



Primer informe de

Contratación Pública en la implementación del Acuerdo de Paz



**Balance
General** | 2018
2022



Febrero de 2023

Financiado por Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme (FPH) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI). Este informe es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y no refleja la opinión de sus financiadores.

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 N° 24-19
PBX: 6100822
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia

CONSEJO RECTOR

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoya
Guillermo Carvajalino Sánchez
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

Sandra Ximena Martínez Rosas

Directora Programática
Iniciativas con Sistema Político y Estado

Claire Launay-Gama

Directora Programática
Iniciativas con Sociedad Civil

AUTORES

Jesús David Gutiérrez González

Coordinador de Proyecto – Iniciativas Paz

Camilo Andrés Peña Galeano

Coordinador de Proyecto – Monitor Ciudadano de la Corrupción

INGENIERÍA DE DATOS

Sebastián Botero

Coordinador Tecnologías e Información

ASISTENCIA DE INVESTIGACIÓN

Daniel Esteban Pedraza Piñeros

Profesional de Proyecto – Iniciativas Paz

Sebastián Hernández Mora

Consultor – Iniciativas Paz



CONTENIDO

Introducción	1
1. Antecedentes en información sobre contratación pública para la paz	2
2. Tendencias nacionales y territoriales de los contratos con el marcador paz	6
Magnitud de la contratación	8
Fuentes de financiación	12
Modalidades de contratación y tipo de contratos	13
Objeto de los contratos	16
Entidades contratantes y proyectos de inversión pública	18
3. Acciones de los órganos de control	22
4. Alertas	26
Alerta 1: Subregistro y deficiencias en la calidad de la información	27
Alerta 2: Débil transparencia presupuestaria	27
Alerta 3: Predominio de la contratación directa, los regímenes especiales y los contratos de prestación de servicios	28
5. Recomendaciones	29
Referencias	32

INTRODUCCIÓN

Tras la firma del Acuerdo de Paz en el año 2016, Transparencia por Colombia ha realizado seguimiento a su implementación con un enfoque de fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y el control ciudadano, buscando aportar desde la sociedad civil a la promoción de una ciudadanía activa, el fortalecimiento de las instituciones y la consolidación de la democracia en Colombia.

Transparencia por Colombia señaló en 2019 las implicaciones de la opacidad en los procesos presupuestales asociados a la implementación del Acuerdo de Paz y en 2020 elaboró un mapa de riesgos de corrupción en su implementación, en el que se identificaron once factores de riesgo de corrupción clasificados en tres ámbitos cruciales para la lucha contra la corrupción: riesgos asociados al déficit de transparencia, la debilidad institucionalidad y la falta de balance en pesos y contra pesos. En relación con la institucionalidad se evidenció como factor de riesgo de corrupción la carencia de objetividad, transparencia y eficiencia de los procesos contractuales con recursos de la implementación¹.

En vista de lo anterior, Transparencia por Colombia ha incluido dentro de sus acciones de seguimiento y control ciudadano anticorrupción el monitoreo de la contratación pública asociada a la implementación del Acuerdo de Paz, entendiendo que los procesos de contratación pública son esenciales para materializar las disposiciones contenidas en diferentes instrumentos de política pública a nivel nacional y territorial. Lo anterior, teniendo en cuenta que la forma en que se conduce la contratación condiciona la inversión pública e incide en las posibilidades de desarrollo de las poblaciones y los territorios afectados por el conflicto armado.

El objetivo de este documento es presentar un balance general de la contratación pública asociada a la implementación del Acuerdo de Paz con el fin de elevar algunas alertas y recomendaciones que permitan mejorar la contratación pública y el acceso a la información contractual. Este balance se realizó a partir de la información disponible para la ciudadanía en acceso abierto en las plataformas SECOP I y SECOP II, tomando como universo de datos los contratos que fueron identificados con el marcador para la paz en el periodo comprendido entre el 8 de agosto de 2018 y el 8 de agosto de 2022. Adicionalmente, se identificaron, a modo de antecedentes, los contratos disponibles en las plataformas SECOP que han sido financiados con recursos del Fondo Colombia en Paz y del Fondo de Inversión para la Paz.

El documento presenta: 1) algunos antecedentes en tendencias generales de los contratos financiados por el Fondo Colombia en Paz y el Fondo de Inversión para la Paz; 2) tendencias nacionales y territoriales en la contratación pública con el marcador para la implementación del Acuerdo de Paz; 3) se referencian las acciones de investigación que la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República adelantaron durante el periodo 2018-2022 en relación con la implementación del Acuerdo de Paz y la contratación pública asociada. Finalmente, se señalan alertas y recomendaciones en algunas dimensiones de interés.

¹ Corporación Transparencia por Colombia. (2019). *Transparencia presupuestaria en la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2019/06/25/transparencia-presupuestaria-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>
Corporación Transparencia por Colombia (2020). *Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz*. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/informe-mapa-de-riesgos.pdf>



01

Antecedentes en información sobre contratación **pública** para la paz

Las posibilidades de continuar avanzando en la construcción de paz en Colombia demandan una reflexión sobre los procesos de contratación pública y el esfuerzo fiscal comprometido por esta vía. Para ello es necesario mejorar la transparencia presupuestaria y contractual en la implementación del Acuerdo de Paz y avanzar en la identificación de lecciones aprendidas que permitan tener mejores prácticas en: 1) los contratos públicos asociados a nuevos procesos y acuerdos de paz, y 2) el reporte de la información relacionada con los procesos contractuales. Lograr mayor precisión en esta información facilita tener un mejor panorama del proceso de implementación y valorar la necesidad de ajustar los cálculos y proyecciones sobre el esfuerzo fiscal para la construcción de paz.

Algunos antecedentes de contratación pública asociada a la construcción de paz se encuentran en los contratos financiados con recursos del Fondo de Inversión para la Paz, el cual fue creado mediante la Ley 487 de 1998 como instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz. Actualmente, en SECOP se encuentra información de contratos financiados con recursos de este fondo firmados desde el año 2004, desde ese año y hasta 2022 se registraron 3.056 contratos, adjudicados a 1.842 contratistas por valor de \$6.7 billones del Fondo de Inversión para la Paz².



Gráfica 1. Monto anual de los fondos para la paz comprometido vía contratación pública



Elaboración propia con base en SECOP I y II (2022)

2 El 26,5% de los recursos de estos contratos se han asignado por vía del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE-.

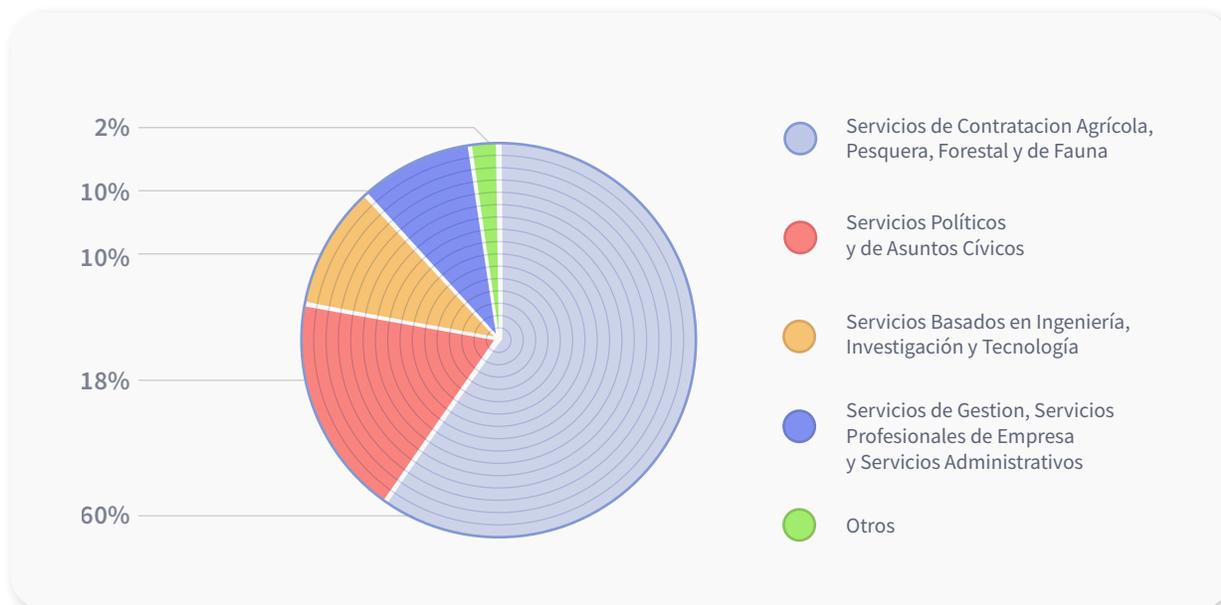
Por su parte, el Fondo Colombia en Paz fue creado mediante Decreto Ley 691 de 2017 con el fin de garantizar la eficiencia y eficacia en la administración, coordinación, focalización y ejecución de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz. Desde entonces se han registrado en SECOP 1.064 contratos adjudicados a 912 contratistas por valor de \$0,5 billones de este fondo³.

Existen grandes debilidades en la información pública relativa a los contratos financiados con recursos de estos fondos. Estas deficiencias se observan, por ejemplo, en la identificación del tipo de contratos con los que se están ejecutando estos recursos: al menos el 54,9% de los contratos del Fondo Colombia en Paz y el 75,1% de los contratos del Fondo de Inversión para la Paz han sido registrados en SECOP bajo la categoría “Otro tipo de contrato”, con la cual se excluyen los tipos establecidos en la plataforma sin dar claridad sobre el tipo de contrato específico utilizado.

Aunque en las plataformas SECOP se han registrado algunos objetos o áreas generales de contratación, estas categorías son limitadas y no permiten analizar tendencias más específicas. Los contratos del Fondo Colombia en Paz se han adjudicado en once áreas generales, destacándose un 60% de recursos comprometidos en el área de servicios agrícolas, pesqueros, forestales y de fauna, y un 18% en servicios políticos y de asuntos cívicos. Por su parte, los recursos del Fondo de Inversiones para la Paz se han comprometido en 36 áreas generales de contratación, siendo los de mayor proporción los servicios de gestión, profesionales y administrativos (40%) y los servicios políticos y de asuntos cívicos (29%).



