

Septiembre 2022

Balance del monitoreo a la contratación pública covid-19

Lecciones aprendidas
del seguimiento
ciudadano a la
inversión pública para
enfrentar la pandemia

CONSEJO RECTOR

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoya
Guillermo Carvajalino
Juan Francisco Lozano Ramírez

JUNTA DIRECTIVA

María Elisa Bernal Bueno
Eulalia Arboleda de Montes
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila
Carolina Calderón Guillot
Daniel Ricardo Uribe Parra
Guillermo Vargas Ayala
Eduardo Wills Herrera

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

DIRECCIÓN PROGRAMÁTICA

Sandra Ximena Martínez Rosas

EQUIPO PROGRAMÁTICO

Juan David Hincapié Gómez
Stefany Xiomara Guevara Cifuentes

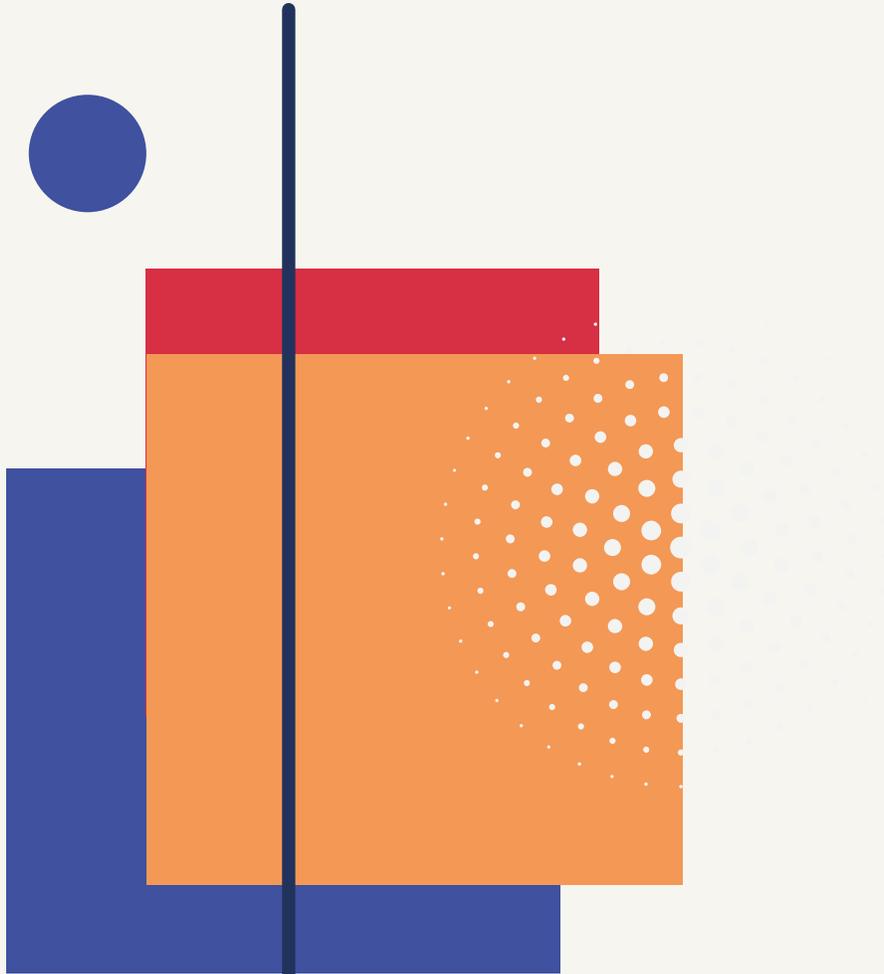


Calle 35 No. 24-19 - Barrio La Soledad
Teléfono: +57 (601) 4778282
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia.



Contenido

Presentación	4
Contexto	7
Capítulo 1. Manejo y ejecución del presupuesto destinado para atender la emergencia	9
Manejo del presupuesto en la emergencia	10
1. No existe claridad sobre el monto total invertido para atender la emergencia.	10
Alertas frente al manejo de la contratación pública en la emergencia	15
1. Bajo nivel de reporte de la ejecución de recursos públicos en los sistemas electrónicos de contratación pública	15
2. Contratación bajo derecho privado	16
3. Falta de idoneidad de los contratistas	16
4. Sobrecostos en la adquisición de bienes y servicios	17
5. Uso indebido de la excepcionalidad contractual para adjudicar procesos, sin relación con la atención de la emergencia	18
6. Financiadores de campañas territoriales con contratos covid	18
Capítulo 2. Acciones de las entidades de investigación, control y sanción en el marco de la emergencia	20
2. Investigaciones abiertas a funcionarios públicos	21
Conclusiones y recomendaciones para el manejo de futuras emergencias	23
Bibliografía	32



• Presentación

En el marco del proyecto Juntos por la Transparencia, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Transparencia por Colombia ha adelantado distintas iniciativas para fortalecer la transparencia, aumentar la rendición de cuentas y contribuir a reducir los riesgos de corrupción en la gestión administrativa estatal, entre otras acciones. Este trabajo en particular, se enmarca en el objetivo 3 del proyecto, el cual busca apoyar el desarrollo de mecanismos para fortalecer los esfuerzos de entidades de supervisión y control con el propósito de combatir la corrupción.

Con ocasión al surgimiento de la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19, desde abril de 2020 Transparencia por Colombia emprendió distintas acciones de seguimiento al manejo de los recursos públicos destinados para atender la emergencia. Estas acciones recogidas en la Iniciativa Transparencia Salva Vidas, han buscado aunar esfuerzos con distintas organizaciones territoriales para realizar un monitoreo a la contratación pública en la emergencia generada por la pandemia; de esta manera, se conformó una alianza con 7 organizaciones sociales territoriales, denominada “Ciudadanía Activa, con los ojos puestos en los recursos Covid-19.

En el marco de este trabajo conjunto se han realizado cinco informes de monitoreo a la contratación pública para atender la emergencia, se han formulado recomendaciones para entidades involucradas en la ejecución de recursos públicos y se ha hecho seguimiento continuo a la gestión de las entidades de investigación, control y sanción en la emergencia (Procuraduría, Contraloría y Fiscalía General); identificando en todo ello alertas y posibles riesgos de corrupción. Toda esta información se encuentra recopilada en cinco informes publicados durante 2020 y 2021¹.

El presente informe hace un balance final de los resultados a este seguimiento a la inversión pública durante los dos años de emergencia, el cual se elabora a partir de la siguiente información construida y recolectada entre octubre de 2021 y julio de 2022:

- i)** Tablero de visualización de contratos Covid-19 a través del cual se realizó el estudio de 83.564 contratos por valor de \$5.578.239.391.720².
- ii)** Respuestas a los derechos de petición elevados a la Procuraduría, Contraloría y Fiscalía³.

1 *Primer informe de seguimiento: “Ciudadanía activa, con los ojos puestos en los recursos Covid”; <https://transparenciacolombia.org.co/ciudadania-activa-covid/>*
Segundo informe de seguimiento: “Ciudadanía Activa - Con los ojos puestos en los recursos Covid-19: Segundo reporte de seguimiento a la contratación en el marco de la emergencia Covid-19”; <https://transparenciacolombia.org.co/2020/06/12/contratacion-publica-covid/>.
Tercer informe de seguimiento: “Tercer reporte “Ciudadanía Activa”, seguimiento al manejo de recursos para la atención a la emergencia del Covid-19. Estrategia Transparencia Salva Vidas”; <https://transparenciacolombia.org.co/2020/08/31/tercer-reporte-seguimiento-contratacion-emergencia-covid-19/>.
Cuarto informe de seguimiento: “Seguimiento a las acciones de los órganos de control para atender la pandemia de Covid-19” <https://transparenciacolombia.org.co/2021/09/14/seguimiento-a-las-acciones-de-los-organos-de-control-para-atender-la-pandemia-de-covid-19/>.
Quinto informe de seguimiento: “Quinto informe de seguimiento a la contratación pública en la emergencia Covid-19”; <https://transparenciacolombia.org.co/2021/09/29/quinto-informe-de-seguimiento-a-la-contratacion-publica-en-la-emergencia-covid-19/>

2 *Herramienta desarrollada con base en datos consolidados correspondientes a los Datasets de SECOP I y II vigente, registrados desde el 16/03/2020 hasta el 16/03/2022, cuyos objetos y detalles contractuales se asocian explícitamente a la contingencia de la pandemia Covid-19, de acuerdo a 30 términos identificados (de un universo de 2.521.669 procesos de SECOP I y 1.260.680 de SECOP II, total 3.782.349 contratos). Contiene también los datos consolidados correspondientes a los Datasets de Tienda Virtual del Estado, registrados desde el 16/03/2020 hasta el 16/03/2022, cuyos objetos de agregación se asocian explícitamente a la contingencia de la pandemia por Covid-19 (de un universo de 43.301 compras registradas entre 2020 y 2022): <https://www.monitorciudadano.co/accion-publica-anticorrupcion/covid/>*

3 *Durante los meses de febrero a abril de 2022, se elevaron seis derechos de petición, dos a la Procuraduría General, dos a la Contraloría General y dos a la Fiscalía General. Se recibieron seis respuestas por parte de la Procuraduría, seis de la Contraloría y una de la Fiscalía; de esta última cabe señalar que fue necesario radicar un recurso de insistencia, toda vez que pasado el plazo estipulado para que la entidad respondiera no fue posible recibir alguna contestación.*

