas sobre la coherencia entre lo registrado en SECOP y lo reportado en el visor de datos del FCP. Igualmente, no es clara la razón para que, desde 2020, sean más los procesos no firmados que los contratos firmados que se registran en SECOP en relación con el FCP<sup>29</sup>.

**Gráfico 13. Contratos firmados y procesos no firmados del Fondo Colombia en Paz en SECOP**



Fuente: elaboración propia con base en SECOP I y II. Año de firma de los contratos.



<sup>29</sup> Transparencia por Colombia solicitó información al FCP y el DAPRE para indagar sobre esto sin obtener respuesta a la fecha de publicación de este documento.

4. El FCP reporta en su base de datos un total contratado de \$4,4 billones. Sin embargo, la cuantía total (con adiciones) de los contratos firmados en SECOP es de \$2.2 billones, y el precio base de los procesos no firmados es de \$4,4 billones. Lo cual genera dudas sobre la calidad y fiabilidad de los datos relacionados con los recursos contratados que se han registrado en la base de datos del FCP y en SECOP.

En síntesis, aunque se han encendido desde 2022 luces en la publicación de la información contractual del Fondo Colombia en Paz, aún persisten algunas sombras que deben ser revisadas para que la información dispuesta a la ciudadanía no solo sea completa, sino que sea fiable, verificable y reutilizable.





# 7.

## **Conclusión y recomendaciones**

El acceso a la información contractual de la implementación del Acuerdo de Paz es relevante para viabilizar la adopción de decisiones técnicas basadas en evidencia por parte de las entidades encargadas de coordinar e implementar el Acuerdo de Paz, profundizar los ejercicios de control fiscal y disciplinario por parte de órganos de control, y facilitar el seguimiento y control ciudadano a la gestión pública para la paz.

Aunque existen disposiciones legales que demandan la publicidad de este tipo de información, aún existen posibilidades de mejora para que esas disposiciones se materialicen de forma práctica y útil para los actores interesados en el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de Paz. Estos desafíos están siendo afrontados por la institucionalidad con iniciativas como el portal Datos Abiertos para la Paz del Fondo Colombia en Paz, y el Marcador Paz de SECOP; igualmente, desde la sociedad civil se ofrece un aporte mediante herramientas como **el visor de datos de contratación del Acuerdo de Paz desarrollado por Transparencia por Colombia**.

Buscando que las entidades públicas mejoren la gestión asociada a la publicación de la información contractual de la implementación del Acuerdo de Paz y en el fortalecimiento de capacidades ciudadanas para el control a la gestión pública, y con ello se avance en la reducción de vulnerabilidades que propician la materialización de riesgos de corrupción, se presentan las siguientes recomendaciones:

## 7.1. A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz

- Desarrollar las matrices de riesgo de corrupción planteadas en el punto 6.1.5. del Acuerdo de Paz, priorizando la identificación de riesgos de corrupción en la contratación pública asociada a la implementación del Acuerdo, para lo cual puede solicitar apoyo técnico de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. Producto de estas matrices se deben establecer controles robustos que minimicen el riesgo de corrupción en un ámbito de alta vulnerabilidad como lo es la contratación pública.
- Incluir en su diplomado de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en subregiones PDET, un módulo específico sobre seguimiento y control ciudadano a la contratación pública, ofreciendo herramientas prácticas para el ejercicio de veeduría.

## 7.2. Al Departamento Nacional de Planeación

- Identificar en los procesos que lideran la Subdirección General de Regalías y la Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz, las oportunidades de mejora para el seguimiento técnico a la ejecución de contratos asociados a la implementación del Acuerdo de Paz. Para ello es necesario



que se identifiquen proyectos (en el caso de la Subdirección General de Regalías) y compromisos del Acuerdo de Paz (en el caso de la Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz) cuyo seguimiento técnico sea prioritario por su carácter estratégico en la construcción de paz.