Gráfica 2. Recursos del Fondo Colombia en Paz comprometidos vía contratación pública por objeto contratado

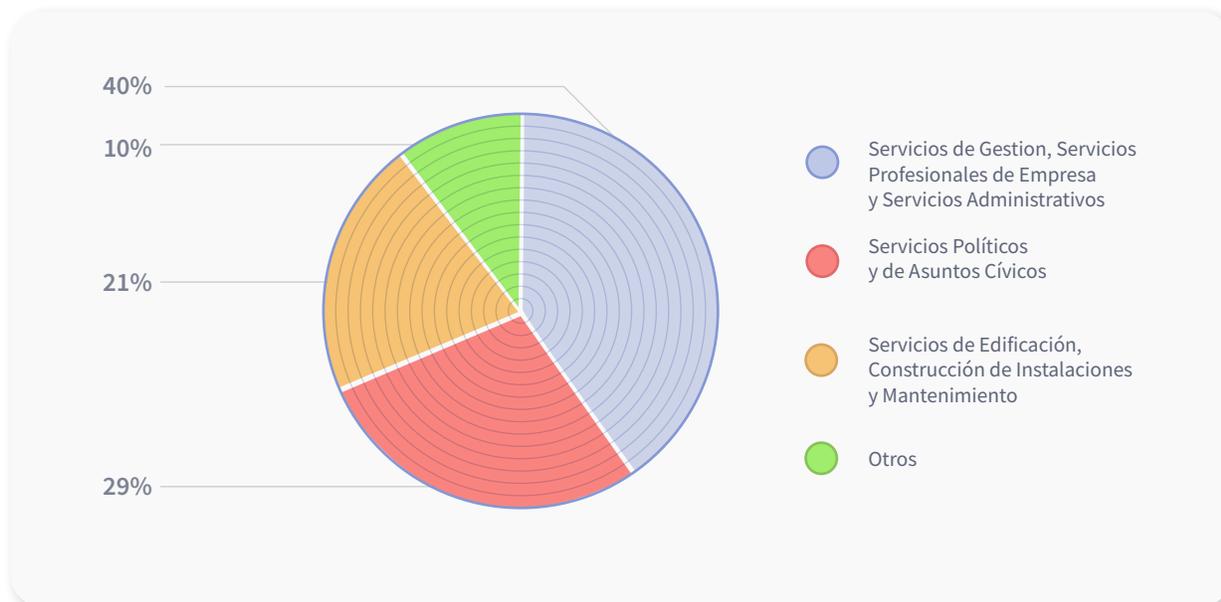


Elaboración propia con base en SECOP I y II (2022)

³ Dos de estos contratistas concentran el 61,5% de los recursos adjudicados por esta vía: Naciones Unidas y Carvajal Tecnología & Servicios SAS.



Gráfica 3. Recursos del Fondo de Inversiones para la Paz comprometidos vía contratación pública por objeto contratado

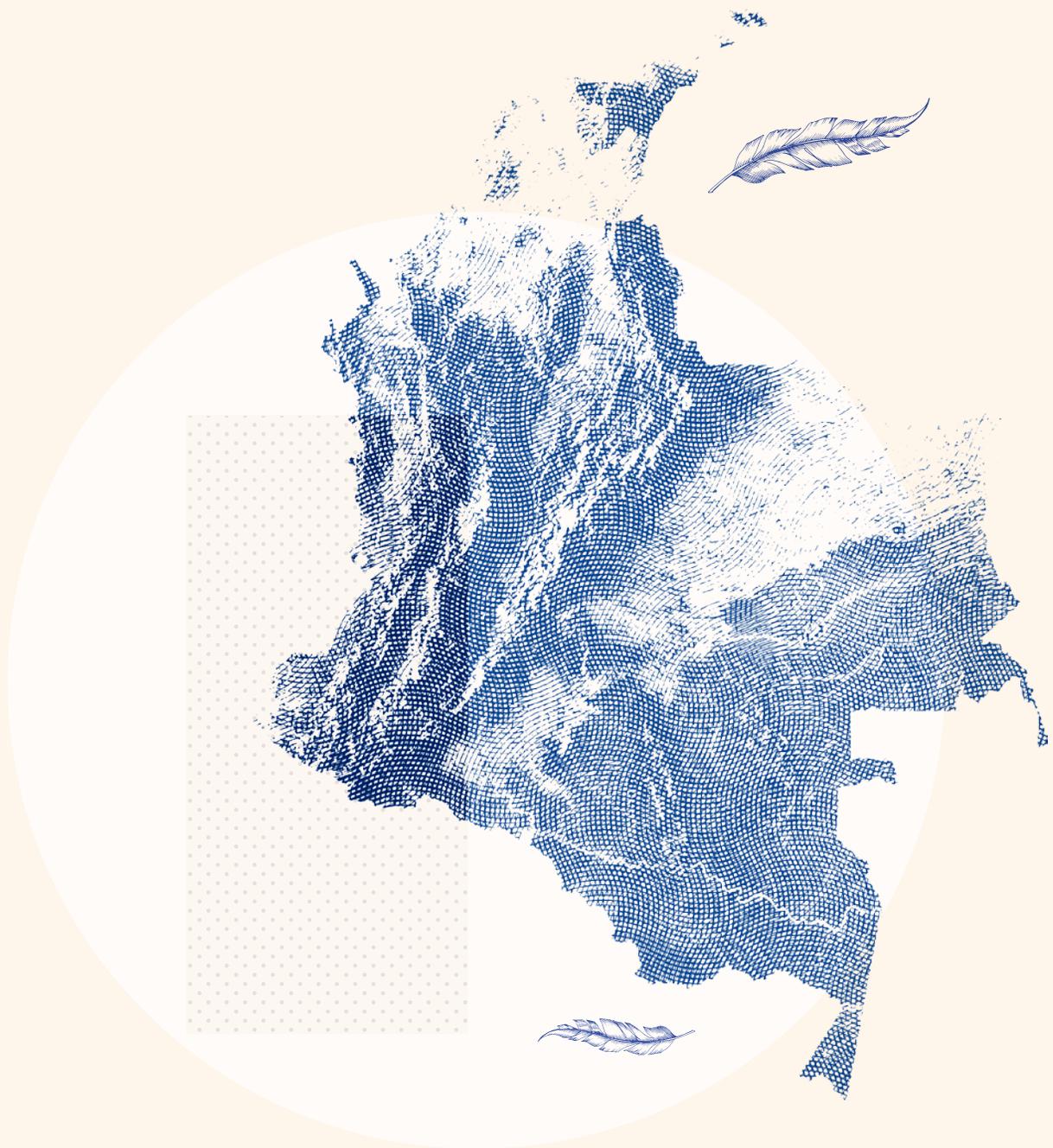


Elaboración propia con base en SECOP I y II (2022)

En cuanto a la modalidad de contratación, el 100% de los contratos del Fondo Colombia en Paz registrados en SECOP se han adjudicado mediante régimen especial de contratación. Por su parte, los recursos del Fondo de Inversión para la Paz se han adjudicado mediante 10 modalidades diferentes de contratación: al menos el 77% de estos recursos se han comprometido mediante regímenes especiales y contratación directa (\$5,1 billones), y un 16% mediante licitación pública (\$1 billón).

La primacía del régimen especial y de la contratación directa puede generar: 1) falta de transparencia en el uso de los recursos públicos destinados a la construcción de paz, lo que podría aumentar los

riesgos de corrupción y malversación de fondos; 2) falta de competencia en la adjudicación de los contratos, lo que puede llevar a la contratación de empresas poco calificadas o poco idóneas para llevar a cabo las tareas requeridas, comprometiendo la calidad y la efectividad de los procesos contratados; y 3) la falta de competencia en la adjudicación de contratos también puede limitar la participación de empresas locales, pequeñas y medianas empresas, lo que podría afectar negativamente la economía local y el desarrollo en las subregiones más afectadas por el conflicto.



02

Tendencias nacionales y territoriales de los **contratos con el marcador paz**

El *Mapa de Riesgos de Corrupción en la Implementación del Acuerdo de Paz*, elaborado por Transparencia por Colombia en 2020, permitió identificar al menos 4 factores de riesgo que guardan relación con los procesos de contratación pública en la implementación del Acuerdo. Estos factores de riesgos se observaron en tres dimensiones:



Tabla 1. Factores de riesgos de corrupción asociados a los procesos de contratación pública en la implementación del Acuerdo de Paz

Dimensión	Factor de Riesgo	Valoración del nivel de riesgo
Visibilidad	Imposibilidad de hacer seguimiento ciudadano integral a los recursos destinados a la implementación	Alto
Institucionalidad	Carencia de objetividad, transparencia y eficiencia de los procesos contractuales y presupuestales de los recursos de la implementación	Muy alto
	Los instrumentos de planeación, ejecución y seguimiento a los recursos son insuficientes	Muy alto
Pesos y contra pesos	El proceso de rendición de cuentas sobre la implementación es precario	Alto

MAGNITUD DE LA CONTRATACIÓN

A partir de la identificación de estos factores de riesgo de corrupción y teniendo en cuenta que el Acuerdo de Paz planteó la necesidad de ser implementado con un enfoque y perspectiva territorial, este balance se construyó tomando en consideración tendencias en la contratación pública a nivel nacional y algunas particularidades a nivel territorial, específicamente en las subregiones PDET definidas en el numeral 1.2 del Acuerdo de Paz y en el Decreto 893 de 2017. Por ello, a continuación se presentan algunas tendencias en la contratación pública con el marcador para la implementación del Acuerdo de Paz; se trata de 55.330 contratos por valor superior a los \$5,8 billones de pesos.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2018) el Gobierno Nacional incluyó un capítulo específico con la estimación de los costos para la implementación del Acuerdo de Paz.

Este costeo alcanzó los \$129,5 billones a precios constantes del año 2016, en una proyección de implementación a 15 años⁴ (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018). Entre el 7 de agosto de 2018 y el 7 de agosto de 2022 fueron registrados con el marcador para la paz un total de 55.330 contratos en las plataformas SECOP I (74,9%) y SECOP II (25,1%), adjudicados a 30.283 contratistas por valor de \$5,8 billones. A continuación, se presenta la participación de la contratación pública con el marcador paz en la inversión prevista para la implementación del Acuerdo de Paz con precios de cada año.