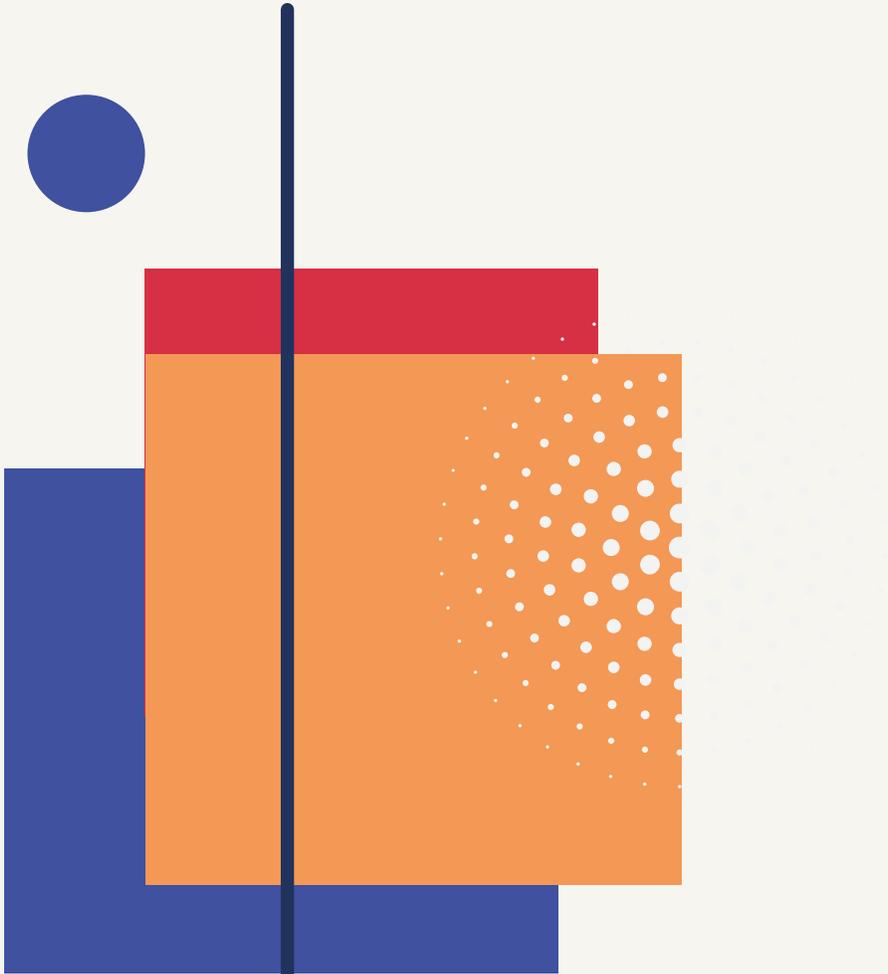
iii) Diversas reuniones con entidades de investigación, control y sanción, con la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente y con el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana⁴.

iv) Seguimiento constante de prensa y de los informes publicados tanto por las entidades referencias, como por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y la Presidencia de la República. El primer capítulo se concentra en el análisis de la destinación y el uso de los recursos públicos asignados por el gobierno nacional para atender la pandemia y los efectos ocasionados por esta; con el fin de señalar alertas asociadas a la publicidad y calidad de la información publicada, partiendo del enfoque del derecho de acceso a la información pública consagrado en la Ley 1712 de 2014.

El segundo capítulo, estudia las acciones emprendidas de manera individual o colectiva por parte de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República con el propósito de prevenir, investigar y sancionar conductas punibles relacionadas con el manejo de la contratación pública para atender la pandemia. Esto, con el objetivo de analizar el alcance y resultados de las actuaciones desplegadas por las entidades de investigación, sanción y control.

Finalmente, a manera de conclusión se recogen algunas reflexiones resultantes de estos dos años de seguimiento, así como, algunas recomendaciones para el abordaje de acciones de prevención y control a la destinación de recursos para atender situaciones de emergencia en el país.

⁴ Con las entidades de investigación, sanción y control se realizaron tres reuniones durante los años 2021 y 2022, en las que se socialización de recomendaciones derivadas del “Quinto informe de Seguimiento”, se presentó el tablero de visualización de contratos Covid y las entidades presentaron las acciones que han adelantado en marco del seguimiento a la contratación destinada para atender la emergencia. Por su parte, con Colombia Compra Eficiente se sostuvieron reuniones durante el 2021 de socialización del tablero de contratos Covid y se realizaron sugerencias de mejora para el sitio web de la agencia. Con el Observatorio Fiscal de la Javeriana, se realizó una reunión en junio de 2022, con el fin de conocer a mayor profundidad la labor de análisis del uso de los recursos públicos para atender la pandemia, que esta organización ha adelantado.



Contexto

La crisis causada por el COVID-19 entre los años 2020 y 2021, representó un reto sin precedentes tanto para las instituciones públicas como para la sociedad colombiana. La atención de esta emergencia requirió la inversión significativa de recursos tanto a nivel nacional como local.

Bajo la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional del presidente Iván Duque Márquez buscó la apropiación de nuevos recursos del Presupuesto General de la Nación para afrontar de manera oportuna esta la situación. Esta declaratoria sustentada por medio de la Urgencia Manifiesta permitió modificaciones a los procedimientos ordinarios de contratación estatal contenidos en la Ley 80 de 1993, facilitando que los contratos de mayor cuantía pudieran celebrarse también bajo la modalidad directa, siempre y cuando se mantuvieran los criterios de selección objetiva y uso eficiente de los recursos.

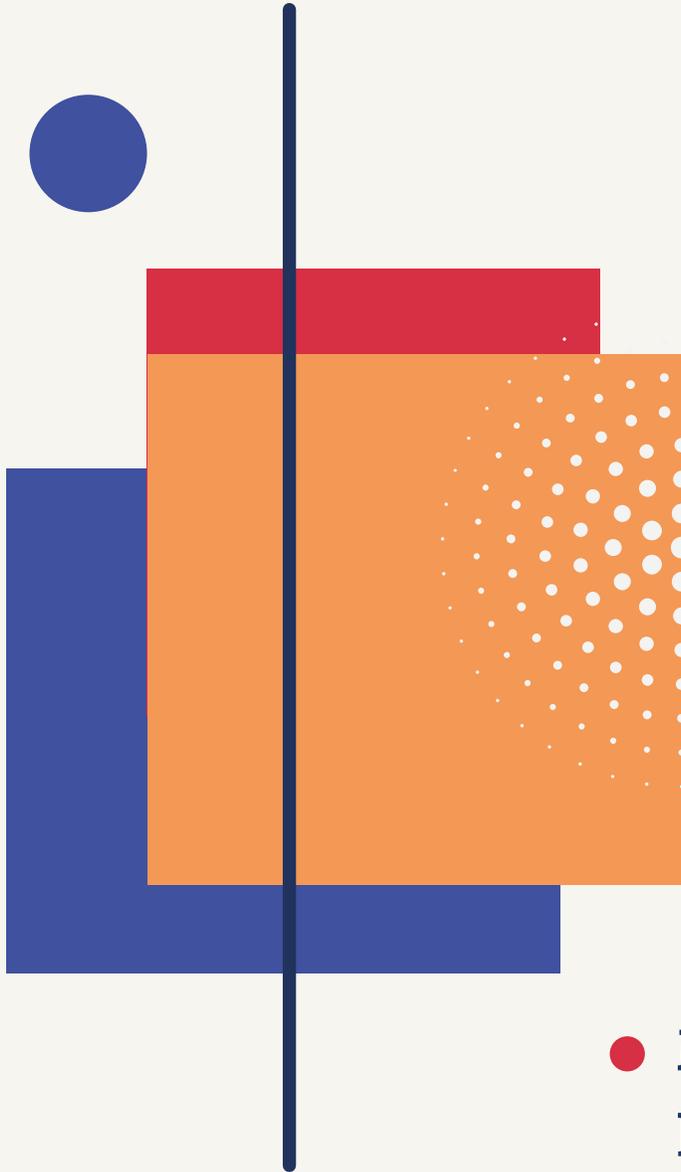
Bajo ese contexto, si bien la declaratoria de emergencia tenía una finalidad específica y su figura está permitida en la legislación colombiana (Ley 80, 1993), su uso en la contratación de bienes y servicios requeridos para atender la pandemia llevó a que se presentaran diversas alertas sobre posibles riesgos de corrupción asociados a estas contrataciones públicas que se resumen en:

- Sobrecostos en la adquisición de bienes y servicios;
- Falta de idoneidad de los contratistas;

- Uso indebido de la excepcionalidad contractual para adjudicar procesos, sin relación con la atención de la emergencia;
- Manejo de recursos y contratos a través del derecho privado.

Frente a estas alertas, en abril de 2020 entre la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría se puso en marcha una estrategia de seguimiento articulado denominada “Transparencia para la Emergencia”. Esta estrategia tuvo por objetivo adelantar seguimiento y control en tiempo real a: i) la asignación de nuevos recursos, ii) la entrega de ayudas a población vulnerable, iii) la compra de equipos de seguridad bio-sanitaria, y iv) la dotación de unidades de atención hospitalaria.

La decisión de estas entidades de trabajar conjuntamente para abordar hechos y prevenir riesgos de corrupción durante la emergencia era una solicitud latente desde la ciudadanía. La estrategia Transparencia para la Emergencia se presentó como un ejercicio de transparencia proactiva e innovador, además asumió el compromiso mensual de rendir cuentas sobre los resultados de estas actuaciones articuladas. A partir de ello, entre abril y junio de 2020 se registraron resultados significativos producto de este trabajo. Principalmente se destacan las acciones de control preventivo y concomitante adelantadas: Capturas y juicios fiscales de doble instancia y suspensiones a alcaldes y gobernadores de manera preventiva.



1.

Capitulo

- Manejo y ejecución del presupuesto destinado para atender la emergencia

El 17 de marzo de 2022 se cumplieron dos años del inicio de la emergencia económica, social y ecológica generada en el país a partir de la llegada del Covid-19, ocasionando con ello el mayor desafío en salud pública que ha enfrentado el país. Esta situación implicó un gran reto a nivel presupuestal puesto que era urgente contar con los recursos necesarios para contener los efectos de la pandemia y salvaguardar la vida de los colombianos.