### 7.3. A la Agencia de Renovación del Territorio

- Acompañar a los municipios PDET en el fortalecimiento de los procesos y procedimientos que garanticen el acceso a la información contractual de la implementación del Acuerdo de Paz. Para ello, puede priorizar este tema dentro del acompañamiento técnico que la ART debe realizar a los municipios PDET en la formulación de los Programas de Transparencia y Ética Pública, según lo establecido en el parágrafo 5 del artículo 31 de la Ley 2195 de 2022.
- Incorporar progresivamente en el Portal Central PDET la información contractual de la implementación de los PDET, para ello puede tomar como referencia el proceso metodológico de identificación de contratos a partir de códigos de identificación de proyectos de inversión que se presentó en este documento. Esto facilitaría a la ciudadanía contar con una herramienta robusta para el seguimiento y veeduría a la implementación de los PDET.

- Articular con la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, procesos de acompañamiento a los ejercicios de control ciudadano en las subregiones PDET, enfatizando en el acceso a la información contractual y la capacitación en lectura y comprensión de los documentos asociados a la contratación pública de la implementación del Acuerdo de Paz.

### 7.4. Al Fondo Colombia en Paz

- Continuar los esfuerzos de publicación de la información contractual, para lo cual resulta útil el visor de datos del portal Datos Abiertos para la Paz, pero se requiere armonizar este esfuerzo con la información dispuesta en SECOP, de manera que se reduzcan las incoherencias entre la información dispuesta en cada uno de estos portales.
- Avanzar paulatinamente en la realización de los procesos contractuales de manera electrónica mediante la transaccionalidad en SECOP II y la Tienda Virtual del Estado, lo cual permitiría a la entidad contar con una gestión más transparente de la contratación y facilitaría, entre otros, el conocimiento de terceros contratistas por parte de los órganos de control y la ciudadanía interesada.



## 7.5. A la Agencia de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente

- Analizar el funcionamiento del Marcador Paz y su utilidad hasta el momento para el seguimiento y control de la contratación asociada al Acuerdo de Paz. Se deben generar los ajustes necesarios para que esta herramienta sea de utilidad tanto para las entidades que implementan el Acuerdo de Paz, como para los órganos de control y la ciudadanía interesada en hacer control y seguimiento a la implementación.

## 7.6. A la Procuraduría General de la Nación

- Incluir en sus procesos de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, un análisis de la contratación asociada a los avances en los indicadores del Plan Marco

de Implementación. Para ello se pueden priorizar procesos críticos en los que es necesario que la verificación de avances se contraste con los procesos de contratación pública, como lo son los procesos de compra y adquisición de tierras, el desarrollo del catastro multipropósito, o la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales.

## 7.7. A la Contraloría General de la República

- Realizar control fiscal sobre los contratos estatales que resulten priorizados por su magnitud o por la potencial materialización de riesgos fiscales en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, incluyendo el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993.



## Referencias

Contraloría General de la República. (2024). **Octavo informe de seguimiento a los Recursos del Posconflicto**. Bogotá.

Corte Constitucional. (2007). **Sentencia C-491 de 2007**.

Departamento Nacional de Planeación. (2023). Metodología para la priorización de proyectos de inversión a ser financiados con la Asignación Paz y desahorro del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). **Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018**. Bogotá.

Transparencia por Colombia. (2019). **Transparencia presupuestaria en la implementación del Acuerdo de Paz. El rol del acceso a la información pública en la (des) financiación de la paz**. Bogotá.

Transparencia por Colombia. (2020). **Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz**. Bogotá.

Transparencia por Colombia. (2023a). **Análisis de los recursos de regalías destinados a la implementación del Acuerdo de Paz**. Bogotá.

Transparencia por Colombia. (2023b). **Primer Informe de Contratación Pública en la Implementación del Acuerdo de Paz**. Bogotá.

Transparencia por Colombia. (2023c). **Recomendaciones para fortalecer la transparencia presupuestaria y la lucha contra la corrupción en el proceso presupuestal**. Bogotá.

Transparencia por Colombia. (2024). **Círculo vicioso de corrupción y conflicto armado en Colombia**, . Bogotá.



CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Calle 35 No. 24-19 (Barrio La Soledad)  
Teléfono: (601) 4778282  
[transparencia@transparenciacolombia.org.co](mailto:transparencia@transparenciacolombia.org.co)  
[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)  
Bogotá, Colombia