Tabla 2. Participación de los contratos con el marcador paz en la inversión prevista

Año	Inversión estimada a precios de cada año	Participación efectiva en contratación pública con marcador paz
2018	\$ 139.082.805.284.073	0,6%
2019	\$ 144.367.951.884.867	1,5%
2020	\$ 146.704.543.013.640	0,5%
2021	\$ 154.952.153.366.985	0,8%
2022	\$ 175.286.059.499.517	0,5%

Elaboración propia con base en MFMP (2018) y SECOP I y II (2022)

⁴ Aunque se trató de un valor indicativo, dadas las múltiples variables implicadas en su cálculo, la cifra permite tener una aproximación a la magnitud mínima de recursos implicados. Un cálculo realizado por la Contraloría General de la República (2018) estimó el total de costos de la implementación en \$205,5 billones.

De los 55.330 contratos identificados con el marcador para la paz, un 10,9% cuentan con marcación relativa a una subregión PDET, y alcanzan un valor total de \$0,98 billones que corresponde al 16,8% del valor total contratado con el marcador para la paz. Este valor ha sido adjudicado a 2.757 contratistas, sin embargo, solo 20 de estos contratistas concentran el 42% del total de recursos contratados en las subregiones PDET, mediante la operación de 26 contratos⁵.

Entre las subregiones PDET se presentan algunas asimetrías tanto en el número de contratos registrados con el marcador para la paz, como en el valor contratado. En relación con el número de contratos, este desbalance se evidencia, por ejemplo,

al comparar las subregiones del Urabá Antioqueño y Sur de Córdoba: mientras en la primera se registraron 3.360⁶ contratos equivalentes al 55,25% de los contratos de las subregiones PDET, en la segunda solo se registraron 8 contratos⁷ equivalentes al 0,13%. De otra parte, al comparar los valores contratados, en la subregión de Sur de Córdoba se ha contratado el 0,02% del total de recursos comprometidos por esta vía, mientras que en la subregión de Sierra Nevada – Perijá se registró un 28,92% de los recursos contratados en subregiones PDET.



Tabla 3. Número de contratos y valor contratado en subregiones PDET

#	Subregión PDET	Número de contratos		Valor contratado	
		Contratos	Participación	Valor	Participación
1	Sur de Córdoba	8	0,13%	\$215.230.000	0,02%
2	Sur de Bolívar	41	0,67%	\$3.306.480.767	0,33%
3	Sur de Tolima	355	5,48%	\$6.589.547.193	0,67%
4	Pacífico Medio	46	0,76%	\$7.199.516.660	0,73%
5	Pacífico y Frontera Nariñense	75	1,23%	\$15.335.699.214	1,55%

⁵ Estos contratos están asociados a la implementación de la Reforma Rural Integral, en temas asociados a alcantarillado y saneamiento básico, mejoramiento de infraestructura vial, producción agropecuaria y electrificación rural.

⁶ El 95,41% de estos contratos han sido suscritos por la E.S.E. Hospital San Sebastián de Urabá – Necoclí, la mayor parte de los cuales refieren a contratos de prestación de servicios y provisión de suministros en salud, los cuales no se encuentran relacionados directamente con el Acuerdo de Paz, más aún, estos contratos fueron marcados en un 69% como contratos que desarrollan los puntos de Fin del Conflicto y de Implementación, Verificación y Refrendación, lo cual evidencia deficiencias en la calidad de la información reportada con el marcador paz.

⁷ Este bajo número de contratos evidencia también las deficiencias en la calidad de la información reportada con el marcador paz. De hecho, al menos 4 de estos 8 contratos no guardan relación directa con la implementación del Acuerdo de Paz (refieren a suministros hospitalarios, suministros de muebles y enceres a la Policía Nacional y capacitaciones para el trabajo en equipo del personal del área de la salud).

#	Subregión PDET	Número de contratos		Valor contratado	
		Contratos	Participación	Valor	Participación
6	Catatumbo	21	0,35%	\$18.980.885.395	1,92%
7	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	548	9,01%	\$23.383.970.652	2,37%
8	Alto Patía - Norte del Cauca	261	4,29%	\$30.858.301.456	3,12%
9	Montes de María	86	1,41%	\$48.819.602.857	4,94%
10	Putumayo	115	1,89%	\$54.242.961.867	5,49%
11	Chocó	50	0,82%	\$76.326.828.750	7,73%
12	Macarena - Guaviare	300	4,93%	\$83.132.384.721	8,41%
13	Arauca	77	1,27%	\$94.218.547.644	9,54%
14	Urabá Antioqueño	3360	55,25%	\$119.008.715.626	12,05%
15	Cuenca el Caguán y Piedemonte Caqueteño	336	5,53%	\$120.689.568.677	12,22%
16	Sierra Nevada - Perijá	402	6,61%	\$285.718.469.217	28,92%
TOTAL		6081	100%	\$988.026.710.696	100%

Elaboración propia con base en MFMP (2018) y SECOP I y II (2022)

Dadas las diferencias territoriales y poblacionales de las subregiones PDET, estas asimetrías deben ser valoradas en relación con criterios que permitan una mejor comparación sobre la inversión viabilizada vía contratación pública, ya que la exclusiva observación del número y valor contratado, si

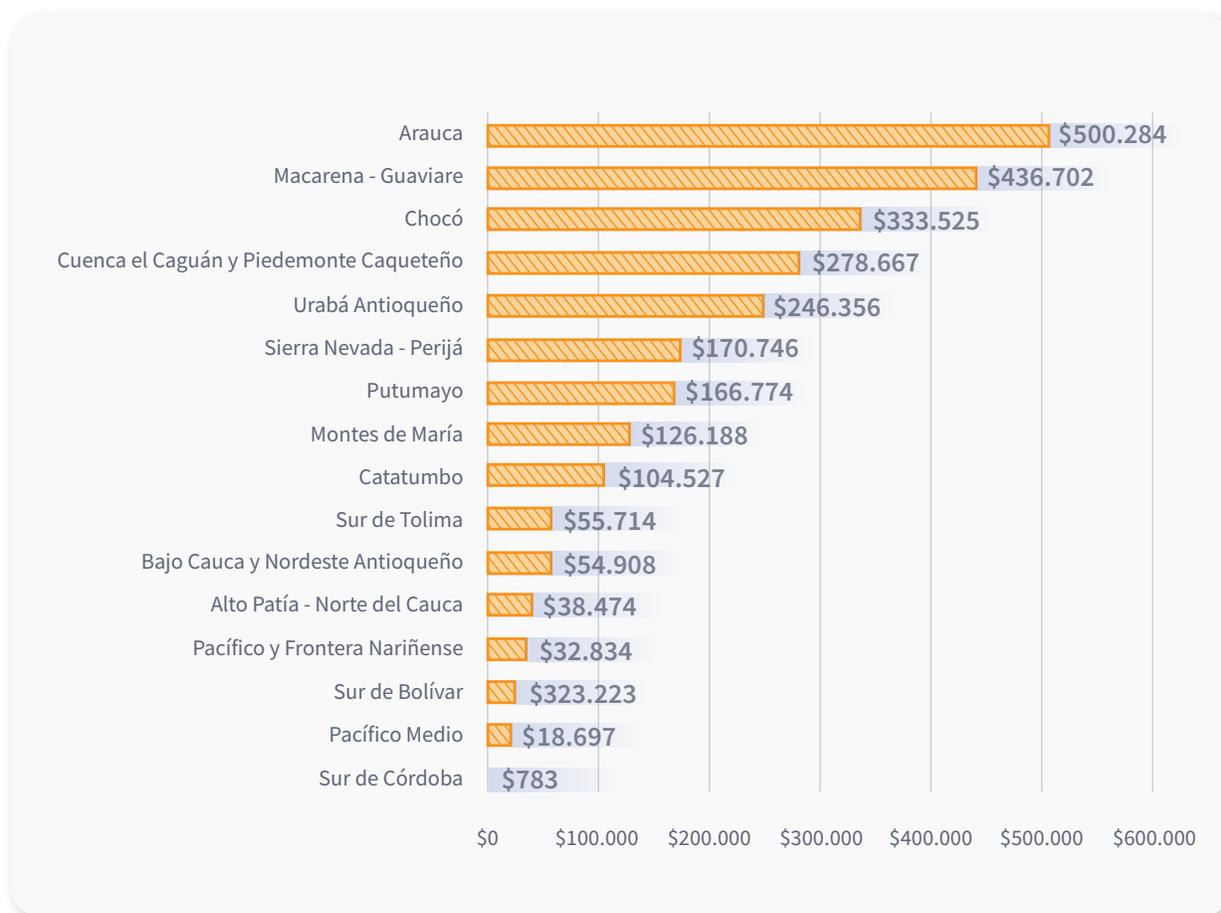
bien evidencia diferencias significativas, no toma en consideración otro tipo de factores. Uno de los criterios aplicables puede ser el valor contratado per cápita, que evidenciaría el esfuerzo fiscal asociado a la contratación en relación con el tamaño de la población de cada una de las subregiones. Esta

observación corrobora diferencias significativas entre las subregiones. Aunque el caso de Sur de Córdoba es atípico, dadas las deficiencias en la información reportada en esta subregión, al menos en 6 subregiones se registra un valor contratado per cápita inferior a los \$100.000, mientras que la subregión con mayor valor contratado per cápita alcanza los \$500.000.

De esta manera, se hace evidente la necesidad de dar claridad sobre los criterios de priorización geográfica para la adjudicación de contratos, pues estas asimetrías limitan la eficiencia y efectividad en el uso de los recursos disponibles y no garantiza que la inversión contribuya al cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de Paz y las metas establecidas en el Plan Marco de Implementación.



Gráfica 4. Contratación per cápita con el marcador paz en subregiones PDET



Elaboración propia con base en SECOP I y II (2022) y DANE (2022)

Lo observado permite concluir, además, que existen debilidades en las capacidades técnicas de las entidades responsables de la implementación del Acuerdo de Paz en lo que tiene que ver con el reporte de la información contractual. Así mismo, las asimetrías entre subregiones PDET evidencian debilidades institucionales en la gestión y reporte

de recursos para la implementación del Acuerdo de Paz, lo cual limita la transformación de las realidades que dieron lugar a la priorización de estos territorios (niveles de pobreza, afectación derivada del conflicto armado, debilidad institucional administrativa y capacidad de gestión).

FUENTES DE FINANCIACIÓN

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (2018) estableció que al menos cuatro actores tendrían la responsabilidad de financiar la implementación del Acuerdo de Paz: 1) el Gobierno Nacional mediante el Presupuesto General de la Nación (PGN), 2) los gobiernos territoriales mediante los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR) y recursos

propios, 3) la cooperación internacional de gobiernos extranjeros y entidades multilaterales, y 4) el sector privado⁸. A continuación, se observa la participación que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimó que tendría cada actor en la financiación del Acuerdo de Paz, así como la participación efectiva que en el periodo de este balance ha tenido cada actor en la contratación pública asociada a la implementación del Acuerdo.