Si bien los gastos necesarios para atender la crisis se debían realizar a la mayor brevedad posible, también se debían priorizar medidas para aumentar la eficiencia y efectividad del gasto, y al tiempo, asegurar la transparencia y la rendición de cuentas de estos recursos.

Manejo del presupuesto en la emergencia

Desde el inicio de la emergencia ha sido una constante la falta de claridad sobre la cantidad y uso de los recursos públicos destinados para atender la pandemia, situación que se manifiesta en dos vías: por una parte, la falta de un reporte unificado sobre el presupuesto total invertido en la emergencia, y por otra, errores en los reportes de destinación de recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) a las entidades; a continuación, se abordan de forma detallada estos aspectos:

1. No existe claridad sobre el monto total invertido para atender la emergencia.

Se ha evidenciado una dispersión de información sobre los montos destinados para hacer frente a la emergencia. La publicación y difusión de esta información desde el gobierno del Presidente Iván Duque, se hizo de manera desarticulada entre diversos comunicados públicos y reportes en sitios web como: i) el Portal de Transparencia Económica⁵, ii) el Portal de Medidas Covid⁶ y iii) los reportes del Libro Blanco del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁷. Es importante mencionar que las cifras presentadas en estas fuentes de información no sólo no concuerdan, sino que presentan grandes diferencias entre sí. Por ejemplo:

- En un primer anuncio sobre la destinación de recursos públicos realizado por el Presidente de la República Iván Duque en el programa “Prevención y Acción”, el 27 de mayo de 2020, se afirmó que Colombia invertiría cerca de 117 billones de pesos, el equivalente a más del 11% del Producto Interno Bruto (PIB) para atender la Emergencia Económica por la pandemia del Covid-19⁸. Igualmente, el 29 de mayo de 2020, la Revista Semana publicó un editorial en el cual se cita al entonces Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla, quien según el artículo “[él] aseguró que el país ha invertido 11,04 puntos del PIB, casi 117 billones de pesos, para atender la crisis⁹”.

5 Portal de Transparencia Económica: <https://www.pte.gov.co/WebsitePTE/>

6 Portal de Medidas Covid: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/MedidasCOVID19/pages_medidas-covid19

7 Libros Blancos del Ministerio de Hacienda: <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/MedidasCOVID19/LibroBlanco-FOME>

8 Presidencia de la República, Colombia invierte cerca de 117 billones de pesos para atender la Emergencia Económica por la pandemia del covid-19. <https://www.youtube.com/watch?v=M2d7hZoNAGw&t=1685s> (Minutos 28:11) <https://twitter.com/infopresidencia/status/1265849547667972096?lang=en> <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Colombia-invierte-cerca-de-117-billones-de-pesos-para-atender-la-Emergencia-Economica-por-la-pandemia-del-covid-19-200527.aspx>

9 “El alivio del gobierno a las regiones y otras noticias económicas”, <https://www.semana.com/noticias-economicas-de-las-semana/674883/>

- Esta información contrasta, con los ejercicios de rendición de cuentas presupuestal que desde marzo de 2021 empezó a realizar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante los “Libros Blancos”: Medidas Económicas Adoptadas para la Atención de la Emergencia Ocasionada por el Covid-19. En estos libros, únicamente se reportan los recursos asignados desde el FOME, los cuales ascienden a 44,3 billones de pesos¹⁰, sin que se mencionen otras fuentes de financiación o inversión.

fiscal. Estos gastos que se incluyen son proyecciones de la inversión y no necesariamente representan el dinero que se haya ejecutado en la emergencia.

De igual forma, estas cifras también llevan a otros cuestionamientos. Por ejemplo, desde el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana se indicó que la cifra de 117 billones de pesos anunciada por la presidencia de la República “*de haber sido cierta, hubiera ubicado a Colombia como uno de los países con mayor inversión*

Tabla 1. Inversión anunciada y reportada para atender la emergencia Covid

Inversión Covid anunciada por el gobierno nacional (27 mayo de 2020)	117 billones de pesos
Inversión reportada por el Ministerio de Hacienda (7 junio de 2022)	44,3 billones de pesos
Diferencia	72,7 billones de pesos

Elaboración propia con base en la información reportada en los Libros Blancos y del reporte presidencial en el programa prevención y acción del 27 de mayo de 2020

Esta enorme diferencia de 72.7 billones entre la inversión anunciada en 2020 y el reporte del Ministerio de Hacienda en 2021, se debe en gran medida a lo que expertos del Observatorio Fiscal de la Javeriana consideran como una mezcla incorrecta para definir la inversión total para la emergencia, puesto que el gobierno combina subsidios, capitalizaciones de entidades, firma de garantías y medidas de política monetaria para facilitar liquidez dentro del gasto

gubernamental para atender la emergencia. En realidad, la mayoría de estos recursos eran garantías de créditos y, por lo tanto, no era exacto contabilizarlos como parte de la inversión¹¹”. Esto descarta un 51% del total de la inversión anunciada por la Presidencia, por lo cual para el Observatorio Fiscal “la principal fuente de recursos que verdaderamente pueden constituir un gasto en la emergencia”, es el FOME¹².

¹⁰ Libro Blanco: Medidas Económicas Adoptadas para la Atención de la Emergencia Ocasionada por el Covid-19; del 7 de junio de 2022 https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-196614%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

¹¹ Razón Pública, el gasto del gobierno en la pandemia: aún no sabemos en qué se invierte peso por peso. <https://razonpublica.com/gasto-del-gobierno-la-pandemia-aun-no-sabemos-se-invierte-peso-peso/>

¹² Observatorio Fiscal Universidad Javeriana, Transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia. https://www.ofiscal.org/_files/ugd/e33cdb_23b84879a27c43f9b641c75cbdd8bd04.pdf

2. Baja calidad de la información en la rendición de cuentas de la inversión del FOME.

La publicación del Libro Blanco para la difusión de las fuentes y usos de los recursos para atender la emergencia del Covid-19 a través del FOME, ha sido un mecanismo valioso desde el Ministerio de Hacienda para dar a conocer esta información. Su importancia se hace más relevante toda vez que los datos allí reportados son actualizados constantemente. Sin embargo, al revisar la información publicada en el Libro Blanco se observan errores en las cifras referenciadas; a continuación, se presentan algunos ejemplos:

- Las cifras se presentan sin un formato unificado. Es difícil entender los valores monetarios presentados, ya que estos se muestran en diferentes partes y bajo distintos formatos. Por ejemplo, en la imagen n°1 se observa como en una misma página se presentan cifras en billones, miles de millones y mm que, aunque en principio refiere a la misma unidad monetaria, hace confusa la lectura de montos reportados en los documentos para cualquier ciudadano.

Imagen 1. Forma de presentación de cifras en el Libro Blanco del Ministerio de Hacienda.

En virtud de lo anterior, amparado en el artículo 39 de la Ley 2063 de 2020, se adicionaron al **Presupuesto General de la Nación 2021** el monto total de los saldos no comprometidos financiados con fuentes FOME, el cual equivale a la **pérdida de apropiación de la vigencia 2020 de \$18.496mm**. Dicha adición se realizó mediante Decreto 085 de 2021.

Adicionalmente, mediante la **Ley 2155 del 14 de septiembre de 2021**, se adicionaron al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación la suma de 1 **\$10,95 billones**, de los cuales \$8,14 billones fueron adicionados en el Presupuesto de Gastos de la vigencia 2021 al presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La liquidación de la mencionada adición se realizó mediante Decreto 1199 del 4 de octubre de 2021, en la cual se apropiaron **\$3.325 mil millones al Fondo de Mitigación de Emergencias —FOME**.

Así, el FOME en la vigencia 2021, tuvo una apropiación de **\$21.821 mil millones** la cual se presupuestó en la sección del **Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para ser distribuidos a las entidades del presupuesto público que los requieran para conjurar la crisis y cumplir con los objetivos del FOME**.

Fuente: Libro Blanco del 7 junio de 2022, página 8

Esta misma situación se presenta en el reporte de ejecución realizado por el FOME entre 2020 y 2022. Como se observa en la siguiente imagen, las cifras se expresan en miles de millones en algunas oportunidades incluyendo únicamente un decimal y

en otras se incluyen hasta cuatro decimales. Dicha diferencia de formato también afecta los cálculos ya que al sumar los pagos reportados no concuerdan con el reporte:

Imagen 2. Ejecución de recursos aprobados por el FOME (miles de millones)

EJES DE ACCIÓN	EJECUCIÓN 2020 (1)	PAGOS 2020	EJECUCIÓN 2021 (2)	PAGOS 2021	EJECUCIÓN 2022 (3)	"PAGOS 2022(3)	PENDIENTE POR EJECUTAR 2022(4)
Aención emergencia sanitaria	\$7.001,5	\$5.079,9	\$9.050,8	\$10.573,3	\$724,3	\$280,2	\$896,1
Atención población en condición vulnerable	\$8.634,1	\$8.464,8	\$7.743,2	\$7.882,2		\$6,7	\$0,0
Protección del empleo y a la actividad económica	\$6.395,2	\$5.116,3	\$3.921,8	\$4.948,9		\$35,8	\$0,0
% Total aprobado	\$22.030,8	\$18.661,1	\$20.715,8	\$23.384,3072	\$724,3	\$322,6	\$896,1

Fuente: Libros Blancos: Medidas Económicas Adoptadas para la Atención de la Emergencia Ocasionada por el Covid-19 -FOME. Junio de 2022

- Las cifras reportadas en la ejecución de recursos del FOME no concuerdan. El análisis realizado muestra las deficiencias al presentar cifras aproximadas a miles de millones, debido a que las diferencias, aunque parezcan mínimas, llegan a cientos de millones de pesos, montos que es imposible rastrear, como se observa en la imagen 3.

Imagen 3. Ejecución de recursos del segundo eje - Ayuda social a población en condición vulnerable (miles de millones)

MEDIDAS 2° EJE DE ACCIÓN: PROTECCIÓN A LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD	ENTIDAD SOLICITANTE	EJECUCIÓN 2020 (1)	PAGOS 2020	EJECUCIÓN 2021 (1)	PAGOS 2021	EJECUCIÓN 2022 (2)	"PAGOS 2022(3)"
Giros extraordinarios Programas Sociales	Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio del Trabajo	\$3.697	\$3.660	\$814	\$832,75		
Adelanto Programa de Devolución IVA 2020	"Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio del Trabajo"	\$280	\$280				
Asistencia humanitaria alimentaria	"Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres"	\$106	\$0	\$106			
Programa Ingreso Solidario	Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Hacienda	\$4.350	\$4.342	\$6.899,80	\$6.876		\$6,60
Asistencia a Colombianos en el exterior	Cancillería	\$1,59	\$1,59				
Financiación de servicios públicos domiciliarios estratos 1 y 2 a través de Findeter	Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Operación de financiamiento, no tiene afectación presupuestal					
Tasa compensada servicios públicos domiciliarios estratos 3 y 4 (y otros).	Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	\$1,00	\$0,00	\$12,74	\$13,74		
Subsidios directos para servicios públicos AAA en zona rural	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	\$10,44	\$10,44	\$11,55	\$11,55		
Atención adultos mayores en lista priorización - Colombia Mayor	Ministerio del Trabajo	\$4,42	\$4,42				
Transferencia económica a trabajadores cesantes CCF	Ministerio del Trabajo	\$126,74	\$117,30		\$21,39		
Apoyo al ingreso de trabajadores con contrato suspendido o en licencia no remunerada	Ministerio del Trabajo	\$56,41	\$49,05	\$4,75			\$0,03
Atención a población en condición vulnerable		\$8.634,1	\$8.464,8	\$7.743,2	\$7.861,2	\$0,00	\$6,70
Comprobación suma		\$8,633,6	\$8.464,8	\$7.742,8	\$7.861,4	0,0%	\$6,6

Fuente: Libros Blancos: Medidas Económicas Adoptadas para la Atención de la Emergencia Ocasionada por el Covid-19 -FOME. Junio de 2022

La forma de presentación de estos reportes es contradictoria con el principio de calidad de la información pública, que de acuerdo a la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014) debe regir el actuar de las instituciones estatales en torno a este asunto. Esto, por cuanto la forma en la que está publicada la información, no permite su fácil comprensión desde la ciudadanía y tampoco conocer una ejecución más detallada de estos dineros.

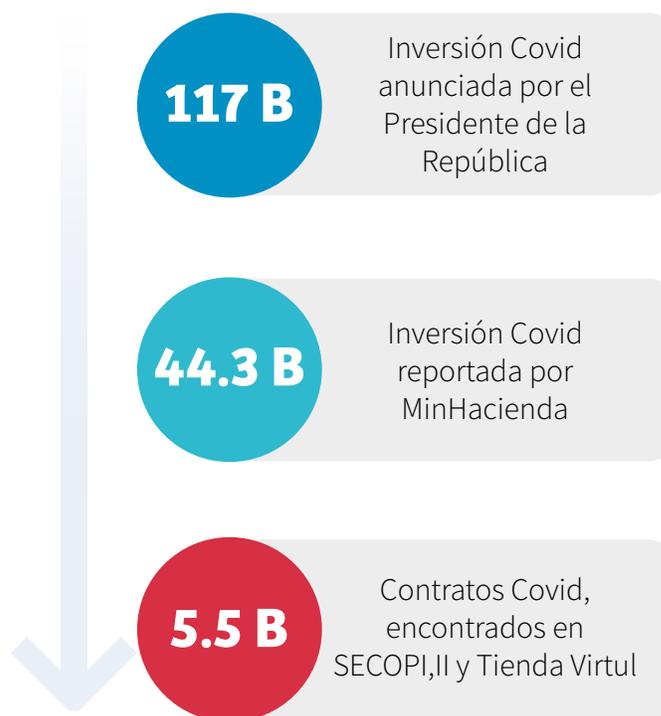
Alertas frente al manejo de la contratación pública en la emergencia

1. Bajo nivel de reporte de la ejecución de recursos públicos

El seguimiento durante estos dos años a la atención de la emergencia ha mostrado como resultado un alto grado de opacidad en la información sobre la forma en la que se contrataron los bienes y servicios durante la emergencia ocasionada por la pandemia.

Al detallar la información publicada por el Estado, se encuentran diferencias entre el presupuesto anunciado y los contratos reportados. Como ya se mencionó, de los \$117 billones anunciados en su momento por el Presidente de la República Iván Duque, el Ministerio de Hacienda rinde cuentas únicamente de una ejecución de \$44.3 billones. No obstante, en las plataformas del SECOP y Tienda Virtual solo se identificaron contratos por un monto de \$5.5 billones, como se relaciona en la siguiente imagen¹³:

Imagen 4. Dinero anunciado por el gobierno nacional VS. Monto reportado en SECOP



Elaboración propia con base en la información anunciada, la contratación y compras relacionadas con la emergencia, registradas en SECOP I y II

Frente a los recursos ejecutados desde el FOME (44.3 Billones), el reporte de contratos identificados en el Sistema Electrónico de Contratación Pública equivale a solo el 13%. Esto indica que hay opacidad en la contractual del 87% restante de recursos, cifra equivalente a \$38.4 billones de pesos.

¹³ Cabe destacar que se llegó a este valor por medio de la metodología implementada por Transparencia por Colombia, en el tablero de visualización de contratos Covid: Contratación y compras relacionadas con la emergencia, registradas en SECOP I, II y Tienda Virtual del Estado entre 16/03/2020 y el 16/03/2022. <https://www.monitorciudadano.co/accion-publica-anticorruption/covid/>

2. Contratación bajo derecho privado

La ejecución de los recursos públicos destinados para la emergencia no solo se ha llevado a cabo bajo las medidas de excepcionalidad, sino que en un alto porcentaje se han ejecutado por medio de derecho privado.

Esto se debe a que un alto volumen de recursos se contrató por medio de sociedades de economía mixta, en cuya resolución fundacional se excluye la responsabilidad de reportar su contratación en el SECOP, y además les brinda la posibilidad de ejecutar recursos públicos bajo derecho privado. Este es el caso de Fiduciaria La Previsora S.A. (Fiduprevisora) quien posee la calidad de vocera y administradora del patrimonio autónomo denominado Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres¹⁴ al cual pertenece la Subcuenta para la Mitigación de Emergencia (FOME).

Lo anterior, si bien explica porque no se ha publicado en SECOP esta información, no resuelve el punto de transparencia y rendición de cuentas de la totalidad de los recursos puesto que es difícil identificar en dónde se encuentran los contratos no reportados en el SECOP y además no se cuenta con un sistema electrónico autónomo por parte de las sociedades de economía mixta que cumpla con criterios de calidad, oportunidad y datos abiertos; principios que favorecen el desarrollo de ejercicios de control ciudadano.

Ahora bien, cabe destacar que a partir de la nueva obligación contenida en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, las entidades estatales que cuenten con un régimen excepcional de contratación, "deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II)".

3. Falta de idoneidad de los contratistas

La Ley 1150 de 2007, en su artículo 5, establece que la selección de un contratista debe hacerse de forma objetiva, cumpliendo con factores de escogencia y calificación que definan debidamente las entidades en los pliegos de condiciones del proceso contractual. Estos factores, deben ser verificados al momento de elegir la mejor opción, teniendo en cuenta entre otros aspectos, la capacidad jurídica, las condiciones de experiencia y la capacidad financiera y de organización de los proponentes.

Dentro del marco de la excepcionalidad bajo la cual se puede regir la contratación pública en situaciones de emergencia, se identificaron varios casos en los que los criterios de selección e idoneidad de contratistas no se cumplieron. A continuación, se citan tres casos emblemáticos de esta falta de idoneidad:

-
- 14 De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, el Fondo Nacional es un fideicomiso estatal de creación legal constituido como patrimonio autónomo, administrado por la sociedad fiduciaria La Previsora S.A. Bajo esa calidad, La Fiduciaria La Previsora S.A. (Fiduprevisora), actuó para atender la emergencia del Covid-19 <https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2021/06/9677-MECOVID19-1400-2020-RATIF-Y-PAGO-FUNDACION-IMIX.pdf>
 - 15 Para mayor información, ver el Tercer Informe de Seguimiento elaborado por Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/3-rep-Ciudadania-Activa-21-08-20.pdf>

- En el departamento de Bolívar, se contrató la Cooperativa Multiactiva de la Renovación para el suministro de alimentos, sin embargo, la cooperativa no tenía constancia de experiencia en la prestación de estos servicios, que justificará su selección. De otra parte, la alcaldía de Cartagena ha adelantado en otras ocasiones contratos con esta organización, pero para el desarrollo de capacitaciones dirigidas a mujeres víctimas de violencia. En este caso, como se indicó en su momento, hacía falta determinar si entre los objetos y las actividades de la cooperativa, además de las capacitaciones a población vulnerable, se encuentra la entrega de alimentos .
- La E.S.E. Salud Pereira, entidad adscrita a la Alcaldía de Pereira, presentó un contrato por valor superior a los \$71 millones para la compra de equipos médicos, adjudicado a Juan Carlos Salazar, persona natural que aparece en el registro mercantil como propietario de la empresa Electronitech. En el estudio de mercado se indica que la E.S.E. Salud Pereira solicitó cotizaciones a las firmas BMO LINE y Electronitech, pero ninguna de las dos tiene entre sus actividades económicas la venta de equipos médicos¹⁶.
- La Alcaldía de Soledad, Atlántico firmó un contrato con la fundación La Infancia de Colombia Mejora, para la distribución de porciones de alimentos a personas de la tercera edad en el municipio. Llama la atención que la fundación fue constituida el 04 de abril de 2020, es decir 10 días antes de la firma de este contrato de 150 millones de pesos. Además, es importante mencionar que dicho contrato se adjudicó de manera directa

para ejecutarse dos meses después de la firma, es decir en el mes de junio¹⁷.