Tabla 4. Participación estimada de actores en la financiación del Acuerdo de Paz y participación efectiva por volumen de recursos en la contratación pública con marcador paz 2018-2022

Actor	Participación estimada en la financiación	Participación efectiva en contratación pública con marcador paz
Gobierno nacional	36%	38%
Gobiernos territoriales	54,1%	41% ⁹
Cooperación internacional	8,9%	0,07% ¹⁰
Privados	0,9%	
No definido	-	20.92%
TOTAL	99,9%	99,9%

Elaboración propia con base en MFMP (2018) y SECOP I y II (2022)

Sin embargo, el mayor esfuerzo fiscal materializado en contratos públicos lo han tenido los gobiernos territoriales (41%). Esta tendencia se mantiene en las subregiones PDET, donde los recursos propios de las entidades territoriales han sido la fuente más relevante, alcanzando un 34,9% y los recursos

provenientes del SGR el 26,5%, mientras que el PGN ha aportado a financiar un 29,9%. Debe señalarse que la información relativa a recursos de la cooperación internacional generalmente no se publica en las plataformas SECOP¹¹.

⁸ En el año 2019 Transparencia por Colombia señaló los límites y obstáculos para este esquema de financiación, así como alternativas y posibles soluciones a los problemas identificados en el esquema presupuestario. Corporación 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. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/site/transparencia-presupuestaria-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>

⁹ Valor compuesto por 1) SGR (26,5%), 2) recursos propios (12,5%), y 3) SGP (2,5%).

¹⁰ En la información disponible en las plataformas SECOP I y SECOP II han sido registrados con el marcador para la paz solo 18 contratos financiados con recursos privados o de cooperación internacional, y solo uno de ellos ha sido suscrito en una subregión PDET.

¹¹ El deber de publicación en SECOP I y II está en cabeza de las entidades públicas, por ello, cuando no son estas las que ejecutan los recursos de la cooperación internacional no existe la obligación de registrar la información en estas plataformas.

Los contratos cuyo origen de recursos no se encuentra definido han sido registrados en su totalidad en SECOP I, plataforma que es utilizada principalmente por entidades del orden territorial, lo cual evidencia menores capacidades técnicas para el registro de la información por parte de estas entidades, así como la posibilidad de que la participación efectiva de los gobiernos territoriales en la financiación de los contratos para la paz sea superior al 41% del que se tiene certeza. Esta deficiencia en la información impide a la ciudadanía observar trazabilidad de la fuente presupuestal de al menos \$0,9 billones de pesos, lo cual implica limitaciones al control ciudadano de 15.366 contratos públicos¹² (27,7% del total de contratos con marcador para la paz), suscritos con 10.942 contratistas.

MODALIDADES DE CONTRATACIÓN Y TIPO DE CONTRATOS

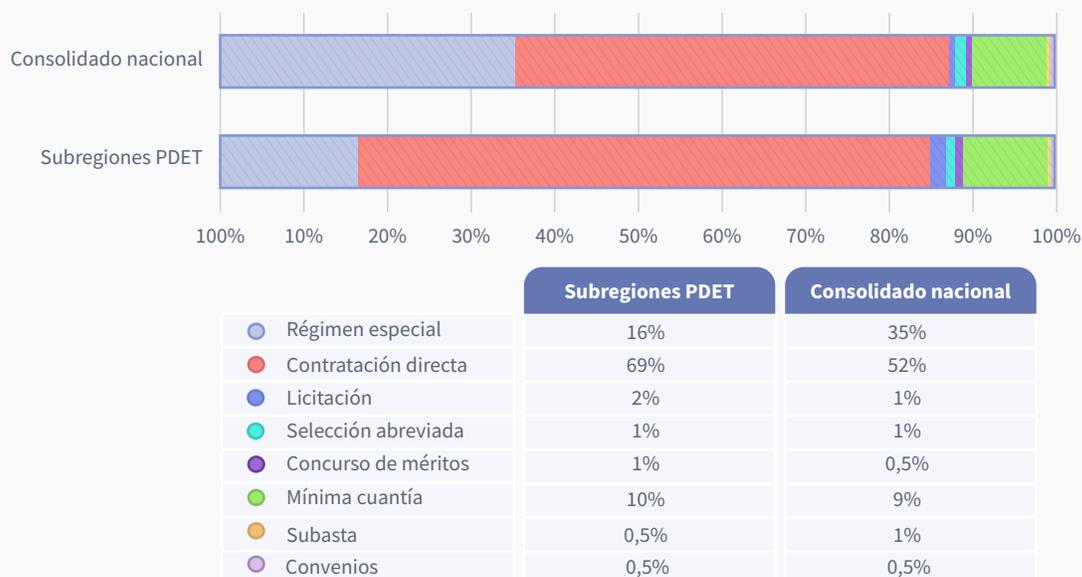
La Ley 1150 de 2007 establece cinco modalidades principales de contratación pública en Colombia: 1) licitación pública, 2) selección abreviada, 3) concurso

de méritos, 4) contratación directa, y 5) mínima cuantía. La licitación pública ha sido reconocida como la modalidad que garantiza mayores condiciones de competencia, control y transparencia, debiendo ser la regla general su utilización en los procesos de licitación pública, sin embargo, se han establecido al menos nueve causales para acudir de manera excepcional a la contratación directa y otras modalidades de contratación.

La información disponible en SECOP I y SECOP II relaciona 8 modalidades y submodalidades con las que se está desarrollando la contratación pública que ha sido identificada con el marcador del Acuerdo de Paz. Aunque el 25% de los recursos se han comprometido mediante procesos de licitación, estos contratos constituyen solo un 1% del total los procesos contractuales con el marcador paz. De igual forma, tan solo un 1% de los contratos se han adjudicado mediante concursos de méritos. En cambio, más del 85% de los contratos se han adjudicado mediante modalidades de contratación directa y regímenes especiales en los que los criterios de selección objetiva son más laxos, con estas modalidades se ha comprometido más del 60% del total de recursos.



Gráfica 5. Modalidades de contratación utilizadas en los contratos con marcador paz



Elaboración propia con base en SECOP I y II (2022)

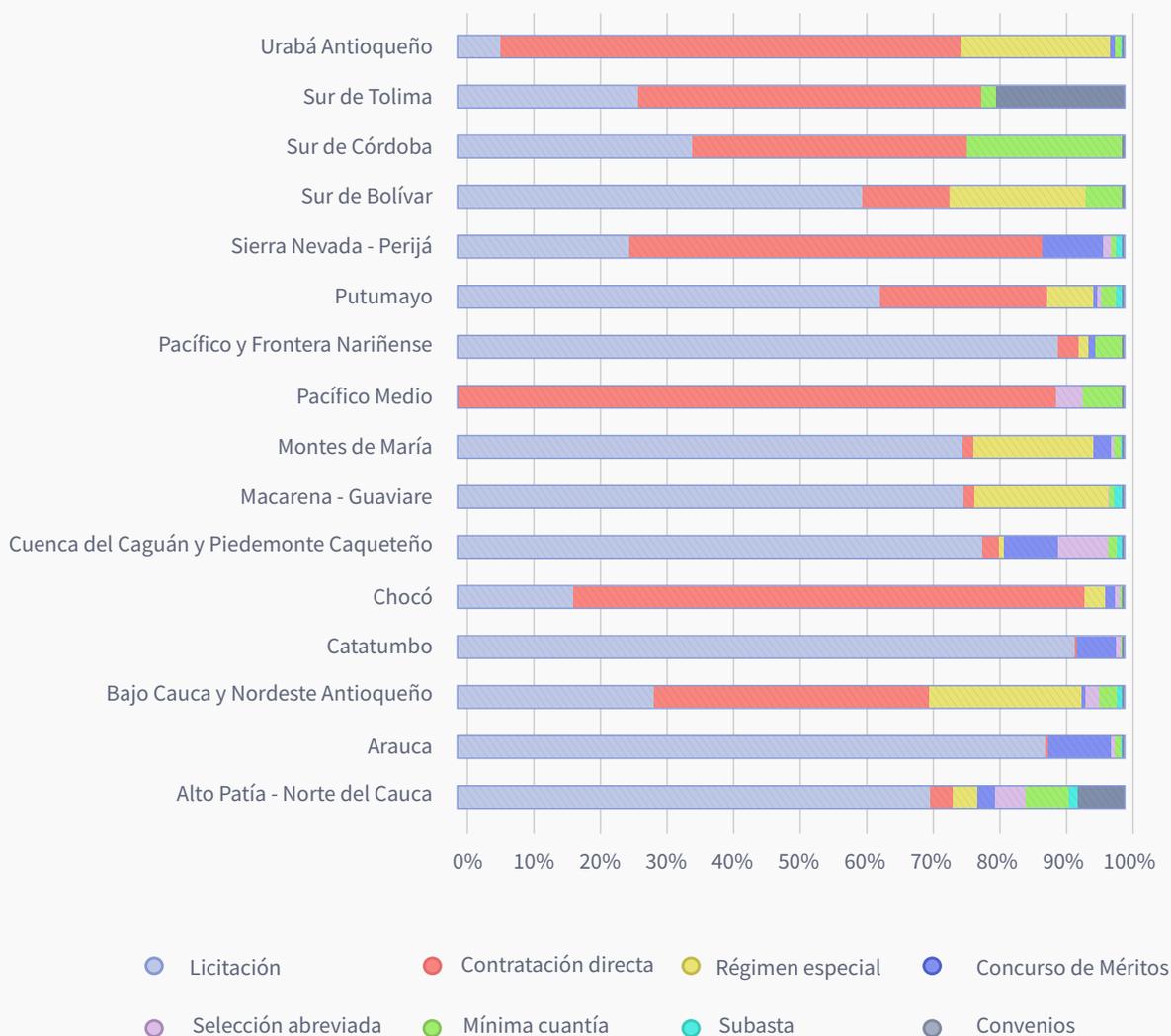
¹² Un 19,3% de los contratos sin fuente de financiación reportada han sido suscritos en subregiones PDET, lo cual afecta las ya limitadas capacidades para el control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en los territorios más afectados por el conflicto armado.