4. Sobrecostos en la adquisición de bienes y servicios

De acuerdo a la Ley 80 de 1993, en su artículo 3, es obligación de los servidores públicos seleccionar la propuesta que refleje la mejor relación entre calidad y precio, de manera que se garantice mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y en la adquisición de bienes y servicios.

Sin embargo, en el análisis de contratos (83.564) efectuado por Transparencia por Colombia y los aliados territoriales, se encontraron procesos en los que las ofertas contratadas presentaban altos sobrecostos, lo cual los convertían en opciones no convenientes para la administración. A continuación, se mencionan algunos de estos casos:

- En Malambo, Atlántico, se suscribió contrato con la Fundación Lirio de los Valles, para la adquisición de kits alimentarios para población en condición de vulnerabilidad que además de suministrar productos vencidos, contaba con sobrecostos por más del 100%. Por esta razón, la Procuraduría suspendió al alcalde municipal, Rumenigge Monsalve y la Fiscalía le imputó cargos a él y a la representante legal de la organización. Cabe señalar que es aún más preocupante esta situación, toda vez que esa fundación había tenido en el pasado investigaciones por incumplimientos con contratos firmados con el ICBF en Barranquilla¹⁸.

¹⁶ Para mayor información, ver el Tercer Informe de Seguimiento elaborado por Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/3-rep-Ciudadania-Activa-21-08-20.pdf>

¹⁷ Para mayor información, ver el Tercer Informe de Seguimiento elaborado por Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/3-rep-Ciudadania-Activa-21-08-20.pdf>

¹⁸ Para mayor información, ver el Quinto Informe de Seguimiento elaborado por Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/quinto-informe-de-seguimiento-1.pdf>

- El municipio de Girón, Santander, suscribió contrato con el señor Ariel Castro Garcés para la adquisición de kits alimentarios por valor de \$1.400.000.000. La Contraloría General de la República estableció un presunto sobrecosto equiparable al 32% al valor de los kits. Para el órgano de control, el presunto daño patrimonial al Estado sería por \$242.800.994, dado por indebida planeación y celebración del contrato¹⁹.

5. Uso indebido de la excepcionalidad contractual para adjudicar procesos, sin relación con la atención de la emergencia

Como ya se mencionó, durante el periodo cobijado por la declaratoria de emergencia económica, social y ecológico, los gobiernos nacionales y territoriales, tuvieron la facultad de contratar de manera directa bajo la causal de urgencia manifiesta.

El seguimiento permanente a la publicación de los contratos Covid en el portal de SECOP arrojó que, en varias ocasiones, la contratación bajo la causal de urgencia manifiesta se empleó para propósitos que no tenían relación directa con la atención de la pandemia ni de las situaciones de emergencia sanitaria y/o humanitaria derivadas de ésta. Uno de estos contratos que ejemplifica lo anterior es:

- El contrato que el Distrito de Barranquilla celebró con EDUBAR, una sociedad de economía mixta de la cual el 74% de sus acciones son del sector público (Alcaldía de Barranquilla y Gobernación del Atlántico y otros) y, el 26% restante, es del sector privado. En este caso, aunque en el SECOP se describe que el contrato estaba encaminado a desarrollar acciones en el marco del Plan de Intervenciones Colectivas (PIC)²⁰ para dar respuesta a la crisis sanitaria de la pandemia, el documento contractual justifica el mantenimiento a los escenarios deportivos como una necesidad para fomentar la práctica del deporte y para el alistamiento de la ciudad de cara a los Juegos Panamericanos de 2027²¹.

6. Financiadores de campañas territoriales con contratos Covid

Uno de los aspectos analizados en el seguimiento a la contratación de bienes y servicios para la emergencia, fue determinar si los contratistas seleccionados habían sido financiadores de campañas políticas. Si bien esta actividad no es ilícita en tanto no se sobrepasen unos topes permitidos para las donaciones a campañas (Ley 1778 de 2016 que modifica la Ley 80 de 1993), si revierte cierto grado de complejidad puesto que el aporte previo a las campañas puede convertirse en un incentivo particular al momento de seleccionar a

19 Para mayor información, ver el Tercer Informe de Seguimiento elaborado por Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/3-rep-Ciudadania-Activa-21-08-20.pdf>

20 De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social, el PIC “es un plan de beneficios compuesto por intervenciones de promoción de la salud y gestión del riesgo, las cuales se enmarcan en las estrategias definidas en el Plan Territorial de Salud (PTS), y buscan impactar positivamente los determinantes sociales de la salud y alcanzar los resultados definidos en el PTS. Comprende un conjunto de intervenciones, procedimientos, actividades e insumos definidos en el anexo técnico de la Resolución 518 de 2015, los cuales se ejecutarán de manera complementaria a otros planes de beneficio”. <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Paginas/plan-de-intervenciones-colectivas.aspx>

21 Para mayor información, ver el Tercer Informe de Seguimiento elaborado por Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/3-rep-Ciudadania-Activa-21-08-20.pdf>

los contratistas, más aún cuando la figura de urgencia manifiesta permitía hacerlo de manera directa. En este caso se encontró que, en efecto, varios contratos fueron suscritos con particulares o empresas que previamente habían financiado campañas políticas. A continuación, se presentan algunos casos que ejemplifican esta situación:

- Dos contratos suscritos por la empresa Tasset S.A.S. con la gobernación del Atlántico por un valor cercano a los 6 mil millones de pesos. Esta empresa en el 2019 financió por medio de un préstamo (\$258.526.712) la candidatura de la hoy gobernadora del Atlántico Elsa Noguera y para la fecha en que se contrató, el préstamo a la campaña no había sido cancelado .

Igualmente, aunque no está prohibido que un prestamista, financiador de campaña contrate -en este caso con el departamento; sí preocupa, en tanto que podría estarse financiando campañas bajo la figura de préstamo como forma de esquivar la disposición normativa. Esto en vista de que, por ejemplo, en este caso si la financiación se hubiese dado bajo la modalidad de donación, esos \$258 millones representarían el 6% de los aportes de la

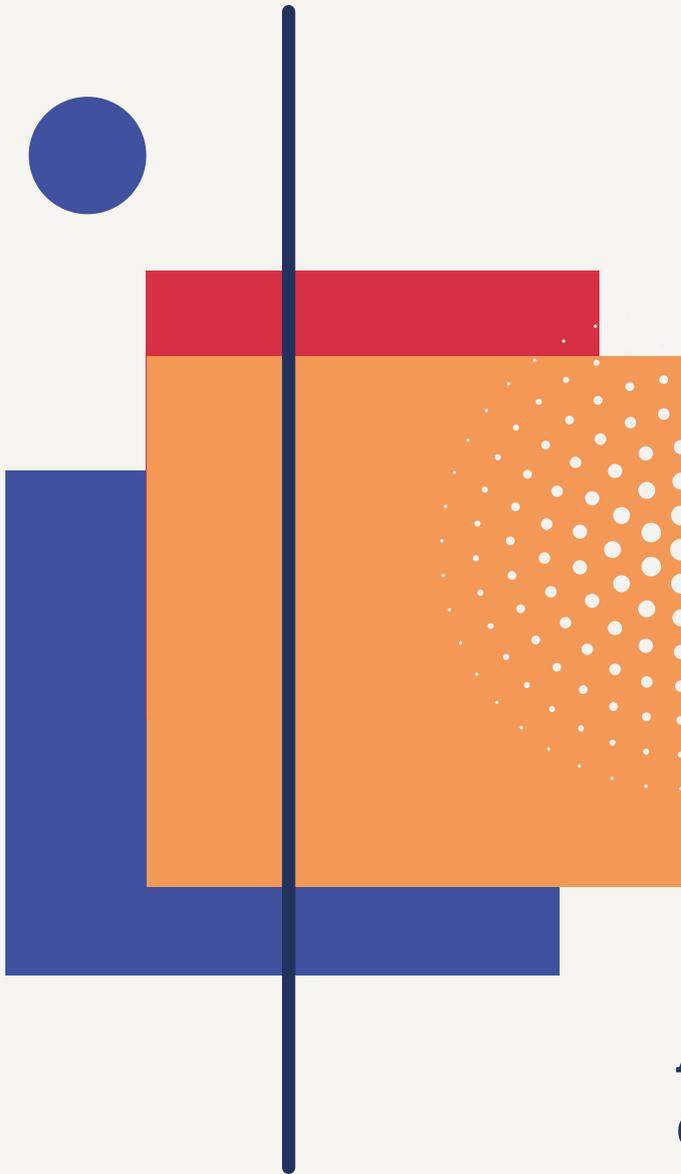
campaña, lo que estaría excediendo el monto máximo permitido del 2.0% establecido por la Ley 1778 de 2016²³ incurriendo en una causal de inhabilidad²⁴.

- En el departamento de Caquetá, Jaime Alfonso Núñez Montilla prestó \$100 millones a la campaña del hoy gobernador Arnulfo Gasca Trujillo. Luego, la empresa Maxigranos cuyo representante legal es el señor Núñez, suscribió un contrato con la gobernación del Caquetá por un valor de \$1.600 millones por medio de contratación directa y bajo la causal de urgencia manifiesta, para la adquisición de ayudas alimentarias para atender la emergencia ocasionada por el Covid .

22 Para mayor información, ver el Quinto Informe de Seguimiento elaborado por Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/quinto-informe-de-seguimiento-1.pdf>

23 Ley 1778 de 2016, artículo 33: “Inhabilidad para Contratar de Quienes Financien Campañas Políticas. El numeral 1 del artículo 8o de la Ley 80 de 1993 tendrá un nuevo literal k), el cual quedará así: Las personas naturales o jurídicas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, a las alcaldías o al Congreso de la República, con aportes superiores al dos por ciento (2.0%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato”.

24 Según la Procuraduría, la suma máxima a invertir en la campaña electoral de Elsa Noguera para la gobernación del Atlántico, era de \$4.151 millones, lo que quiere decir que de acuerdo a la Ley 1778 de 2016, hubiesen incurrido en inhabilidad aquellas personas naturales o jurídicas que hubiesen invertido un valor superior a los \$83.028.291, que corresponden al 2.0% del máximo a invertir que indica la norma. Para mayor información, ver el Quinto Informe de Seguimiento elaborado por Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/quinto-informe-de-seguimiento-1.pdf>



2.

Capítulo

Acciones de las entidades de investigación, control y sanción en el marco de la emergencia

Desde la llegada de la pandemia en marzo de 2020, las entidades de investigación, control y sanción han emprendido diversas acciones de tipo individual o colectivas, con el fin de prevenir, investigar y sancionar conductas punibles en el marco de la contratación pública destinada para atender la pandemia. En ese sentido, Transparencia por Colombia durante el 2022 realizó solicitudes de información a la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría General, hizo seguimiento de prensa y de informes publicados por las entidades, y mantuvo reuniones con funcionarios de estas instituciones con el objetivo de conocer las acciones adelantadas y establecer así un balance de la actuación, el cual se presenta a continuación:

1. Número total de acciones emprendidas

A la fecha estas entidades han emprendido 1.402 acciones²⁶, procesos que prenden las alertas sobre los riesgos asociados al uso correcto de los recursos para atender la emergencia, toda vez que las condiciones de excepcionalidad bajo las cuales se rigió la contratación durante este periodo, permitieron una ejecución excepcional. De las acciones emprendidas, la mayor parte (1.070) se realizaron durante el primer año de la emergencia (2020); mientras que para el segundo año (2021) se adelantaron solo 332 acciones. Las acciones adelantadas se desagregan de la siguiente forma:

Tabla 2. Acciones emprendidas por la Procuraduría, Contraloría y Fiscalía General

	AÑO 1			AÑO 2		
	7 DE MARZO DE 2020 - 16 DE MARZO DE 2021			17 DE MARZO DE 2021 - 16 DE MARZO DE 2022		
	Indagación preliminar	Investigación aperturada	Juicio disciplinario	Indagación preliminar	Investigación aperturada	Juicio disciplinario
PROCURADURÍA	574	65	26	155	63	15
	Indagación preliminar	Proceso roceso de responsabilidad fiscal	Decisiones	Preliminar	Proceso roceso de responsabilidad fiscal	Decisiones
CONTRALORÍA	91	67	120	31	28	8
	Audiencia de formulación de imputación	Preclusión	Sentencia condenatoria	Audiencia de formulación de Imputacion"	Preclusión	Sentencia condenatoria
FISCALÍA	127	0	0	30	1	1

Elaboración propia con base en la información suministrada por las entidades de investigación, control y sanción

²⁶ Esta cifra resulta de la información suministrada por parte de la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría General; en respuesta a derechos de petición elevados por Transparencia por Colombia durante los meses de febrero, marzo y abril de 2022.

A nivel territorial, la información proporcionada por los órganos de control, indica que se han emprendido acciones de indagación o investigación en todos los departamentos del territorio nacional. Amazonas (4), Guainía (4) y Guaviare (4) son los departamentos

que menos casos presentan, en contraste con los departamentos de Nariño (97) Cundinamarca (89) y Tolima (86) que representan los territorios con mayor número de casos. Tal y como se resalta en el siguiente mapa:

Mapa 1. Acciones adelantadas por los órganos de control, por departamentos



Elaboración propia con base en la información suministrada por la Procuraduría y la Contraloría General

De la misma manera, el mapa permite observar que las alertas por posibles irregularidades no son un tema aislado o concentrado en unos pocos territorios de la jurisdicción nacional, por el contrario, representan una problemática de riesgo de corrupción en todo el país, en mayor o menor medida.

También se observa que los territorios en los que se ha realizado mayor inversión de recursos Covid (Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Nariño, Santander y Valle del Cauca) son los que presentan más indagaciones preliminares abiertas por parte de las entidades de investigación, control y sanción.

Sin embargo, esta condición no se cumple en los siguientes casos: i) el Distrito Capital, puesto que Bogotá es el territorio que realizó la más alta inversión, para contener la emergencia, en concreto \$1.783.446.785.012²⁸ y solo tiene 24 indagaciones, y en ii) Tolima, que es el tercer departamento con el mayor número de indagaciones abiertas, en total 86, con una inversión Covid baja en comparación con otros territorios, \$80.421.182.503.

2. Investigaciones abiertas a funcionarios públicos

Durante los dos años de la pandemia, como resultado de las tareas realizadas por parte de las entidades de investigación, control y sanción, en marco al

seguimiento de los recursos empleados para atender la emergencia ocasionada por el Covid-19, se adelantaron investigaciones a funcionarios públicos de diferente nivel.

Dentro de esos procesos y con base en la información suministrada por parte de estas entidades, se identificaron las conductas que más se presentaron, las cuales coinciden en gran parte con las alertas identificadas por Transparencia por Colombia y la Alianza Ciudadanía Activa, en el seguimiento periódico realizado.

Tabla 3. Conductas por las que más se abrieron procesos contra funcionarios públicos

CONDUCTA	CANTIDAD	ENTIDAD QUE INVESTIGÓ
Sobrecostos	200	CONTRALORÍA GENERAL
Omitir realizar la ponderación económica de ofertas, sin consultar los precios del mercado lo que puede generar sobre costos	74	PROCURADURÍA GENERAL
Utilizar indebidamente la figura de la urgencia manifiesta	60	
Incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de la entidad contratante.	58	
Irregularidad en el acto de adjudicación	52	
Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios o procedimientos que regulan la contratación estatal y la función administrativa contempladas en la constitución política o en la ley	47	
Celebrar indebidamente contratos o convenios interadministrativos con organismos internacionales, cooperativas, asociaciones de municipios y universidades sin que cumplan con los requisitos legales	38	
Contrato sin cumplimiento de requisitos legales	28	
Peculado por apropiación	Estos son los delitos que más se relacionaron por parte de la Fiscalía, aunque no se especificó la cantidad precisa	FISCALÍA GENERAL
Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades		
Interés indebido en la celebración de contratos		

Elaboración propia con base en la información suministrada por la Procuraduría, la Contraloría y la Fiscalía General

28 Cifra a la que se llegó por medio del tablero de visualización de contratos Covid, desarrollado por Transparencia por Colombia: <https://www.monitorciudadano.co/accion-publica-anticorrupcion/covid/>

Como se observa en la tabla 3, las conductas que se relacionan en mayor cantidad tienen que ver con afectaciones al erario público, por cuanto estos procesos surgieron en el contexto de la contratación que se celebró para atender la emergencia. Esta tabla evidencia la trasgresión de las normas y de los principios de transparencia, economía y responsabilidad que deben regir la contratación.

Estas conductas también tienen una afectación en la garantía de los derechos y necesidades de los colombianos, que en este caso eran a la vida, la salud,

el trabajo, la igualdad, entre otros, toda vez que la razón de ser de la contratación es atender en mayor o menor medida esos derechos y necesidades.

En cuanto al rango de los funcionarios involucrados en estos hechos, la información suministrada por los órganos de control e investigación indica lo siguiente:

Tabla 4. Funcionarios involucrados en investigaciones relacionadas con irregularidades en el manejo de la contratación para atender la emergencia

	CANTIDAD	ENTIDAD	CONDUCTA CAUSANTE DEL PROCESO	ESTADO PROCESO
DIRECTORES ADMINISTRATIVOS	1	Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres- UNGRD	<ul style="list-style-type: none"> Posibles sobrecostos en la celebración de contratos 	La Contraloría General imputó fiscalmente al Director de la UNGRD
GOBERNADORES	4	Arauca	<ul style="list-style-type: none"> Interés indebido en la celebración de contratos agravado Peculado por apropiación en grado de tentativa 	La Fiscalía General imputó penalmente al gobernador, quien se encuentra privado de la libertad
		Atlántico	<ul style="list-style-type: none"> Celebrar contratos con financiadores presuntamente inhabilitados 	Estudio preliminar ante la Procuraduría Regional del Atlántico
		Chocó	<ul style="list-style-type: none"> Faltas disciplinarias en la celebración de contrato Celebración de contrato sin cumplimiento de requisitos legales Prevaricato por omisión 	La Procuraduría regional del Chocó ordenó suspensión del gobernador por 3 meses, por este mismo caso, el Tribunal Superior de Bogotá ordenó detención domiciliaria
		Vichada	<ul style="list-style-type: none"> Violación al régimen legal de inhabilitaciones e incompatibilidades en la celebración de contratos 	La Procuraduría General formuló pliego de cargos contra el gobernador