Aunque en las subregiones PDET solo el 2% de los contratos con el marcador paz se han celebrado bajo licitación pública, con esta modalidad se ha comprometido cerca del 60% de los recursos. De otra parte, las modalidades de contratación directa y régimen especial han sido utilizadas en el 85% de los procesos contractuales en subregiones PDET, en

los que se ha comprometiendo cerca del 34% de los recursos. Al menos en la mitad de las subregiones los recursos se han comprometido en más de un 60% vía licitación pública, y en 4 de las subregiones se han comprometido más del 40% de los recursos mediante contratación directa.



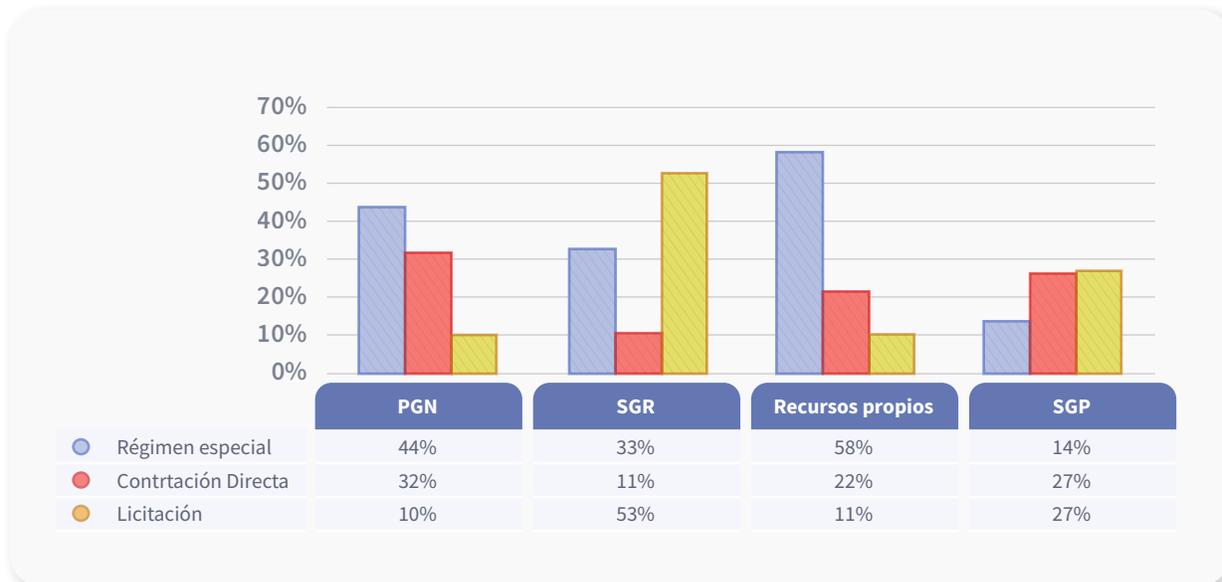
Grafica 6. Modalidades de contratación utilizadas en los contratos con marcador paz en subregiones PDET por volumen de recursos



Elaboración propia con base en SECOP I y II (2022)



Gráfica 7. Modalidades de contratación utilizadas en los contratos con marcador paz por fuente de financiación



Elaboración propia con base en SECOP I y II (2022)

La contratación mediante régimen especial fue la más utilizada para ejecutar los recursos de las tres fuentes de financiación con mayor participación en la contratación con el marcador paz (PGN, SGR y recursos propios de las entidades territoriales), mientras que los procesos licitatorios son los menos frecuentes para la ejecución de recursos del PGN y propios de las entidades territoriales. Debe señalarse que más de la mitad de los contratos financiados con recursos del SGR se han adjudicado mediante procesos de licitación, sin embargo, no es esta la tendencia general.

En relación con aquellos contratos sobre los que no es posible determinar su fuente de recursos (por valor cercano a un billón de pesos), se evidencia que son contratos que en un 37,3% se han adjudicado mediante contratación directa y en un 31,4% mediante regímenes especiales. Solo un 19,8% de esos contratos se llevaron a cabo mediante procesos de licitación pública.

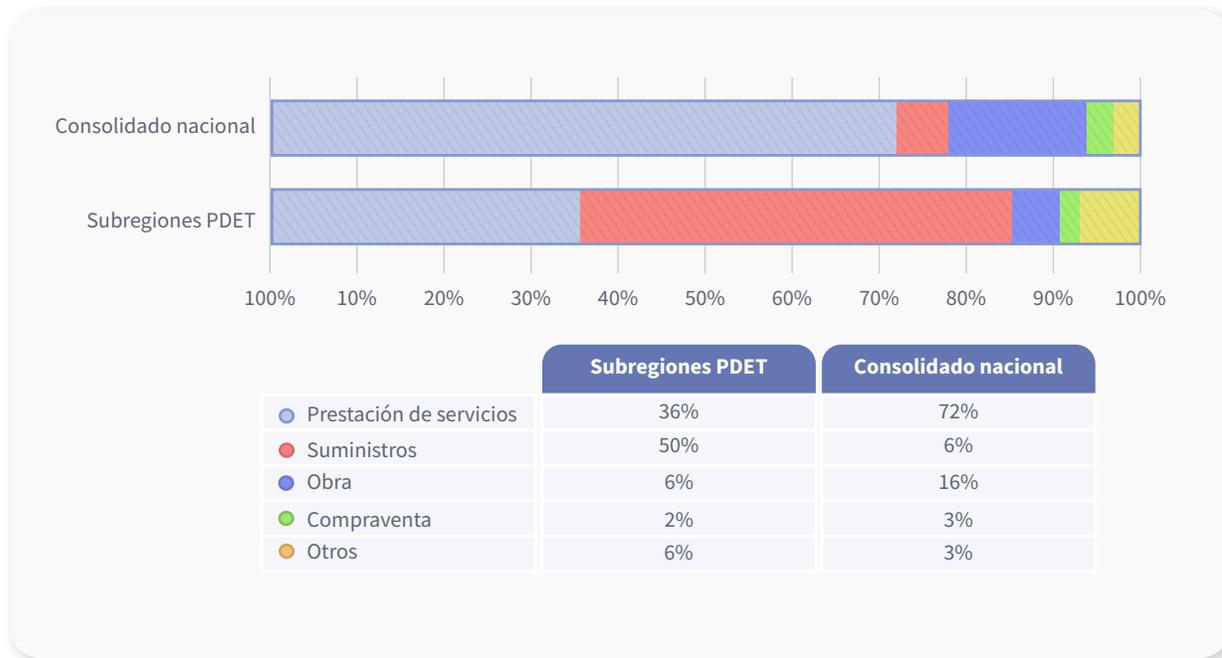
De otra parte, la Ley 80 de 1993 establece algunos tipos de contratos estatales, dentro de los que se encuentran los contratos de obra, de consultoría, de prestación de servicios, de concesión, entre otros.

Al respecto, los contratos de prestación de servicios son el tipo de contrato más utilizado en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, constituyen casi tres cuartas partes del total de los contratos (72%), y un 48,6% de los contratos de prestación de servicios corresponde a prestación de servicios profesionales (\$0,7 billones), que son contratos utilizados generalmente para la vinculación de personal por parte de las entidades públicas.

Al observar el valor contratado por tipo de contrato se observa que el 33,8% de los recursos se han comprometido en contratos de obra, el 29,7% en contratos de prestación de servicios y el 5,2% en contratos de suministros. Llama la atención que un 17,7% de los recursos han sido comprometidos en contratos cuyo tipo no ha sido identificado en las plataformas SECOP, lo cual implica un déficit en la información asociada a \$1,04 billones de pesos.



Gráfica 8. Contratos con marcador paz por tipo de contrato



Elaboración propia con base en SECOP I y II (2022)

En las subregiones PDET los contratos de prestación de servicios constituyen más de un tercio de los contratos, de estos un 43,5% corresponden a contratos de prestación de servicios profesionales. En 11 de las 16 subregiones el valor comprometido mediante contratos de prestación de servicios es inferior al 3% del total contratado, y en 4 subregiones este valor es superior al 10% del valor total contratado (Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño: 11,2%; Sur de Bolívar: 12%; Urabá Antioqueño: 13%; Sur de Tolima: 25%; Sur de Córdoba: 35%).

OBJETO DE LOS CONTRATOS

El Marco Fiscal de Mediano Plazo estimó una distribución de la participación de cada punto del Acuerdo de Paz en el total de recursos necesarios proyectados, siendo el punto 1, Reforma Rural Integral, el de mayor peso porcentual y, junto al punto 4 de Solución al problema de las drogas

ilícitas (que tiene un fuerte componente de acción en la ruralidad), suman el 91,5% de los recursos estimados. En menor proporción se estimó el peso financiero de los puntos de Víctimas (3,5%) y Participación política (3%) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018).

La información disponible en las plataformas SECOP I y SECOP II es limitada en relación con el aporte que el conjunto de los contratos hace a la implementación de cada uno de los seis puntos que estructuran del Acuerdo de Paz. Al menos un 40% de los contratos, equivalente a \$2,34 billones adjudicados a 22.856 contratistas, carecen de información sobre el punto del Acuerdo de Paz con el cual están relacionados¹³.

¹³ Se destaca la deficiencia en el reporte de información sobre el punto del Acuerdo de Paz al que se vinculan los contratos registrados en SECOP I, donde este déficit alcanza al 91,3% de los contratos registrados.



Tabla 5. Participación estimada para cada punto del Acuerdo de Paz respecto del costeo proyectado y participación efectiva de cada punto respecto de contratación pública con marcador paz 2018-2022

Punto del Acuerdo de Paz	Participación proyectada respecto del total estimado	Participación efectiva en contratación pública con marcador paz	Participación efectiva en contratación pública con marcador paz descontando "No definido"
Reforma Rural Integral	85,4 %	34,5%	58%
Participación Política	3,0 %	0,3%	1%
Fin del Conflicto	1,9 %	10,5%	17%
Solución al problema de drogas ilícitas	6,1 %	0,4%	1%
Víctimas	3,5 %	12,3%	20%
Implementación, verificación y refrendación	0,1 %	2%	3%
No definido	-	40%	-
TOTAL	100 %	100%	100%

Elaboración propia con base en MFMP (2016) y SECOP I y II (2022)

Aunque las estimaciones porcentuales del Marco Fiscal son indicativas, se esperaría que los valores comprometidos por vía de la contratación pública se acerquen proporcionalmente, de forma que el esfuerzo fiscal para la paz se traduzca en procesos

contractuales en estas materias. Sin embargo, la participación porcentual de los contratos públicos en cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz evidencia algunas tendencias en la implementación del Acuerdo:

- En el periodo comprendido entre agosto de 2018 y agosto de 2022 la contratación asociada al punto 1, Reforma Rural Integral, constituye el 34,5% del total contratado, lo cual evidencia una preponderancia en la implementación de este punto durante el periodo de estudio¹⁴. Sin embargo, la contratación asociada al punto 4, Solución al problema de drogas ilícitas, alcanza solo el 0,4% del total contratado, reflejando gran déficit en el avance de la implementación de este punto que se concebía complementario a la Reforma Rural Integral¹⁵.
- La débil implementación de las disposiciones del punto 2 del Acuerdo de Paz, sobre participación política, tiene como correlato baja proporción en contratos públicos, con cinco puntos porcentuales menos respecto de lo proyectado inicialmente en relación con el esfuerzo fiscal¹⁶.
- Puntos como los de Víctimas, Fin del conflicto¹⁷, e Implementación, verificación y refrendación, tienen una participación superior a la esperada en la proyección del esfuerzo fiscal para la paz, al

menos 16, 15 y 2,9 puntos porcentuales por encima de lo estimado respectivamente. Esta mayor participación se explica por la baja participación de los puntos de participación política y solución al problema de las drogas ilícitas, así como por la magnitud de la contratación de entidades como la Jurisdicción Especial para la Paz y la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (estas dos entidades han contratado un 12% del total de recursos comprometidos vía contratación pública en la implementación del Acuerdo de Paz).

- En relación con el enfoque de género que fue concebido como transversal al Acuerdo de Paz, la información contractual refleja una limitada inversión en esta materia, solo el 0,85% de recursos adjudicados corresponden a la implementación de estos asuntos (\$49 mil millones).



ENTIDADES CONTRATANTES Y PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

Diez entidades, de las cuales ocho corresponden al nivel central de la administración pública, han contratado el 44% de los recursos invertidos mediante contratos con el marcador para la paz. Esta concentración contractual revela el carácter

centralizado de la implementación del Acuerdo de Paz que limita el despliegue del enfoque territorial del Acuerdo y genera dificultades para el seguimiento y control ciudadano a la ejecución de estos contratos en los territorios priorizados para su ejecución.

¹⁴ De los \$2 billones adjudicados para este punto del Acuerdo de Paz, \$1,1 billones provienen del Sistema General de Regalías y \$0,6 billones del Presupuesto General de la Nación.

¹⁵ A este punto del Acuerdo de Paz solo se han asociado 357 contratos por valor cercano a los \$21 mil millones.

¹⁶ La participación real de este punto en la contratación asociada a la implementación del Acuerdo de Paz puede ser significativamente menor si se observa en detalle el conjunto de contratos asociados a este punto. Es el caso, entre otros, de un contrato de implementación de energía solar fotovoltaica en zonas rurales del municipio de Tame, Arauca, por valor superior a los \$13 mil millones, disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=21-1-221403>; así como contratos para la provisión de servicios para la reparación del parque automotor del Instituto Nacional de Vías, disponibles en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-12-10153732>

¹⁷ El punto Fin del Conflicto contiene medidas orientadas a garantizar la reincorporación política y socioeconómica de excombatientes, sin embargo, se han marcado contratos en desarrollo de este punto que poco tienen que ver con el mismo. Tal es el caso del contrato suscrito en el municipio de Morroa, Sucre, por valor superior a los \$4 mil millones y cuyo objeto es la construcción de una vía. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-1-207601>



Tabla 6. Entidades que han contratado mayor cantidad de recursos según el marcador para la paz

#	Entidad	Valor de los recursos contratados	Participación en el total de la contratación
1	Jurisdicción Especial para la Paz	\$ 535.802.072.494	9%
2	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	\$ 496.037.006.428	8%
3	Fondo Mixto para la Promoción del Deporte Desarrollo integral y la Gestión Social - Cali	\$ 375.023.004.808	6%
4	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	\$ 318.838.535.248	5%
5	Agencia Nacional de Tierras	\$ 229.464.159.261	4%
6	Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	\$ 177.919.890.731	3%
7	Agencia de Renovación del Territorio	\$ 174.975.711.440	3%
8	Instituto Nacional de Vías	\$ 146.370.861.051	2%
9	Instituto de Deporte y Recreación del Meta - IDERMETA	\$ 107.659.918.618	2%
10	Ecopetrol - Empresa Colombiana de Petróleos	\$ 99.000.706.080	2%
TOTAL		\$ 2.661.091.866.159	44%

Elaboración propia con base en MFMP (2018) y SECOP I y II (2022)

Si la observación se amplía a las 100 entidades con mayor valor de recursos contratados, se evidencia que 28 de ellas corresponden a entidades del nivel nacional y 72 al nivel territorial de gobierno (incluyendo alcaldías, gobernaciones y entidades adscritas). Dentro de estas 72 entidades, solo 26 corresponden a alcaldías de municipios donde se implementan Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), lo que es indicativo de bajas capacidades y oportunidades para que estas entidades gestionen recursos y realicen contratación pública orientada a la construcción de paz territorial.

Llama la atención que el Fondo Mixto para la Promoción del Deporte, el Desarrollo Integral y la Gestión Social – Cali concentre cerca del 6% de la contratación pública asociada a la implementación del Acuerdo de Paz, teniendo en cuenta los cuestionamientos existentes sobre la idoneidad de realizar tercerización en la contratación pública argumentando debilidad institucional de las alcaldías de municipios PDET para la formulación de proyectos. De otra parte, esta entidad fue incluida en las investigaciones periodísticas suscitadas con ocasión de la asignación de recursos del SGR mediante la instancia OCAD-Paz¹⁸.

La presencia de ECOPELROL dentro de las diez entidades que han comprometido mayor cantidad de recursos en procesos de contratación pública asociados al Acuerdo de Paz, es representativa de las deficiencias en la calidad de la información reportada en las plataformas SECOP. La alta participación de esta entidad en el total de contratos para la

paz se explica por la marcación de un conjunto de contratos que no guardan relación alguna con la implementación del Acuerdo¹⁹.

Por otra parte, es llamativo que entidades que tienen responsabilidades específicas en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz presenten un subregistro en la marcación de los contratos en esta materia. En el periodo 2018-2022 la Agencia de Desarrollo Rural, por ejemplo, solo marcó 2 contratos con el marcador paz²⁰.

Finalmente, entidades del orden nacional que no desarrollan actividades relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz han registrado en las plataformas SECOP parte de su contratación con el marcador paz, tal es el caso de la Agencia Nacional de Hidrocarburos²¹, la Agencia Nacional de Seguridad Vial, el Archivo General de la Nación, la Armada Nacional²², la Autoridad Nacional de Televisión, el Banco de la República, el Consejo Superior de la Judicatura, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Fondo de Adaptación, el Instituto Nacional de Metrología, el Instituto Nacional para Ciegos, el Instituto Nacional para Sordos, entre otras.

Algunas entidades de las fuerzas militares y de policía también han reportado con el marcador paz contratos que no guardan relación con la implementación del Acuerdo de Paz, entre ellas la Agencia Logística de las Fuerzas Militares²³, el Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, la Dirección de Inteligencia Policial²⁴, la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, la Dirección de

18 Santos, V. & Nohra, S. Los recursos de la paz: así se direccionaron los proyectos del OCAD Paz. Disponible en: <https://www.bluradio.com/nacion/los-recursos-de-la-paz-asi-se-direccionaron-los-proyectos-del-ocad-paz-pr30>

19 Solo uno de estos contratos, destinado a transporte nacional e internacional de combustible, asciende a más de \$70 mil millones. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-4-9076634>

20 Contratos de prestación de servicios profesionales con personas naturales. Disponibles en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-12-9280263> y <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1048653&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

21 Esta entidad ha registrado 5 contratos de prestación de servicios profesionales no relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz. Ver, por ejemplo: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.768635&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

22 Esta entidad ha reportado 288 contratos con el marcador paz, por valor superior a los \$36 mil millones, y que corresponden, entre otros, a la adquisición de prendas y elementos de dotación para las tropas, actualización de licencias de software, adquisición de artículos deportivos y musicales. Ver: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.586670&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>; <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2046547&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>; <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1856674&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>.

23 Dentro de los contratos registrados por esta entidad con el marcador paz se encuentran contratos relacionados con la alimentación y suministro de enseres para las tropas. Ver por ejemplo: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.517478&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>; <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.551935&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>; <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.534344&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>.

24 Esta entidad registro un contrato con el marcador paz, por valor superior a los \$2mil millones, orientado a la adquisición de hardware para el sistema de inteligencia policial. Ver: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.484068&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

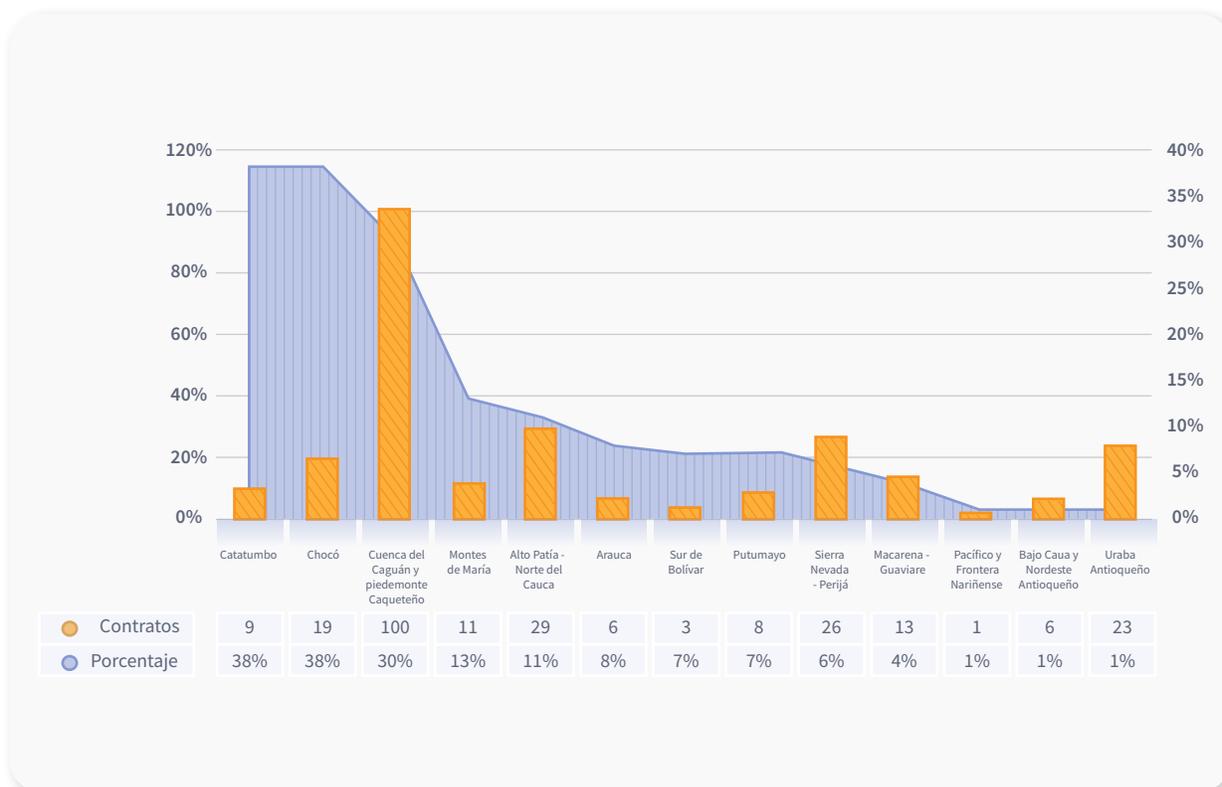
Sanidad del Ejército, la Dirección General de la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Escuela Militar de Aviación, la Escuela Superior de Guerra, la Fuerza Aérea, el Hospital Central de la Policía, el Hospital Militar Central, INDUMIL²⁵ y la Jefatura de Salud de la Fuerza Aérea.

De otra parte, la plataforma Mapa-Inversiones, administrada por el Departamento Nacional de Planeación, integra la información de los proyectos de inversión pública que se adelantan en el país y

se encuentra a disposición de la ciudadanía. Cada uno de los proyectos registrados en esta plataforma incluye un código BPIN, que es una secuencia de dígitos que identifica a cada uno de los proyectos; este código es incluido en la información relativa a los contratos que materializan la inversión pública de cada proyecto. Sin embargo, solo en el 11,8% de los contratos registrados en SECOP con el marcador paz se ha incluido la referencia a un código BPIN.



Gráfica 9. Contratos con código BPIN en subregiones PDET



Elaboración propia con base en SECOP I y II (2022)

Como se observa en el gráfico precedente, en las subregiones PDET el porcentaje de contratos con código BPIN asociado es significativamente bajo, en al menos tres de las regiones es inferior al 2%, sin embargo, en dos de las subregiones esta proporción supera el 35%. Este déficit en información revela al menos tres dificultades: 1) carencia de interoperabilidad entre la plataforma de proyectos

de inversión y las plataformas de contratación pública, lo cual limita la trazabilidad y transparencia presupuestaria, 2) deficiencias técnicas en el proceso de registro de los contratos y en la vinculación a proyectos de inversión específicos, y 3) restricciones para el control ciudadano integral a los recursos comprometidos.

²⁵ Esta entidad ha reportado, por ejemplo, contratos para la adquisición de resortes para fusiles y goma guar. Ver: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-4-9287988>; <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-4-8279566>



03

Acciones de los **órganos** de control

Los puntos 2.2.5. (Control y veeduría ciudadana) y 6.1.5. (Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia para la Implementación) del Acuerdo de Paz, establecieron que el Gobierno Nacional tiene la responsabilidad de crear un mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas de la ciudadanía por posibles hechos de corrupción en el marco de la implementación del Acuerdo. El Plan Marco de Implementación (PMI) incluyó este compromiso en el indicador B.154, sobre el cual el Sistema Integrado de Información para el Postconflicto (SIIPO) reporta un avance del 23,08%²⁶.

Los avances reportados indican que el mecanismo no ha sido creado y que el avance está dado, en parte, por la creación de un tema en el Sistema de

Información Misional (SIM) de la Procuraduría General de la Nación en el que los funcionarios de esta entidad pueden asociar procesos que estén a su cargo cuando estos están asociados a denuncias por posibles hechos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz. En respuesta al derecho de petición elevado por Transparencia por Colombia, la Procuraduría General de la Nación indicó que, en la información disponible en el SIM, se identificaron 72 registros de casos en los que se investiga o ha investigado a servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del Estado en el marco de la implementación del Acuerdo.



Tabla 7. Estado de casos investigados por la Procuraduría General de la Nación por faltas disciplinarias en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz

Estado del caso	Etapas actuales	Total
Activo	Estudio preliminar	10
	Etapas probatorias – Indagación preliminar	17
	Etapas probatorias – Investigación disciplinaria	4
	Evaluación de indagación preliminar	4
	Total casos activos	35
Inactivo	Archivo	5
	Archivo inhibitorio	9
	Acumulación	4
	Traslado de competencia institucional	19
	Total inactivo	37
Total general		72

Elaboración propia con base en PGN (2022)

²⁶ SIIPO (2022). B.154 Mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción creado y en funcionamiento. Disponible en: <https://sipo.dnp.gov.co/detalleindicador/DBHxcawsJAvQ76dm>

Llama la atención que para el periodo del balance el 51,3% de los casos investigados por la Procuraduría General de la Nación han pasado a estado de inactividad, la mitad de los cuales han sido trasladados

a otras entidades. Adicionalmente, no es claro si alguno de los 5 casos que se encuentran inactivos por archivo han alcanzado decisión en materia disciplinar en contra de servidores públicos o particulares.



Gráfica 10. Casos investigados por presuntas faltas disciplinarias (PGN) o responsabilidad fiscal (CGR) en relación con la implementación del Acuerdo de Paz



Elaboración propia con base en PGN (2022) y CGR (2022)

Por su parte, en respuesta a derecho de petición elevado por Transparencia por Colombia, la Contraloría General de la República indicó que en el periodo del balance se registraron en el Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal (SIREF) 37 procesos por denuncias de corrupción y malversación

de recursos para la implementación del Acuerdo de Paz. Un 5,4% de las investigaciones han conllevado fallos por responsabilidad fiscal, mientras que el 8,1% han desembocado en la determinación de inexistencia de detrimento patrimonial y un 35,1% de las investigaciones continúan en curso.



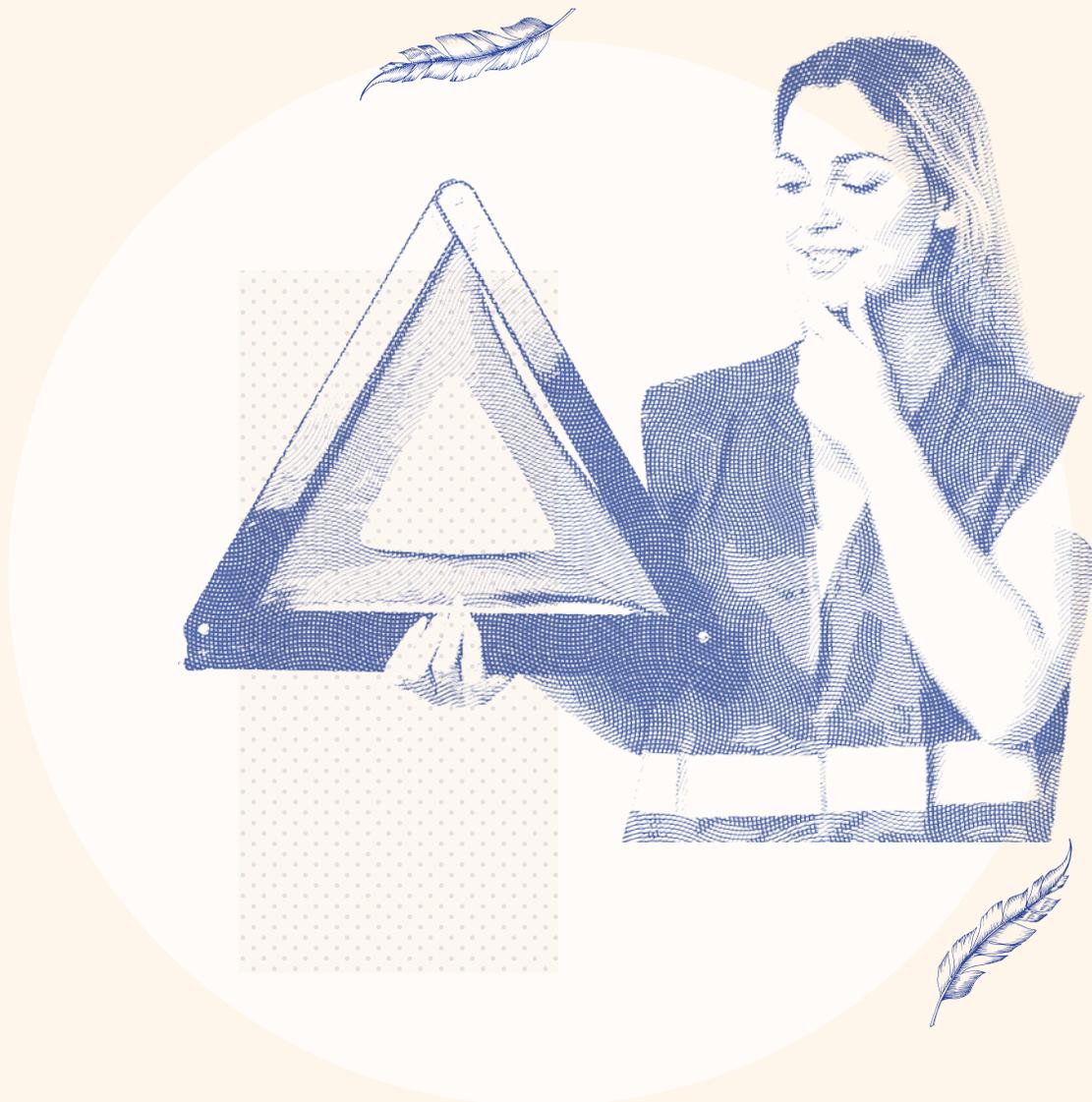
Tabla 8. Estado de casos investigados por la Contraloría General de la República por responsabilidad fiscal en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz

Tipo de actuación	Estado	Total
Indagación preliminar	Terminación de proceso por archivo del expediente	4
	Archivo de indagación preliminar	9
	Cesación de la acción y archivo por no detrimento patrimonial	1
	Proceso abierto – Investigación en curso	3
	Total casos indagación preliminar	17
Proceso ordinario de única instancia	Archivo del expediente	2
	Cesación de la acción fiscal y archivo por resarcimiento por pago	1
	Cesación de la acción y archivo por no detrimento patrimonial	1
	Fallo con responsabilidad fiscal	1
	Proceso abierto – Investigación en curso	7
Total proceso ordinario de única instancia	12	
Proceso ordinario de doble instancia	Cesación de la acción fiscal y archivo	1
	Cesación de la acción y archivo por no detrimento patrimonial	1
	Auto de imputación de responsabilidad fiscal	1
	Fallo con responsabilidad fiscal	1
	Archivo por ausencia de culpa o dolo	1
	Proceso abierto – Investigación en curso	3
Total proceso ordinario de doble instancia	8	
Total general		37

Elaboración propia con base en CGR (2022)

De los casos investigados por la Contraloría General de la República, 31 corresponden a investigaciones relacionadas con procesos de contratación pública en los que se han visto comprometidos \$15.568.650.061, cuyas fuentes han sido el SGP (54,2%), el SGR (29,2%), el PGN (16%) y recursos mixtos (0,4%). El 45,1% de los casos investigados corresponde a incumplimientos en obligaciones contractuales, el 35,4% a irregularidades en la ejecución de obras contratadas, el 12,9% a sobrecostos y el 6,4% a otro tipo de irregularidades.

Estos casos corresponden a sucesos en 19 de los 32 departamentos del país: Antioquia (1), Arauca (1), Atlántico (3), Bolívar (1), Caquetá (1), Casanare (2), Cesar (2), Córdoba (2), Cundinamarca (1), Huila (1), Magdalena (2), Meta (2), Norte de Santander (1), Putumayo (1), Risaralda (1), Sucre (2), Tolima (3), Valle del Cauca (3) y Vichada (1). El 19,1% de estos casos corresponden a hechos ocurridos en municipios PDET (6 casos).



04

Alertas

ALERTA 1

Subregistro y deficiencias en la calidad de la información



No toda la contratación pública asociada a la implementación del Acuerdo de Paz se encuentra registrada con el marcador paz en las plataformas SECOP. Un ejercicio de identificación aleatoria permitió observar que existen contratos que desarrollan indicadores del Plan Marco de Implementación que no se han registrado con la marcación paz. Adicionalmente, la limitada calidad de la información contractual registrada se evidencia especialmente en los errores en la marcación de las fuentes de financiación, la relación de los contratos con los puntos del Acuerdo de Paz y pilares PDET (muestra de esto son los cerca de 34.000 contratos que no tienen definido el punto del Acuerdo de Paz al que están relacionados, la mayoría consignados en la plataforma SECOP I), así como en la marcación de múltiples contratos que no están relacionados a la implementación del Acuerdo.



ALERTA 2

Débil transparencia presupuestaria

La marcación múltiple o “retiqueteo” de recursos es inconveniente para lograr transparencia presupuestaria en la implementación del Acuerdo de Paz. Como se ha indicado, gran parte de los contratos con el marcador paz no aportan directamente al cumplimiento del Acuerdo, por lo que no deberían estar marcados con esta etiqueta. Se hace necesario mejorar los lineamientos sobre las acciones que las diferentes entidades públicas con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz deben seguir para que sea clara la contratación que se asocia a tales responsabilidades.

Así mismo, el seguimiento integral de los recursos de la implementación del Acuerdo de Paz demanda la posibilidad de realizar trazabilidad de los mismos. Debería ser posible vincular la totalidad de los contratos con los proyectos de inversión y los orígenes de recursos. Las fallas en el registro del BPIN y de las fuentes de financiación de recursos, así como la escasa interoperabilidad con otras plataformas de información limitan el control ciudadano y la posibilidad de tener información de calidad que permita la adopción de mejores decisiones de gestión pública.

ALERTA 3



Predominio de la contratación directa, los regímenes especiales y los contratos de prestación de servicios

Los procesos contractuales adelantados mediante procesos de contratación directa y con regímenes especiales cuentan con menores requisitos y criterios de selección objetiva de los contratistas en comparación con los procesos licitatorios, su uso debería ser excepcional y debidamente justificado, dando prioridad a la licitación pública, de forma que se garantice la idoneidad de los contratistas y se prevengan posibles irregularidades. Así mismo, el predominio de los contratos de prestación de servicios, específicamente de servicios profesionales, debe revisarse, particularmente en los territorios PDET donde la acción estatal se está surtiendo por vía de estos contratos, lo cual limita la posibilidad de instalar capacidades y genera inestabilidad en el personal vinculado a la implementación del Acuerdo de Paz.



05

Recomendaciones



El artículo 17 de la Ley 2272 de 2022 señala la obligación de publicidad proactiva, amplia, sencilla y eficiente de todos los documentos que se produzcan en fase precontractual, contractual y poscontractual de la contratación realizada en el marco de negociaciones e implementación de acuerdos de

paz, con independencia del régimen de contratación utilizado. Aunque esto constituye un avance a nivel legal, se debe garantizar que las condiciones y capacidades técnicas permitan que esto se desarrolle de forma idónea e integral, por ello, Transparencia por Colombia eleva las siguientes recomendaciones:

A LA AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

- Avanzar en la estandarización de la información registrada en SECOP I y SECOP II, de forma que la ciudadanía cuente con mejores datos para el ejercicio de control ciudadano.
- Realizar capacitaciones periódicas sobre el uso de las plataformas SECOP a los funcionarios de las entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz.
- Expedir lineamientos claros y específicos sobre la marcación paz, reiterando la obligación de marcar adecuadamente la información relacionada directamente con el Acuerdo de Paz.
- Considerar la necesidad de un nuevo marcador que permita diferenciar los contratos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, de otros procesos contractuales que se adelanten en el marco de nuevas negociaciones y acuerdos de paz.
- Hacer un balance de la aplicación del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, a partir del cual, se dispondrán de manera pública los contratos realizados por empresas fiduciarias, incluyendo aquellas que ejecutan los recursos del Fondo Colombia en Paz y el Fondo de Inversión para la Paz.

AL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

- Avanzar en la identificación de los contratos asociados a cada uno de los indicadores del Plan Marco de Implementación, de forma que se pueda tener información depurada sobre el esfuerzo fiscal real que se ha involucrado en la implementación del Acuerdo de Paz por vía de contratación pública y mejorar los procesos de toma de decisión sobre la implementación del mismo.
- Avanzar en la articulación e interoperabilidad de la información disponible en las diferentes plataformas de acceso a información pública, tomando como base de referencia los indicadores del Plan Marco de Implementación y el estado de avance en el SIIPO, de forma que a este estado de avance sea posible vincular los proyectos de inversión pública que desarrollan cada indicador (Mapa-Inversiones) y los contratos asociados a cada proyecto (SECOP).
- Ampliar la información presentada en los mercados presupuestales de políticas transversales, de forma tal que sea posible conocer el detalle (participación de la política de paz en la inversión total del proyecto, razones de la utilización del marcador, etc.) sobre el marcate de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz.

A LA AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO

- Avanzar en la articulación e interoperabilidad de la información disponible en el portal Central-PDET, de forma que sea posible asociar las iniciativas PDET que se están ejecutando a los proyectos de inversión (Mapa-Inversiones) y contratos (SECOP) que las materializan.
- Adelantar con las alcaldías de los municipios PDET procesos de capacitación en los que se diferencie el conjunto de la inversión pública local de la asociada directamente a la implementación de las iniciativas PDET.

A LA AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL:

- Habilitar la visualización de la información sobre toda la inversión de la cooperación internacional destinada a la implementación del Acuerdo de Paz, discriminada por territorios, recursos, proyectos, contratos asociados, tiempos de realización y resultados, de forma que la ciudadanía pueda acceder a esta información y se faciliten los ejercicios de control ciudadano.

A LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ

- Garantizar que los documentos asociados a procesos contractuales en el marco de las negociaciones e implementación de acuerdos sean publicados de conformidad con los lineamientos establecidos en la Ley de Orden Público.
- Fortalecer su rol de articulación interinstitucional en la implementación del Acuerdo de Paz considerando la posibilidad de expedir lineamientos técnicos sobre los procesos de gestión contractual y el reporte de la información asociada.

AL CONJUNTO DE ENTIDADES CON RESPONSABILIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

- Verificar que los contratos públicos que están asociados al avance en los indicadores del Plan Marco de Implementación se estén registrando en las plataformas SECOP con el marcador paz.
- Expedir lineamientos claros sobre la necesidad de utilizar el marcador paz exclusivamente en los contratos que desarrollen acciones enmarcadas en las responsabilidades del Plan Marco de Implementación. Otras necesidades de inversión no relacionadas no deben ser registradas con este marcador.
- Priorizar el uso de la modalidad de licitación pública en los procesos de contratación asociados a la implementación del Acuerdo de Paz, las demás modalidades deben ser excepcionales y su uso debe estar debida y suficientemente justificado.

A LA SOCIEDAD CIVIL

- Continuar los valiosos esfuerzos de control ciudadano a nivel nacional y en las subregiones PDET, para que los recursos comprometidos por vía de contratación pública sean invertidos de forma eficiente y denunciando los posibles hechos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz.
- Insistir en la necesidad de garantizar el derecho de acceso a la información pública de acuerdo con los lineamientos constitucionales y legales.
- Robustecer las iniciativas de fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para realizar seguimiento a los presupuestos y contratos que materializan la implementación del Acuerdo de Paz.

REFERENCIAS

Contraloría General de la República. (2018). Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz Plan Plurianual de Inversiones. Bogotá. Obtenido de https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/962664/informe_posconflicto_2018_08_28.pdf/1e59e7a0-7501-2d37-f8f9-91542a922519?t=1631051464873&download=true

Contraloría General de la República. (2022). Respuesta dada el 17 de noviembre de 2022 a derecho de petición elevado por Transparencia por Colombia el 22 de septiembre de 2022. Bogotá.

Corporación Transparencia por Colombia. (2019). Transparencia presupuestaria en la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2019/06/25/transparencia-presupuestaria-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>

Corporación Transparencia por Colombia. (2020). Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/informe-mapa-de-riesgos.pdf#:~:text=En%20efecto%2C%20la%20amenaza%20de%20la%20corrupci%C3%B3n%20en,de%20transici%C3%B3n%20hacia%20una%20paz%20estable%20y%20duradera>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017. Bogotá. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-070560%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Procuraduría General de la Nación. (2022). Respuesta dada el 23 de diciembre de 2022 a derecho de petición elevado por Transparencia por Colombia el 22 de septiembre de 2022. Bogotá.



Calle 35 N° 24-19

PBX: 6100822

transparencia@transparenciacolombia.org.co

www.transparenciacolombia.org.co

Bogotá, Colombia