	CANTIDAD	ENTIDAD	CONDUCTA CAUSANTE DEL PROCESO	ESTADO PROCESO
ALCALDES CIUDADES CAPITALES	2	Puerto Carreño, Vichada	· Posibles sobrecostos en la celebración de contratos	La Procuraduría General abrió investigación disciplinaria contra el alcalde
		Sincelejo, Sucre	· Posibles sobrecostos en la celebración de contratos	La Contraloría General abrió proceso de responsabilidad fiscal contra el alcalde, por presuntos sobrecostos en la contratación de mercados para la población de la ciudad durante el tiempo de cuarentena. Posteriormente, la entidad archivo el proceso
ALCALDES CIUDADES INTERMEDIAS	7	Chaparral, Tolima	· Contrato sin cumplimiento de los requisitos legales	La Fiscalía le imputó cargos al alcalde, a la espera de la audiencia de acusación
		Flandes, Tolima	· Posibles sobrecostos en la celebración de contratos	La Contraloría General abrió proceso de responsabilidad fiscal contra el alcalde.
		Guaduas, Cundinamarca	· Interés indebido en la celebración de contratos · Contratos sin cumplimiento de los requisitos legales · Presuntos sobrecostos de contratos celebrados	La Fiscalía solicitó orden de captura, que luego fue revocada por el juzgado promiscuo de Guaduas, ordenando su libertad. El caso se encuentra en etapa probatoria de una investigación disciplinaria ante la Procuraduría Provincial de Honda
		Malambo, Atlántico	· Celebración de contratos con organizaciones que no cumplían los requisitos de experiencia, ni de capacidad jurídica	La Procuraduría General profirió pliego de cargos contra el alcalde
		Necoclí, Antioquia	· Peculado por apropiación · Falsedad ideológica en documento público.	Sentencia condenatoria apelada de noviembre de 2021
		San Vicente del Caguán, Caquetá	· Interés indebido en la celebración de contratos · Peculado por apropiación a favor de terceros · Uso de documento falso	La Fiscalía General imputó al alcalde por los delitos referidos; se está a la espera de fijar fecha para audiencia de formulación de acusación por parte del juzgado de conocimiento.
Socorro, Santander	· Presuntas irregularidades en la celebración de contrato, con organización sin experiencia previa	La Procuraduría Regional de Santander suspendió a la alcaldesa, posteriormente la misma entidad levantó la suspensión. La Fiscalía informó que se encuentra en etapa de juicio.		

**ALCALDES
MUNICIPIOS**

CANTIDAD	ENTIDAD	CONDUCTA CAUSANTE DEL PROCESO	ESTADO PROCESO
15	Buenavista, Córdoba	<ul style="list-style-type: none"> · Presuntos sobrecostos en la celebración de contrato 	La Procuraduría General abrió investigación disciplinaria contra el alcalde
	Candelaria, Valle del Cauca	<ul style="list-style-type: none"> · Contrato sin cumplimiento de requisitos legales en concurso homogéneo y sucesivo · Peculado por apropiación 	Fiscalía judicializó al alcalde
	Campoalegra, Huila	<ul style="list-style-type: none"> · Posibles sobrecostos en la celebración de contratos 	La Procuraduría General le abrió investigación disciplinaria a la alcaldesa
	Carurú, Vaupes	<ul style="list-style-type: none"> · Celebración de contrato sin cumplimiento de requisitos legales 	La Fiscalía imputó cargos contra la alcaldesa
	El Retorno, Guaviare	<ul style="list-style-type: none"> · Posibles sobrecostos en la celebración de contratos 	La Procuraduría General suspendió en febrero de 2022 al alcalde, por 8 meses
	Galeras, Sucre	<ul style="list-style-type: none"> · Peculado por apropiación en beneficio de terceros · Contrato sin cumplimiento de los requisitos legales · Interés indebido en la celebración de contrato 	La Fiscalía solicitó medida de aseguramiento intramural para el alcalde; el juez del municipio lo dejó en libertad posteriormente
	La Palma, Cundinamarca	<ul style="list-style-type: none"> · Presuntas anomalías contractuales relacionadas con posibles sobrecostos e irregularidades en la selección de contratistas 	La Procuraduría General formuló pliego de cargos contra el alcalde
	Momil, Córdoba	<ul style="list-style-type: none"> · Presuntos sobrecostos en la celebración de contrato 	La Procuraduría General abrió investigación disciplinaria contra el alcalde

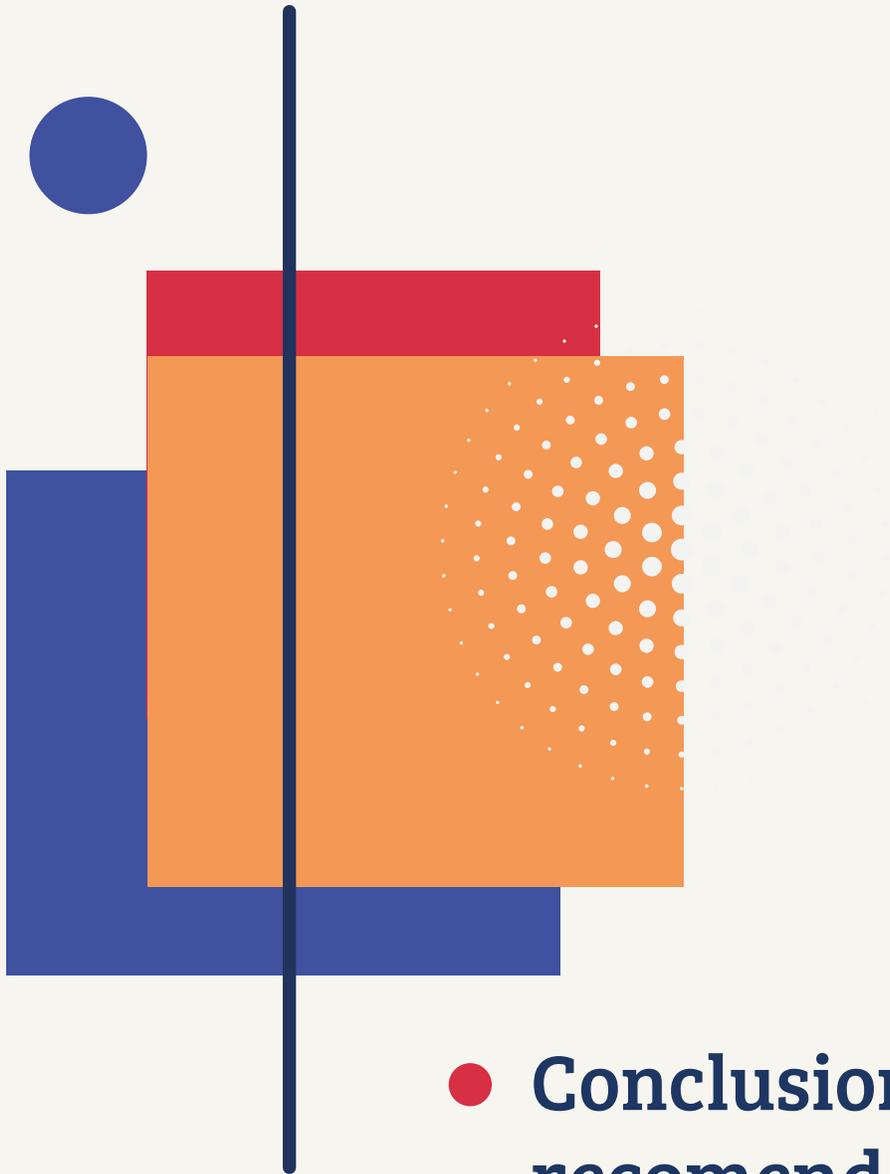
**ALCALDES
MUNICIPIOS**

CANTIDAD	ENTIDAD	CONDUCTA CAUSANTE DEL PROCESO	ESTADO PROCESO
15	Planeta Rica, Córdoba	<ul style="list-style-type: none"> · Presuntos sobrecostos en la celebración de contrato 	La Procuraduría General abrió investigación disciplinaria contra el alcalde
	Piamonte, Cauca	<ul style="list-style-type: none"> · Violación al régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades en la celebración de contratos 	La Fiscalía presentó imputación de cargos contra el alcalde y posteriormente la Procuraduría lo citó a audiencia pública
	Pueblo Nuevo, Córdoba	<ul style="list-style-type: none"> · Presuntos sobrecostos en la celebración de contrato 	La Procuraduría General abrió investigación disciplinaria contra el alcalde
	Riosucio, Chocó	<ul style="list-style-type: none"> · Celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales · Peculado por apropiación en favor de terceros · Falsedad ideológica en documento público · Usurpación de funciones públicas 	Fiscalía presentó imputación de cargos al alcalde, quien se encuentra en medida de aseguramiento, privativa de la libertad en su residencia
	Sahagún, Córdoba	<ul style="list-style-type: none"> · Presuntos sobrecostos en la celebración de contrato 	La Procuraduría General abrió investigación disciplinaria contra el alcalde
	San Antonio, Tolima	<ul style="list-style-type: none"> · Celebración de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales · Peculado por apropiación · Falsedad en documento privado 	La Fiscalía General imputó cargos al alcalde del municipio, y se está a la espera de que se fije fecha para audiencia de formulación de acusación por parte del juzgado de conocimiento
	San José de Miranda, Santander	<ul style="list-style-type: none"> · Celebración de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales · Peculado por apropiación 	La Fiscalía solicitó preclusión por imposibilidad de continuar con el ejercicio de la acción penal.

Elaboración propia con base en la información registrada en medios de comunicación y la suministrada por la Procuraduría, la Contraloría y la Fiscalía General

Frente a los funcionarios involucrados, en este balance se quiere hacer un énfasis particular en los siguientes puntos:

- De los 4 gobernadores investigados, se resalta la rapidez con la que avanzaron los casos de Arauca, Chocó y en parte del Vichada; sin embargo, llama la atención que el caso de la gobernadora del Atlántico se encuentre en estudio preliminar desde febrero de 2021.
- Frente a los casos de los alcaldes de capitales departamentales investigados, llama la atención que en el caso particular del mandatario de Puerto Carreño, Vichada, no se ha reportado ningún tipo de avance. Es importante que las entidades correspondientes determinen si él incurrió en sobrecostos, toda vez que resulta preocupante que eventualmente se hayan pagado precios superiores por los productos adquiridos, contribuyendo a que se hubiese dejado de brindar ayudas humanitarias a la población más vulnerable.
- Llama la atención los casos de los mandatarios de Guaduas, Cundinamarca, Socorro, Santander y Galeras, Sucre. El primero fue capturado en 2020 por orden de la Fiscalía, pero tres meses después un juez ordenó su libertad; en cuanto a la segunda, la Procuraduría en el mismo año la suspendió por cinco meses, sin embargo, la misma entidad levantó la sanción tres meses después de haber tomado la decisión inicial. Al alcalde de Galeras, la Fiscalía le solicitó medida de aseguramiento intramural, pero un juez lo dejó en libertad posteriormente.
- Se resalta el número importante de mandatarios y cabezas de entidades -en total 29- que se vieron envueltos en una investigación. De estos, hay varios casos que se encuentran en las primeras fases de los procesos y por lo tanto se requieren mayor celeridad para que se conozcan resultados de esas investigaciones. Esta situación contrasta con la prontitud con la que se tomaron decisiones en materia de procesos disciplinarios, fiscales y penales en 2020 en marco de la alianza “Transparencia para la Emergencia”, liderada por la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría General; que demostró que es muy beneficioso cuando se pone en marcha con dinamismo la colaboración armónica entre las entidades estatales para satisfacer los fines propios del Estado.
- De particular interés resulta el proceso de responsabilidad fiscal que adelanta la Contraloría General contra el ex director de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD, Eduardo José González Angulo. Este proceso busca constatar si en efecto hubo sobrecostos en los contratos celebrados por parte de esta entidad, lo que no es un asunto menor si se tiene en cuenta que la UNGRD fue la segunda entidad que más recursos recibió del FOME (\$5.9 billones) para atender la emergencia.



- **Conclusiones y recomendaciones para el manejo de futuras emergencias**

En este último balance es relevante centrar la atención en los siguientes puntos, no sólo como una forma de analizar lo que fue la gestión para la destinación de recursos para atender la pandemia, sino también, como una forma de aportar para que en futuras situaciones de emergencia se apliquen lecciones aprendidas y se eviten los errores ya mencionados:

1. Aun no se conoce el total de la inversión destinada por el Estado para hacer frente a la emergencia. Los reportes de inversión se encuentran dispersos entre anuncios, y comunicados de distintas entidades que señalan cifras diferentes frente al monto total de recursos dispuestos por el Estado para hacer frente a la emergencia. Esto representa un desafío en materia de transparencia presupuestal que debe ser atendido por recomendación del Ministerio Público al gobierno nacional, a través de un reporte unificado, claro y accesible para que la ciudadanía se informe de manera completa sobre el total de recursos invertidos y la fuente y distribución de dicha inversión respectivamente para cada nivel de gobierno (nacional, territorial y local). Este reporte puede darse de manera interactiva, aprovechando las tecnologías de información y comunicación; tomando como ejemplo el ejercicio que realiza el gobierno de Perú al respecto: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_wrapper&language=es-ES&Itemid=102662&lang=es-ES&view=wrapper

2. Luego de dos años del inicio de la emergencia, preocupa el bajo nivel de reporte de información contractual. Frente a esto, cabe recordar que el SECOP representa, según el Decreto 1082 de 2015, el medio de información oficial de toda la contratación realizada con dineros públicos en el país y todas las entidades públicas están obligadas a registrar allí su contratación. A pesar de ello, es lamentable que

no se encuentra reportada en un alto porcentaje la contratación suscrita por el Estado para atender la emergencia originada por el Covid-19; se recomienda que las entidades de control especialmente la Procuraduría exija dicho reporte.

3. Para futuras emergencias es indispensable establecer criterios mínimos para la contratación directa. 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 en particular en escenarios de emergencia; 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.

Adicionalmente, es necesario hacer un llamado para que los procesos de contratación se efectúen de manera rigurosa, aun cuando es claro que en una emergencia estos requieren celeridad. En ese sentido, se deben realizar estudios de mercado minuciosos que permitan seleccionar las mejores propuestas que garanticen, entre otras, calidad y precios justos y reales. De no realizarse así, se afronta el patrimonio público, se incurre en un malgasto de los recursos y se puede incurrir en retrasos por falta de capacidad de las empresas contratadas; todo ello perjudicando la eficiente respuesta del Estado ante una emergencia.

3. Existe una gran opacidad en la información contractual sobre la ejecución de recursos del FOME.

Se recomienda al Ministerio Público, que, en su calidad de órgano garante de la obligación de acceso a la información pública, solicite una rendición de cuentas a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y a la Fiduciaria la Previsora S.A., mediante la cual se presenten la fuente y destinación específica de los recursos del FOME, así como los contratos que dan fe de su ejecución.

4. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgos de Desastres, posibilita la contratación directa pero no facilita el acceso a la información contractual.

Es recomendable que el Ministerio Público exija a todas las entidades y sociedades de economía mixta que ejecuten recursos procedentes del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que en

futuros escenarios de emergencia publiquen toda la contratación en el SECOP, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

5. Varias de las investigaciones abiertas por las entidades de investigación, control y sanción, no han presentado avances significativos, encontrándose en las primeras etapas de los procesos.

Por esta razón, se recomienda a la Fiscalía, Contraloría y Procuraduría mayor celeridad y comunicación a la opinión pública en materia de resultados de estas estas investigaciones y en ese sentido, y retornar a estrategias de trabajo conjunto como lo fue la alianza “Transparencia para la Emergencia”, que demostró los beneficios de la colaboración armónica entre las entidades estatales en pro de la lucha contra la corrupción.



Bibliografía



Al fin ¿cuánta plata ha puesto el gobierno para enfrentar la crisis por Covid? (2020, agosto, 25). Revista Semana. Recuperado de <https://www.semana.com/economia/articulo/crisis-por-coronavirus-cuanta-plata-ha-puesto-el-gobierno-hasta-ahora/696901/>

Congreso de la República (1993). Ley 80 del 28 de octubre de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Bogotá, D. C. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Congreso de la República (2007). Ley 1150 del 16 de julio de 2007, por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. Bogotá, D.C. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Congreso de la República (2011). Ley 1474 del 12 de julio de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Bogotá, D.C. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html

¿Cuánto ha gastado el Gobierno en la lucha contra la pandemia? (2020, junio, 24). Revista Semana. Recuperado de <https://www.semana.com/pais/articulo/cuanto-ha-gastado-el-gobierno-en-la-lucha-contra-la-pandemia/290470/>

Cuentas alegres: la repartición mal hecha de 117 billones de pesos para la pandemia que hacen en redes. (2020, agosto, 18). Colombia Check. Recuperado de <https://colombiacheck.com/cheques/cuentas-alegres-la-reparticion-mal-hecha-de-117-billones-de-pesos-para-la-pandemia-que>

El alivio del gobierno a las regiones y otras noticias económicas. (2020, mayo, 29). Revista Semana. Recuperado de <https://www.semana.com/noticias-economicas-de-las-semana/674883/>

El gasto del gobierno en la pandemia: aún no sabemos en qué se invierte peso por peso. (2021, abril, 12). Razón Pública. Recuperado de <https://razonpublica.com/gasto-del-gobierno-la-pandemia-aun-no-sabemos-se-invierte-peso-peso/>



Fiduprevisora. (2020). Ratificación y pago de contrato de suministro No. 9677-Mecovid19-1400-2020 celebrado entre el fondo nacional de gestión del riesgo de desastres quien actúa a través de Fiduprevisora s.a., en calidad de vocera y administradora y fundación Imix, identificada con Nit. 900.265.071-5. <https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2021/06/9677-MECOVID19-1400-2020-RATIFY-PAGO-FUNDACION-IMIX.pdf>

Gobierno dispondrá de \$24,9 billones en gasto público para la reactivación en 2021. (2020, septiembre, 10). Diario La República. Recuperado de <https://www.larepublica.co/economia/el-gobierno-dispondra-de-24-9-billones-en-gasto-publico-para-la-reactivacion-en-2021-3057820>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Libro Blanco: Medidas económicas adoptadas para la atención de la emergencia ocasionada por el Covid-19. Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME. <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/MedidasCOVID19/LibroBlanco-FOME>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Libro Blanco: Medidas económicas adoptadas para la atención de la emergencia ocasionada por el Covid-19. Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME. (Versión N°13 y 14). Recuperado de <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/MedidasCOVID19/LibroBlanco-FOME>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Portal de Medidas Covid-19. Recuperado de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/MedidasCOVID19/pages_medidas-covid19

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Portal de Transparencia Económica. Recuperado de <https://www.pte.gov.co/WebsitePTE/>

Ministerio de Salud y Protección Social. (s.f.). Plan de intervenciones colectivas. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Paginas/plan-de-intervenciones-colectivas.aspx>



Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2022). Adiós al FOME: El Gobierno se rajó en la transparencia sobre los recursos para atender la pandemia. (Informe #23). Recuperado de https://www.ofiscal.org/_files/ugd/e33cdb_1860fb0c18bd4de6aeffb7bc21608ff.pdf

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2020). La transparencia en el uso de los recursos para atender la pandemia. (Informe #11). Recuperado de https://www.ofiscal.org/_files/ugd/e33cdb_23b84879a27c43f9b641c75cbdd8bd04.pdf

Presidencia de la República. (2020). Colombia invierte cerca de 117 billones de pesos para atender la Emergencia Económica por la pandemia del Covid-19. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Colombia-invierte-cerca-de-117-billones-de-pesos-para-atender-la-Emergencia-Economica-por-la-pandemia-del-covid-19-200527.aspx>

<https://twitter.com/infopresidencia/status/1265849547667972096?lang=en> <https://www.youtube.com/watch?v=M2d7hZoNAGw&t=1685>

Sarmiento, J.F. (2020, agosto, 18). Cuentas alegres: La repartición mal hecha de 117 billones de pesos para la pandemia que hacen en redes. Colombia Check. Recuperado de <https://colombiacheck.com/chequeos/cuentas-alegres-la-reparticion-mal-hecha-de-117-billones-de-pesos-para-la-pandemia-que>



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL