

Modelo de Análisis para la Identificación de Riesgos de Contratación en el Ambito Territorial: Un Análisis de la Contratación Estatal en la Emergencia Sanitaria Debido al Covid19*

Analysis Model for the Identification of Hiring Risks in the Territorial Field: An Analysis of State Hiring in the Health Emergency Due to Covid19

*Liliana Ortiz Ospino***
*Isaac Beltrán Pacheco****
*Víctor Romero Gómez*****
*Jorge Torres Calderón******
*Ximena Leguizamon Leal******
*Andrea Díaz Garzón******
*Diego Buesaquillo Salazar******
*Ricardo Martínez Ramirez******

Fecha de Recepción: 12 de febrero de 2020 • Fecha de Aprobación: 8 de abril de 2020

- * Esta investigación es producto del proyecto de investigación Observatorio de Política Pública de Control Fiscal y está adscrito al Grupo de Investigación: Altos Estudios en Control Fiscal, Derechos Fundamentales y Convivencia Pacífica de la Auditoría General de la República. Las opiniones y comentarios aquí expresados son responsabilidad de los autores y no compromete la posición de la Auditoría General de la República.
- ** Ingeniera industrial magíster en políticas públicas e investigadora del Observatorio de Política Pública del Control Fiscal. Asesora de Despacho de la Auditoría General de la República y docente de la Facultad de Estudios de Patrimonio Cultural de la Universidad Externado de Colombia. Correo: lportiz@auditoria.gov.co CvLac: <https://n9.cl/z8sq> Orcid: 0000-0003-0744-4563.
- *** Ingeniero industrial, economista, Magíster en Ingeniería Industrial, Doctorado en Sociología Jurídica e Instituciones Públicas e Investigador del Observatorio de Política Pública de Control Fiscal. Correo: CvLAC: <https://n9.cl/po9wf> ORCID.
- **** Ingeniero de sistemas especializado en gerencia de tecnologías e investigador del Observatorio de Política Pública del Control Fiscal. CvLAC <https://n9.cl/phzo> ORCID: 0000-0002-7074-3948.
- ***** Abogado magíster en derecho contractual público y privado e investigador del Observatorio de Política Pública del Control Fiscal. Contratista Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y Auditoría General de la República AGR, jandrestorres@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-5006-7081 CvLAC: <https://n9.cl/dzud5>.
- ***** Abogada e investigadora del Observatorio de Política Pública del Control. CvLAC: <https://n9.cl/9srbv> ORCID: 0000-0002-8497-312X.
- ***** Abogada especialista en derecho penal e investigadora del Observatorio de Política Pública del Control Fiscal. CvLAC: <https://n9.cl/fl0e> ORCID: 0000-0001-8794-2903.
- ***** Economista de la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico, correo electrónico: diego.buesaquillo27@gmail.com, CvLAC: <https://n9.cl/z5x5> ORCID: 0000-0003-2789-9311.
- ***** Economista candidato a magíster en economía e investigador del Observatorio de Política Pública del Control Fiscal. CvLac: <https://n9.cl/5h86w> ORCID: 0000-0002-4882-5541.

Cómo citar este artículo: Ortiz Ospino, L.; Beltrán Pacheco, I.; Romero Gómez, V.; Torres Calderón, J.; Leguizamon Leal, X.; Díaz Garzón, A.; Buesaquillo Salazar, D. y Martínez Ramírez, R. (2020). Modelo de Análisis para la Identificación de Riesgos de Contratación en el Ambito Territorial: Un Análisis de la Contratación Estatal en la Emergencia Sanitaria Debido al Covid19. *Revista Verba Iuris*, 15 (44). pp. 193-225.

Resumen

El documento propone un modelo de análisis de riesgos de contratación que permiten identificar entidades públicas y contratos de interés para el control fiscal.

El concepto de «interés para el control fiscal» invita a reconocer que los recursos presupuestales y humanos de los órganos de control son escasos y por lo tanto es conveniente priorizar y focalizar los esfuerzos de la vigilancia del control fiscal en aquellas entidades y contratos en los que se han detectado ciertas características atípicas. La vigilancia del control fiscal es la función de la Auditoría General de la República y en el marco del Acto Legislativo 04 de 2019 tiene ahora la función de impulsar la estandarización de procesos que aumenten la calidad del trabajo misional de las contralorías territoriales

El modelo de análisis se construye a partir de la revisión de una muestra de contratos celebrados en el contexto de la emergencia sanitaria resultado de la Pandemia por el Coronavirus Covid-19, el cual ha permitido la contratación por medio de la figura de la urgencia manifiesta. El modelo de análisis reconoce la importancia de: i) contar con un procedimiento de priorización de las entidades públicas de interés para el control fiscal a partir de dos variables clave como son el número de contratos y el valor total de su contratación; ii) contar con un procedimiento para revisar un gran volumen de documentos contractuales con el fin de comprender la naturaleza de aquello que se está contratando, con lo cual el ejercicio de control fiscal cobra sentido al reconocer que el presupuesto público se debe convertir en bienes y servicios para la ciudadana; iii) contar con un método que permita una expedita y cualificada valoración del riesgo de los contratos públicos, por parte de las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República, a partir de la aplicación de los principios de las normas de contratación estatal.

El modelo de análisis de riesgos de contratación es una propuesta que antecede el proceso de selección de entidades y contratos específicos para auditar. En esa medida, el modelo no se ocupa de la recolección de elementos materiales de prueba sino en la comprensión de los riesgos que pueden afectar negativamente la calidad del gasto público.

Palabras Clave: Contratación Estatal, Control Fiscal Territorial, COVID19, Recursos Públicos.

Abstract

The document proposes a model for contracting risk analysis that allows identifying public entities and contracts of interest for fiscal control.

The concept of “interest for fiscal control” invites us to recognize that the budgetary and human resources of the control bodies are scarce and, therefore, it is convenient to prioritize and focus efforts of fiscal control oversight on those entities and contracts with atypical characteristics have been detected. The oversight of fiscal control is the function of the Auditor General of the Republic (Colombia) and within the framework of Legislative Act 04 of 2019 it now has the function of promoting the standardization of processes that increase the quality of the missionary work of the territorial comptrollerships.

The analysis model is built from review of a sample of contracts concluded in the context of the health emergency resulting from the Covid-19 Coronavirus Pandemic, which has allowed contracting through the figure of “manifest urgency”. The analysis model recognizes importance of: i) having a prioritization procedure for the public entities of interest for fiscal control based on two key variables such as the number of contracts and the total value of their contracting; ii) have a procedure to review a large volume of contractual documents in order to understand the nature of what is being contracted, with which the exercise of fiscal control makes sense by recognizing that the public budget must be converted into assets and services for citizens; iii) have a method that allows an expedited and qualified assessment of the risk of public contracts, by the territorial comptrollers and the General Audit of the Republic, based on the application of the principles of state contracting regulations.

The contracting risk analysis model is a proposal that precedes the process of selecting entities and specific contracts to audit. To that extent, the model is not concerned with collecting material evidence, but with understanding the risks that can negatively affect the quality of public spending.

Keywords: State Contracting, Territorial Fiscal Control, COVID19, Public Resources.

La Declaración de la Emergencia por el Covid-19 y el Riesgo de Corrupción en el Ámbito Territorial

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) informó que el Coronavirus COVID-19 se había expandido a 118 países y había enfermado a más de 125.000 personas. Como consecuencia de estos hechos y la alta velocidad de contagio del patógeno la OMS decretó que la enfermedad causada por el coronavirus era una pandemia (Organización Mundial de la Salud, 2020).

El Ministro de Salud de Colombia expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual se declaró el estado de emergencia sanitaria como resultado de la expansión del Coronavirus COVID-19. Días después, el Presidente de la República de Colombia, Iván Duque Márquez, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 con el cual se declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Una consecuencia de la declaración de emergencia fue el ajuste en las normas de contratación, lo cual se hizo mediante el Decreto 440 del 20 de

marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.

El Decreto 440 de 2020 permite que las entidades del Estado puedan hacer expedita la contratación pública con el fin de responder con inmediatez a las necesidades de la sociedad en el contexto de la emergencia económica, social y ecológica. Sin embargo, los cambios en la materia contractual también generaron oportunidades para la comisión de conductas contrarias a derecho y contrarias al interés público. El siguiente es un ejemplo del cambio que facilita la contratación como resultado de la declaración del Estado de emergencia, social y económica:

Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los

efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente (Decreto 440, 2020).

Otros ejemplos de los cambios en las reglas de contratación son los relacionados con la posibilidad de suspender los procesos de selección de contratistas y de revocar los actos administrativos de apertura, siempre y cuando en este último evento, no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas (Decreto 440, 2020, art. 3). De igual manera, también se autorizó la adición – sin límite de cuantía, pero de manera justificada – de aquellos contratos de bienes, obras y servicios que puedan servir para mitigar el Estado de emergencia (Decreto 440, 2020, art. 8).

Un problema de los cambios en las normas de contratación es que se han presentado casos en los que presuntamente se ha obrado en pos del interés particular en contra del interés general. Algunos de estos casos han sido resaltados por el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación y el Fiscal General de la Nación por contener probablemente un ejercicio desmedido de la urgencia manifiesta para contratar directamente, erigiéndose un riesgo importante frente a la correcta administración y ejecución de los recursos públicos. Por ejemplo, el Contralor General Carlos Felipe Córdoba ha llamado la atención sobre los sobrecostos en ciertos productos asociados con la emergencia, la cual debido al aislamiento ha demandado que los mandatarios locales puedan proveer, entre otras cosas, de alimentos a los ciudadanos más vulnerables:

En el caso de Arauca, el precio de la sal estaba presuntamente 145 % por encima de los precios del mercado; el de la panela estaba al parecer inflado 206 % y el de la pasta estaría 211 %. En Guaduas, Cundinamarca, encontramos presuntos sobrecostos hasta de 374 % en los mercados

de plaza para un Hogar de Bienestar. Un kit de mercado ha sido cotizado en algunas regiones en \$184.500, cuando la verificación de costo referenciado con cifras del DANE es de \$152.294, es decir, cerca de \$30.000 por encima. En Coveñas estarían oscilando entre el 21,3 % y el 31,7 % de más en alimentos como arroz, pasta, aceite y lentejas. En Barrancabermeja esos mismos presuntos sobrecostos han llegado hasta 38,8 % en productos de la canasta básica (El Espectador, 2020).

Por otra parte, la Procuraduría General de la Nación ha seleccionado un importante número de casos de interés disciplinario en relación con los recursos para la Emergencia. Es por esa razón que el Procurador ha iniciado actuaciones preventivas y para ello ha suspendido de sus cargos a un conjunto de mandatarios locales. En el comunicado de prensa se puede leer la postura del Procurador en relación con el cuidado de los recursos públicos:

Desde el 23 de marzo, tras la declaratoria de emergencia sanitaria, la Procuraduría General de la Nación ha priorizado 1.286 casos relacionados con presuntas irregularidades en el manejo de recursos destinados a las ayudas humanitarias, para atender la emergencia derivada del covid-19. [...En este contexto la PGN ha ejecutado las siguientes acciones: ...] Se ordenó la suspensión del Gobernador de Chocó; Se ordenó la suspensión del alcalde de Calarcá, Quindío; Se adelantan 24 procesos disciplinarios contra 14 gobernaciones, 70 en 55 municipios y 24 entidades del orden nacional y territorial; La PGN adelanta 1.286 actuaciones de las cuales 990 corresponden a acciones preventivas y 296 a procesos disciplinarios. Se iniciaron acciones en 123 casos; La PGN, CGR y FGN recolectaron pruebas en las gobernaciones de Tolima y César, los municipios de Malambo y Soledad en Atlántico, y otros 11 procesos, para definir evaluación sobre juicio disciplinario (Procuraduría General de la Nación, 2020).

Por último, y no menos importante, se encuentra la Fiscalía General de la Nación. Dicha entidad ha asignado un grupo de funcionarios con el fin de analizar un número importante de contratos en el nivel nacional y en el nivel local. Como consecuencia del análisis y de las denuncias de los ciudadanos se ha iniciado la investigación penal de varios funcionarios aforados como gobernadores (Arauca, Magdalena, Vichada y San Andrés), alcaldes y ministros. En un comunicado de prensa el organismo responsable de la investigación criminal afirmó su compromiso de asignar recursos humanos a la lucha contra la corrupción:

La Fiscalía General dispuso de 9 fiscales especializados y locales que, con apoyo de 16 asistentes de fiscal y 80 investigadores del CTI, han recopilado material probatorio y solicitado información a 1.005 municipios del país, 5 distritos especiales y 6 entidades de orden nacional, con el propósito de verificar 31.938 contratos suscritos durante la emergencia sanitaria. Hasta el momento han sido revisados 909 contratos, cuyo valor asciende a 667 mil millones de pesos (Fiscalía General de la Nación, 2020).

Así, en el contexto de emergencia económica la Auditoría General de la República tiene la oportunidad y la responsabilidad de aportar en la construcción de un método de análisis de los contratos públicos con el fin de aumentar la efectividad del ejercicio del control fiscal en el nivel territorial. Esto es particularmente importante porque las capacidades de las contralorías territoriales están en desventaja frente a las capacidades de la Contraloría General de la República, la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación en términos de recursos tecnológicos y talento humano. El aumento de las capacidades de las contralorías territoriales podría ser útil en la medida en que hay en ellas unos recursos que bien pueden sumarse al control de la gestión.

El objetivo de este documento es proponer un método de análisis de riesgos de contrata-

ción que permita priorizar y focalizar los recursos de la Auditoría General de la República y de las contralorías territoriales en materia de contratación pública. Este objetivo es relevante porque los recursos de los entes de control (Contraloría, Procuraduría y Fiscalía) son escasos; no importa que dichos entes sean del orden nacional o territorial y cuenten con miles de empleados y contratistas en su planta. Una de las razones de la escasez de los recursos humanos y tecnológicos es que el número de contratos públicos que anualmente se celebran y se registran en el SECOP ascienden a más de un millón por año y además se distribuyen de manera desigual a lo largo de los meses, lo cual genera una carga de trabajo considerable para los entes de control y para los sistemas de información:

En el 2017 las entidades públicas celebraron y registraron 1'146.603 en el Secop (Sistema Nacional de Contratación Pública), 173.435 fueron suscritos entre noviembre y diciembre, destacándose el onceavo mes del año, con un movimiento de recursos de 17,1 billones de pesos, el más alto entre todos los meses (El Tiempo, 2018).

La identificación de riesgos en materia de contratación pública se hace en el marco de las actividades del Observatorio de Política Pública de Control Fiscal de la Auditoría General de la República (Moya et Al, 2018) con el fin de elaborar recomendaciones de auditoría para las contralorías territoriales. Estas recomendaciones permiten concentrar la atención en las entidades públicas y en los contratos que de manera objetiva puedan ser considerados como de alto riesgo fiscal. Los datos obtenidos a partir de los contratos registrados en los sistemas de información de la Auditoría General de la República serán usados para construir indicadores que permitan de manera medir el riesgo fiscal, es decir, el riesgo de un uso incorrecto de los recursos públicos (Gonzalez et Al, 2019).

Justificación: ¿Por qué es Importante que las Contralorías Territoriales Cumplan sus Funciones?

La Auditoría General de la República tiene la función de controlar a las contralorías territoriales. En ese sentido, la Auditoría General de la República ejerce “el control sobre el control”. Son las contralorías territoriales las que deben velar por la correcta asignación de los recursos públicos en departamentos, municipios y distritos. Sin embargo, llama la atención la baja capacidad de las contralorías territoriales para pronunciarse con respecto a los riesgos de corrupción.¹

Esta función es constitucionalmente relevante porque las contralorías territoriales tienen la responsabilidad de velar por el uso eficiente de los recursos en departamentos, distritos y municipios. La siguiente es la función primordial de la Auditoría General de la República a partir de septiembre de 2019 cuando mediante el Acto Legislativo 04 de 2019 se reformó el control fiscal en Colombia:

Constitución Política de Colombia. Artículo 272. La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de

la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia (Const., 1991, art 272).

Vale la pena señalar que la Auditoría General de la República también tiene responsabilidad en materia de gestión del conocimiento y estandarización de procesos de las contralorías territoriales, lo cual se debe llevar a cabo mediante el Sistema Nacional de Control Fiscal (SINACOF), el cual es una instancia asesora del Contralor General y que impulsa el desarrollo de métodos y procedimientos que aumenten la efectividad del control fiscal. Dicha función se ejecuta de manera coordinada con la Contraloría General de la República.

Constitución Política de Colombia. Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: [...] Parágrafo 12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal (Const., 1991, art 268).

Esta función de la Auditoría General es relevante desde el punto de vista de gerencia pública porque las contralorías territoriales deberían tener mayor conocimiento sobre el proceso contractual en los entes territoriales en comparación con el nivel central. Es por esa razón que las contralorías territoriales deberían ser la primera barrera en materia de protección del presupuesto y la contratación pública.

Por supuesto, la Contraloría General de la República podrá ejercer el control prevalente allí en donde las contralorías territoriales no tengan la capacidad para cumplir con su misión (Decreto 402, 2020). Este análisis es útil porque la Contraloría General de la República podrá intervenir a las contralorías territoriales ante la falta de

¹ En el debate en el Congreso para aprobar el Acto Legislativo 04 de 2019 se discutió la conveniencia de eliminar las contralorías territoriales. Un grupo de senadores propuso eliminar las contralorías territoriales y argumentando que la elección de los contralores depende de acuerdos políticos corruptos, lo cual hace muy difícil la acción en contra de las autoridades locales. Otros senadores afirmaron que la elección de los contralores tiene un precio y por lo tanto las contralorías son focos de corrupción. Sin embargo, otros congresistas afirmaron que la corrupción de los funcionarios no implica la corrupción de las instituciones y por lo tanto nadie propone la eliminación del Congreso por la presencia de congresistas alejados de la Ley. Al respecto se cita lo que dijo el Senador Juan Felipe Lemus: “quienes cometen los actos de corrupción son las personas, no las instituciones” (El Tiempo, 2019).

objetividad e incumplimiento de sus funciones constitucionales y legales.

Marco Teórico para Priorizar Municipios y Contratos: La Importancia de tener en Cuenta los Comportamientos No Observables de las Redes Locales de Corrupción

Los datos de contratación son públicos – la mayoría de las veces – y pueden ser procesados para identificar elementos de riesgo. Sin embargo, hay actores criminales que procuran simular el cumplimiento de las formalidades contractuales con el fin de disminuir los riesgos de enfrentar un proceso fiscal, disciplinario o penal.

Desde este punto de vista racional, los delitos contra la administración pública pueden ser analizados a partir de un enfoque económico. Esto significa que los actores criminales hacen una estimación del valor esperado de sus ingresos y egresos en el contexto de la comisión de infracciones contra la administración pública. Ahora bien, el número de contratos celebrados por el Estado es demasiado alto en comparación con la capacidad de investigación de los órganos de control y es por eso que la priorización debería focalizarse en aquellas entidades y contratos que tienen características «atípicas». Son estos contratos los que permitirán inferir la presunta existencia de redes y organizaciones criminales especializadas en la apropiación de los recursos públicos.²

² Este es un ejercicio de «perfilación fiscal» – un concepto cercano a la perfilación criminal – en la medida en que antes de proceder con un proceso fiscal resulta conveniente conocer algunos patrones asociados con el comportamiento infractor. Este principio es válido para cualquier indagación, ya sea esta penal, disciplinaria o fiscal. Ver (Boba, 2005).

De esta manera, conviene utilizar un marco teórico apropiado con el fin de inferir la existencia de redes criminales que se han especializado en la apropiación de los recursos públicos. Presumir la existencia de estas estructuras de corrupción es un recurso metodológico en la medida en que la comisión de graves infracciones contra el derecho contractual demanda el uso de conocimientos y talento humano personalizado.

Los siguientes son un conjunto de tres elementos, no exhaustivos, que permiten explicar la existencia de un dato atípico, es decir de un contrato que está por fuera de lo «normal»:

i) **El incumplimiento de algunas formalidades de las normas de contratación** como por ejemplo la ausencia de estudios previos o la ausencia de un estudio de mercado que no permita hacer una comparación de precios;

ii) **La presencia – por lo demás difícil de identificar – de una élite política local con una experiencia de delitos contra la administración pública.** En ocasiones esta élite política puede hacer acuerdos con grupos de delincuencia organizada y con grupos armados organizados con lo cual aumentan su efectividad (Fiscalía General de la Nación, 2018);

iii) **La presencia de mallas empresariales,** es decir, redes de contratistas especializados en apropiarse de la contratación del Estado en el nivel territorial. Las mallas empresariales es un concepto propuesto por Carlos Felipe Córdoba que sirve para identificar el modo en que un conjunto articulado de personas naturales, personas jurídicas y consorcios acuerdan presentarse a diferentes convocatorias públicas en múltiples sectores de gasto. Ver recuadro.

Recuadro

Contraloría General de la República. Comunicado de Prensa No. 221. Bogotá, 12 de diciembre de 2018

Fuente: <https://www.contraloria.gov.co>

«Esa *malla de contratistas*, que se hacen a esa importante porción de los negocios públicos en Colombia, apenas supera los 13.000 integrantes, un número que habla de una dramática falta de transparencia y de la ausencia del principio de la libre concurrencia de proponentes. Según identificó la Central OCEÁNO, promovida por el Contralor Carlos Felipe Córdoba Larrarte, estos contratistas aparecen camuflados detrás de Consorcios, Uniones Temporales y como personas naturales. Entre los contratistas hay personas que aparecen celebrando negocios con la administración pública después de muertos y otros que obtuvieron jugosos contratos pese a estar inhabilitados disciplinariamente y fiscalmente. Se detectaron casos donde una misma persona se encarga en una entidad territorial de adquisición de maquinaria, dotación de calzado, provisión de refrigerios estudiantiles y hasta la celebración de reinados. La zona más afectada por la concentración de la contratación es la Región Caribe, con 41.029 registros o contratos por \$20,4 billones de pesos. Le sigue el Eje Cafetero con contratos por \$16,4 billones.»

Método de Recolección y Tratamiento de Datos: El Análisis Estadístico de Variables Cualitativas y Cuantitativas de Interés para la Contratación Estatal

El objetivo de esta sección es presentar el método de recolección y tratamiento de los datos. En primer lugar, se construyó una base de datos con variables cualitativas y cuantitativas a partir de la información reportada por las contralorías territoriales. La unidad de análisis en la base de datos fueron los contratos reportados en el Sistema Integral de Auditoría (SIA) módulo OBSERVA de la Auditoría General de la República. Los contratos corresponden a una entidad pública.

Los contratos fueron seleccionados a partir del uso de palabras clave asociadas con la Emergencia como, por ejemplo: COVID-19; Pandemia, Coronavirus, Urgencia, Crisis Sanitaria, etc.). Vale la pena señalar que en el primer trimestre de 2020 se han reportado 329.148 contratos que suman en total 12,7 billones de pesos; de los cuales aproximadamente 303.338 han sido «rendidos» y suman

10,4 billones de pesos, es decir, cuentan con la aprobación del representante legal de los sujetos vigilados, la consulta fue realizada el 2 de mayo de 2020. Este es el universo de contratos públicos a partir del cual se seleccionó una muestra.

Vale la pena señalar que los contratos rendidos son una fuente de información crítica para el ejercicio auditor de las contralorías territoriales; no sólo se debe cargar la información en el Sistema Integral de Auditoría SIA módulo OBSERVA, en adelante SIA Observa, sino que debe ser «rendida». Esto es relevante porque el reporte del SIA Observa usado en esta investigación se lleva a cabo sobre contratos reportados es decir rendidos y no rendido; no obstante, algunos de los análisis se dirijan específicamente a los contratos rendidos.³

³ La calidad del análisis de la Auditoría General de la República sobre el desempeño de las contralorías territoriales depende sensiblemente de la calidad de los datos de los contratos que han sido «rendidos». Es por eso que resulta crítica la actualización de los contratos rendidos, es decir, aquellos cuyo reporte en el sistema de información de la AGR ha sido autorizado por el responsable legal del sujeto de control fiscal.

La base de datos permitirá: i) identificar el comportamiento atípico de algunas variables; ii) identificar la asociación de variables que permitan identificar las entidades públicas que tengan una contratación atípica e identificar los contratos que presenten algunas características atípicas.

El ejercicio de análisis (el cual puede ser criminal, fiscal o disciplinario) se realiza con el fin de comprender para priorizar el interés tanto de la AGR como de las contralorías territoriales en materia de anticipación de riesgos fiscales. En ese sentido, no se lleva a cabo un análisis con fines de persecución (penal, fiscal o disciplinaria). Una consecuencia de usar este enfoque es que permite identificar casos de “interés”, es decir, entidades públicas que contratan y contratos, pero sin el interés de atender problema relacionados con el recaudo de elementos materiales de prueba. Antes de proceder con el acopio de pruebas es recomendable focalizar los esfuerzos de los órganos de control.

Identificación de Asociación de Variables: El Proceso Cuantitativo para la Identificación de Entidades de Interés para el Control Fiscal

El objetivo de esta subsección es explorar la potencial asociación de las variables cualitativas con las cuantitativas con el fin de construir criterios de priorización de contratos firmados en medio de la emergencia económica, sanitaria y social con el fin de ejercer la función de control fiscal.

El concepto central que guía esta sección es el de «entidades de interés para el control fiscal», el cual hace referencia a un conjunto de características del gasto público que se encuentran alejadas del comportamiento promedio del gasto de las entidades públicas e un periodo determinado.

Una consecuencia del uso del concepto de «entidades de interés para el control fiscal» es que se puede producir una lista de entidades que

eventualmente ameritan un ejercicio auditor especializado por parte de los órganos de control. Vale la pena señalar que las entidades de interés para el control fiscal pueden ser públicas o privadas en la medida en que hay privados que son fiscalmente responsables de la administración y ejecución de recursos públicos. Sin embargo, en esta sección del documento el interés se concentra en las entidades del Estado.

Los criterios de priorización se pueden usar tanto por la Auditoría General de la República con el fin de hacer recomendaciones a sus sujetos vigilados, es decir las contralorías territoriales, y con el fin de que las contralorías territoriales cuenten con criterios de priorización con el fin de ejercer tanto el control preventivo como el control posterior y selectivo.

La relación entre el «número de contratos» firmados por una entidad pública y el «valor promedio del contrato»

El número de contratos puede ser un indicador de riesgo. Sin embargo, esa única variable quizás no sea suficiente para inferir un nivel de riesgo en la medida en que el volumen de contratos puede reflejar también una capacidad administrativa. Por el contrario, el valor promedio de los contratos firmados sí llama la atención sobre aquellas entidades que celebraron contratos con un alto valor promedio. La variable «valor promedio de los contratos» de una entidad pública se estima de la siguiente manera:

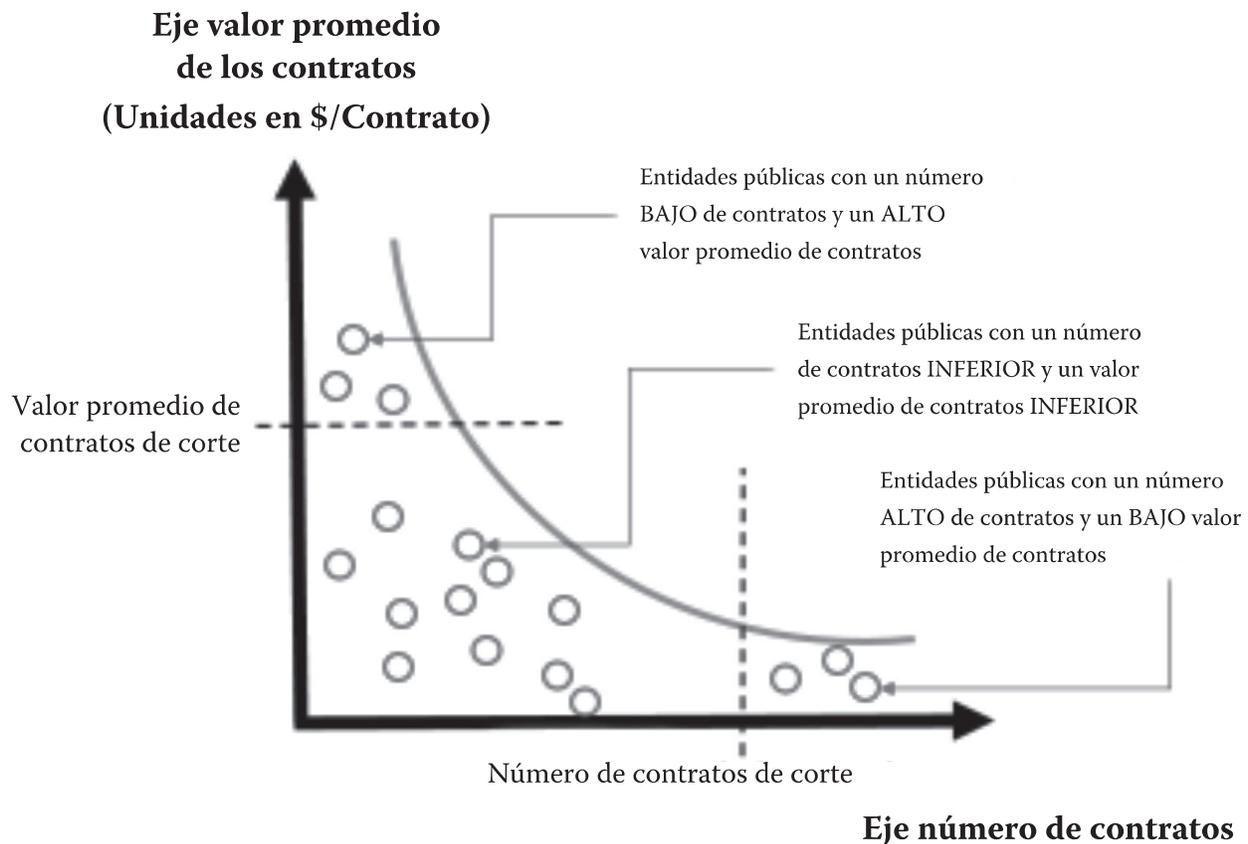
$$\text{Valor promedio de los contratos de la entidad pública } [i] = (\sum \text{Contratos}) / \text{Número de contrato de la entidad } [i]s$$

En ese sentido, pueden encontrarse en alto riesgo aquellas entidades públicas que firmaron pocos contratos con valores altos y aquellas entidades públicas que firmaron muchos contratos con un valor bajo. La explicación de este método es la siguiente: el número de contratos y

valor promedio de los contratos es un indicador de un proceso organizacional en el que las redes de corrupción tienen una capacidad superior para apropiarse de la contratación por medio de la celebración de unos pocos contratos con alto

valor o una gran cantidad de contratos de poco valor. En la Gráfica 1 se ilustra la tesis central de este método de selección de entidades públicas de interés para el control fiscal.

Gráfica 1. Teoría de la selección óptima del número de entidades públicas de interés para el control fiscal



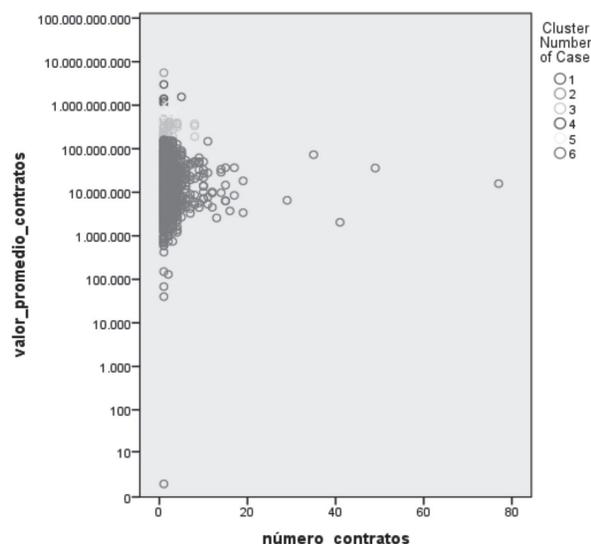
Fuente: Elaboración propia

Nota aclaratoria: La teoría de la selección óptima del número de entidades públicas de interés para el control fiscal se basa en el principio de que el número de entidades que deben ser objeto de control fiscal está determinado por la restricción asociada a los recursos disponibles por las entidades responsables del control fiscal; incluso las entidades públicas de control fiscal con mayor cantidad de mayor tamaño deben considerar que su presupuesto,

su número de funcionarios y contratistas son recursos finitos. Esto significa que los parámetros de corte serán asignados en función del presupuesto de las contralorías, ya sea que se hable de la Contraloría General de la República o las contralorías territoriales. Entre más bajo el presupuesto más altos deben ser los valores de corte en cada uno de los ejes, con lo cual disminuye el número de entidades públicas de interés para el control fiscal.

De esta manera, aquellas entidades públicas que se encuentren en los extremos de esta gráfica podrían ser susceptibles de un ejercicio auditor por parte de los órganos de control fiscal (Ver gráfica 2).

Gráfica 2. Número de contratos vs valor promedio de los contratos



Fuente: Elaboración propia

Nota aclaratoria: Los colores resultan de una clasificación de los indicadores y se hace con el fin de identificar niveles de riesgo. Los puntos que se encuentran alejados del núcleo de la nube de datos pueden ser considerados en alto riesgo. El método estadístico usado para construir estos grupos es el análisis de conglomerados de K medias, el cual sirve para construir un conjunto de agrupaciones “naturales” a partir de un número determinado de grupos K definido de antemano. En la siguiente gráfica se asignan los nombres de algunas de las entidades que se encuentran alejadas del promedio. Nótese que el conglomerado número seis (el correspondiente al color rojo) establece los límites del grupo de mayor tamaño. El hecho de que haya conglomerados conformados por unos pocos puntos permite pensar en la existencia de datos atípicos.

Análisis de los Objetos Contractuales: Un Análisis de Variables Cualitativas no Estructuradas por Medio de Nubes de Palabras

El objetivo de esta sección es presentar el análisis cualitativo de los textos que componen los objetos contractuales de la muestra de contratos seleccionada en el marco de la Emergencia.

Los objetos contractuales son una variable cualitativa no estructurada que se compone de una cadena de palabras que dota de sentido la contratación estatal. Una variable cualitativa es estructurada cuando está compuesta de categorías. Un ejemplo son los nombres de los departamentos y municipios, el género o la etnia. Por el contrario, una variable no estructurada es aquella que contiene una descripción no parametrizada (es decir, de manera predeterminada) de una porción de la realidad y son ejemplo de ello un objeto contractual redactado en un contrato o la descripción de los hechos en un proceso penal, fiscal o disciplinario.

Para el análisis de los objetos contractuales se elaboró una nube de las palabras en donde las palabras más grandes son las de mayor frecuencia, lo cual facilita la comprensión del mensaje que se encuentra en una gran cantidad de textos.

La representación gráfica de las palabras en función de su frecuencia se denomina «nube de palabras». Las palabras más frecuentes de cada nube pueden ser interpretadas como aspectos clave de la contratación. Con el fin de llevar a cabo el análisis fue necesario eliminar palabras no significativas como preposiciones, conjunciones y adjetivos con menos de cinco letras.

La interpretación de cada nube de palabras facilita la comprensión del modo en que los recursos públicos son usados en las actividades que se requieren para la atención de la emergencia.

Análisis de la Contratación a partir de la Identificación de Riesgos de Contratación bajo el Contexto de Urgencia Manifiesta Debido a la Situación de Emergencia debido al COVID 19

El objetivo de esta sección es identificar un conjunto de criterios de priorización que permitan seleccionar contratos de interés para el control fiscal. En este caso la unidad de análisis son los contratos públicos y no las entidades.

De acuerdo con el artículo 7° del Decreto 440 (2020), las entidades estatales pueden usar la «urgencia manifiesta» como justificación para usar el procedimiento excepcional de selección de contratista, esto es, de Contratación Directa. Esto se puede hacer cuando las entidades públicas acrediten claramente que no se cuenta con el plazo suficiente para adelantar un procedimiento ordinario que permita satisfacer necesidades apremiantes de la población. Lo anterior es coherente con el fin de adquirir bienes y servicios cuyo fin sea prevenir, mitigar y contener los efectos de la Pandemia del Coronavirus – COVID19.

Vale la pena resaltar que, si bien la contratación directa no es ilegal, la urgencia manifiesta no implica el uso desmedido de dicha contratación. De acuerdo con el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 (2015) no se requiere la elaboración de estudios y documentos previos en presencia de urgencia manifiesta, tan sólo se necesita el acto administrativo que declare la urgencia. La contratación por esa vía exige garantizar el sometimiento a los postulados de los principios de selección objetiva que rigen la función administrativa de que trata el artículo 209 de la Constitución Política.

Artículo 2.2.1.2.1.4.2. Declaración de urgencia manifiesta. Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la

Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos (Decreto 1082, 2015).

En este sentido, de acuerdo con lo expresado por el H. Consejo de Estado en distintos pronunciamientos, la posibilidad de prescindir del procedimiento general para seleccionar los contratistas (Licitación Pública), no debe ser interpretado como una autorización para desatender los postulados de los diferentes principios constitucionales y legales que gobiernan la actividad contractual del estado (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 34425, 2011; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 24715, 2007).

Todas las entidades públicas tienen el deber de seleccionar de forma objetiva a sus contratistas. De igual manera, los principios de transparencia, economía, responsabilidad, legalidad, planeación, también deben de garantizar la escogencia de la propuesta más benéfica para la administración y los fines a los cuales esta debe satisfacer.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente y en armonía con las recomendaciones impartidas por los entes de control mediante las Circulares No. 06 (2020) y Circular No. 09 (2020); Circular Conjunta - Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República (2020); Directiva No. 16 (2020) de la Procuraduría General de la Nación, corresponde a las entidades que usan la figura de la Urgencia Manifiesta elaborar un análisis mínimo que permita cumplir con los requerimientos de los principios de la actividad contractual del estado.

El Procurador General exhorta a ... Elaborar estudios de mercado o como mínimo análisis de mercado y de costos con el fin de optimizar recursos, revisando contratos similares, precios del mercado y establecer precios máximos a bienes o servicios necesarios para atender la pandemia. Así mismo, revisar las fuentes oficiales o sistemas de información de precios como el SIPSA del DANE y, la regulación de precios de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos

y Dispositivos Médicos, entre otros (Directiva No 16, 2020).

Para el caso objeto del presente informe se selecciona del universo de contratos dirigidos a atender la situación de emergencia una muestra en la que se permita revisar cada expediente con sus particularidades y detalles como: objeto, modalidad de contratación, información que permita establecer el cumplimiento de principios de la contratación estatal, los bienes y/o servicios contratados, la cantidad de bienes y/o servicios contratados, los precios unitarios de los bienes y/o servicios contratados, el municipio, departamento o región geográfica, entre otros.

El análisis de la muestra de contratos en esas condiciones permite evidenciar riesgos que pueden afectar el interés público, asociado a la ejecución del presupuesto en un contexto de urgencia manifiesta. Para ello se usaron los principios de selección objetiva, transparencia y planeación como criterios para identificar aque-

llos aspectos que eventualmente podrían ser interpretados como transgresiones a las normas de contratación pública. Las siguientes son las bases jurídicas usadas en la apreciación para la elaboración del análisis cualitativo de los contratos:

Principio de selección objetiva. De acuerdo con el numeral 1° del artículo 5 de la Ley 1150 (2007), en materia de selección objetiva, se realiza un análisis de aquellos requisitos habilitantes o características mínimas a tener en cuenta al momento de establecer la idoneidad del futuro contratista y con ello analizar la relación existente con el objeto a ejecutar, de modo tal que al menos, desde una mirada desapercibida, presumir una armonía entre estos aspectos, de modo que, de encontrar aspectos inconsistentes a partir de la información encontrada, recomendar su revisión de fondo a efectos de mitigar riesgos derivados de contratistas carentes de idoneidad para ejecutar las actividades contratadas.

Una reflexión sobre la idoneidad mínima. Por: Jorge Andrés Torres. Consultor de la Auditoría General de la República. Comunicación Personal. 24 de abril de 2020

«Si un analista revisa el certificado de existencia y representación legal puede evidenciar que el objeto social de la persona jurídica sólo se dirige a cierta clase de actividades económicas. Sin embargo, dada la naturaleza de la persona jurídica, hacen presencia casos particulares en los cuales, estas están en la posibilidad de ejecutar cualquier actividad lícita; eso lo permite la Ley. Cuando esto pasa las organizaciones pueden realizar cualquier actividad, verbigracia, comprar, vender, prestar servicios, etc. El deber ser en estos casos, es estructurar un filtro objetivo, razonable y exigente en materia de experiencia de la empresa, lo cual, por regla general debe observarse en el registro único de proponentes. El problema es que, en la urgencia manifiesta como causal para contratar directamente no es necesario exigir el RUP (artículo 6° Ley 1150 de 2007), como tampoco contar con estudios previos, los cuales, dada la ausencia normativa que obligue a realizarlos, brillan por su ausencia. En un contexto como este es altamente probable que la persona jurídica jamás haya ejecutado una actividad asociada con el objeto contractual pero como el objeto social se lo permite, la autoridad veleidosamente resuelve no estructurar requerimientos mínimos que aseguren la correcta ejecución y cumplimiento del objeto a contratar a efectos de favorecer a determinado contratista, contrariando los principios que guían la actividad contractual, pero con la anuencia del silencio “aparente” normativo que la obligue a contar con mayores requerimientos previos a cualquier contratación que impulse... El gran reto es que, como expresión relevante del principio de selección objetiva, se establezca un mínimo de idoneidad relacionado con el objeto contractual, a efectos de garantizar la oferta más favorable para la entidad, no sólo en términos económicos sino también de calidad y sin consideración de factores ajenos al interés público.»

Principio de transparencia. Se realiza una verificación breve de la documentación publicada en el Sistema de Información de Contratos de Colombia Compra Eficiente (SECOP), de acuerdo con los mandatos que desarrollan el deber de publicar los diferentes documentos relacionados con la actividad contractual, verbigracia, la Ley 1712 del 6 de marzo de 2014, Decreto 1081 del 26 de mayo de 2015; Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015; Circular Externa única de Colombia Compra Eficiente, entre otras. De esta manera, se trata de establecer un posible riesgo que pueda afectar los postulados del principio de transparencia al no publicar documentos contractualmente relevantes.

Principio de planeación. Finalmente, a partir del principio de planeación, se requiere revisar de fondo la estructuración de las contrataciones realizadas, pues, a partir de una revisión desprevenida de aspectos como valor, plazo, objeto, podría erigirse alguna inconsistencia que concluya en la ausencia del deber de planeación en tutela de los intereses públicos.

Por último, a partir del conjunto de datos de la Muestra COVID analizada según los riesgos de la contratación con base en la normativa se realizan una serie de visualizaciones para así sintetizar el análisis de la situación de contratación en Colombia en plena crisis sanitaria.

Descripción de las Variables de Interés

El objetivo de esta sección del documento es presentar los resultados de las variables seleccionadas para identificar riesgos en materia de contratación estatal. Los resultados se presentan a partir de variables cualitativas y cuantitativas.

El universo de los contratos asociados al COVID19 está constituido por 7.076 contratos

cuyo valor es de 577.000 millones de pesos, que fueron identificados a partir de la fecha en que inició la situación de emergencia y las palabras clave asociadas con la crisis económica y de salud que enfrenta Colombia como consecuencia de la declaración de la pandemia por parte de la OMS.

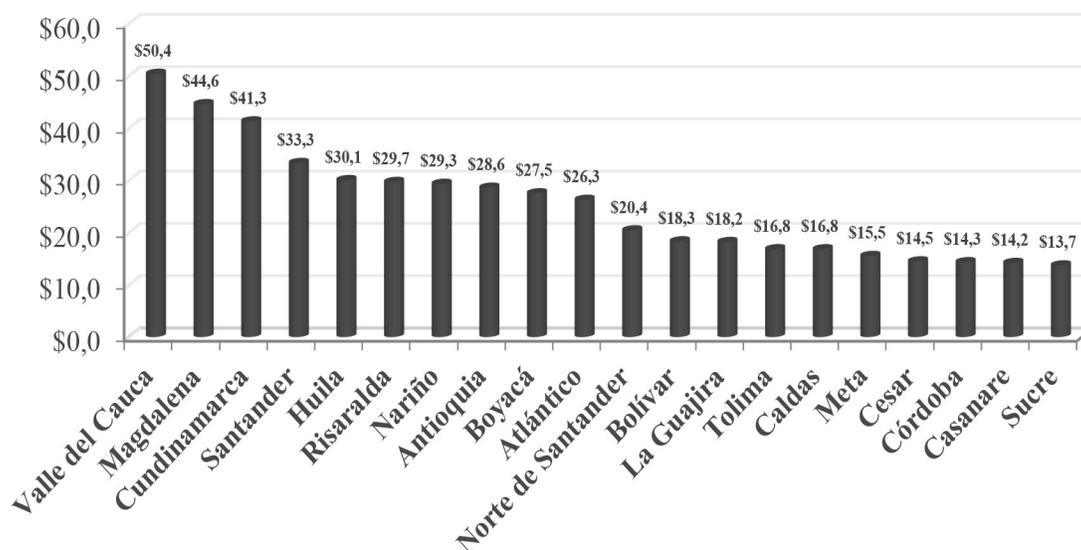
Dicho universo de la contratación COVID19 se generó a partir del universo de contratos de enero a abril de 2020, reportados por las Contralorías Territoriales en el Sistema Integral de Auditoría SIA Observa.

Descripción de Variables Cualitativas Estructuradas

Se propone el uso de las siguientes variables cualitativas que permiten describir la muestra de contratos. Las siguientes son las variables: i) Departamentos en donde se firmaron el mayor número de contratos; ii) Entidades públicas contratantes con mayor número de contratos, iii) Contralorías territoriales con mayor contratación según su jurisdicción, iv) Destinación de los recursos de la contratación del COVID19 en los sectores del Gobierno v) Regiones con mayor número de contratación, vi) Pacto del pago de anticipos en el contrato. Estas son variables cualitativas estructuradas porque tienen categorías a su interior y sus valores están predefinidos.

La primera variable de interés son los departamentos en donde se firmaron el mayor número de contratos. Este es un primer criterio de selección del control fiscal porque es relevante hacer el conteo del número de contratos realizados en cada una de las entidades públicas. Por ejemplo, en la Gráfica 3 se encuentran los veinte entes territoriales que más han contratado en el marco de la Emergencia:

Gráfica 3. Departamentos con mayor cantidad de contratación con ocasión de la emergencia debido al COVID-19



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República

En relación con el número de contratos se puede afirmar que el 87% de la contratación pública debido al COVID19 se concentra en 20 departamentos. La mayor contratación reportada se registra en Valle del Cauca por 50,4 mil millones de pesos, la segunda en Magdalena por 44,6 mil millones y la tercera en Cundinamarca por 41,3 mil millones. En la Tabla 1 se encuentran estos mismos departamentos con el número de contratos y valor contratado.

La segunda variable de interés es la identificación de las entidades contratantes. Este

criterio de selección es útil para el control fiscal porque permite conocer la concentración de la contratación en pocos contratantes. La concentración de la contratación es crítica también porque puede insinuar la presencia de una capacidad sobresaliente en materia de apropiación de la contratación pública en la medida en que se cuenta con redes políticas y sociales locales adecuadas. En la Tabla 2 se encuentran los contratantes con mayor número de contratos en el contexto de la emergencia.

Tabla 1. Departamentos con mayor número de contratos y sus respectivos valores

Departamento	Valor Contratos (en Miles de Millones)	No. Contratos
Valle del Cauca	\$50,4	222
Magdalena	\$44,6	222
Cundinamarca	\$41,3	887
Santander	\$33,3	446
Huila	\$30,1	412
Risaralda	\$29,7	237
Nariño	\$29,3	637
Antioquia	\$28,6	372
Boyacá	\$27,5	477
Atlántico	\$26,3	165
Norte de Santander	\$20,4	266
Bolívar	\$18,3	165
La Guajira	\$18,2	77
Tolima	\$16,8	420
Caldas	\$16,8	436
Meta	\$15,5	151
Cesar	\$14,5	276
Córdoba	\$14,3	138
Casanare	\$14,2	86
Sucre	\$13,7	109

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República

Tabla 2. Contratantes con mayor número de contratos con ocasión de la emergencia debido al COVID19

Nombre del contratista	Número de contratos	Valor de los contratos (Cifras en miles de millones)
Gobernación del Magdalena	25	\$ 33,82
Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres de Valle del Cauca	6	\$ 28,78
Municipio de Pereira	52	\$ 23,33
Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla	119	\$ 19,60
Municipio de Neiva.	17	\$ 14,48

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República

Nota aclaratoria: los datos descriptivos del número de contratos por contratante muestra una alta dispersión del número de contratos. Una forma de matizar la concentración de los contratos es por medio de la inclusión del valor de cada contrato.

Los cinco (5) contratantes con mayor número de contratos tienen a la fecha de corte 219 contratos por valor de 120 mil millones de pesos.

La tercera variable de interés se enfoca en las contralorías territoriales con mayor contratación según su jurisdicción. En la Tabla 3 se presentan las veinte (20) primeras con mayor contratación según jurisdicción del órgano de control. En este sentido, se evidencia que el 79% de la contratación se realizó en los sujetos vigilados de 24 Contralorías.

Tabla 3. *Contralorías Territoriales cuyos sujetos vigilados tienen mayor contratación con ocasión de la emergencia debido al COVID19.*

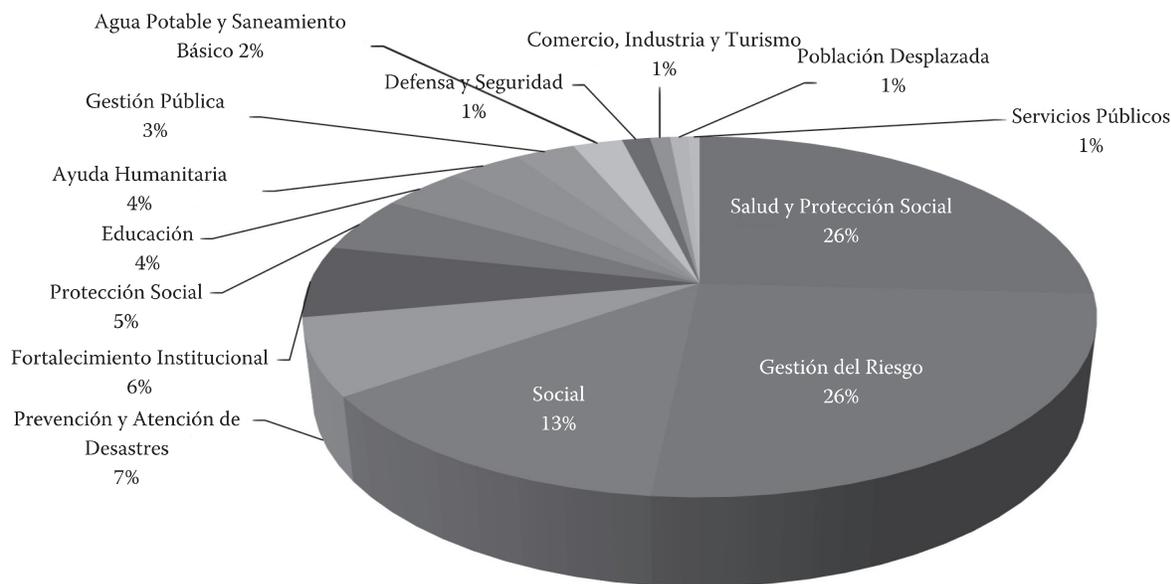
No.	Contraloría Territorial a cargo	Valor Contratos	No. Contratos
1	Cundinamarca	\$46,9	922
2	Santiago de Cali	\$44,2	83
3	Magdalena	\$41,9	213
4	Nariño	\$28,3	630
5	Pereira	\$23,7	72
6	Antioquia	\$22,1	301
7	Boyacá	\$20,2	451
8	Barranquilla	\$19,6	123
9	Santander	\$19,3	402
10	Norte de Santander	\$18,3	231
11	La Guajira	\$18,2	77
12	Neiva	\$15,4	30
13	Huila	\$14,7	381
14	Caldas	\$14,5	417
15	Casanare	\$14,2	86
16	Bolívar	\$13,7	151
17	Meta	\$12,6	128
18	Putumayo	\$12,5	197
19	Tolima	\$10,8	407
20	Cesar	\$10,2	194
21	Córdoba	\$9,6	98
22	Sucre	\$8,6	97
23	San Andrés, Providencia y Santa Catalina	\$8,4	18
24	Tunja	\$7,3	26

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República

La cuarta variable de interés es destinación de los recursos de la contratación del COVID19 en los sectores del Gobierno. Al respecto se ha podido verificar que la mayor parte de la contratación se destinó a los sectores de Salud y Protección Social (26%), Gestión del Riesgo (26%) y Social (13%). No obstante, esta destinación

aparentemente apunta a atender los problemas típicos de una emergencia sanitaria, llama la atención la destinación del 1% al sector de Comercio, Industria y Turismo. La Gráfica 4 muestra la destinación de los recursos de la contratación con ocasión de la pandemia de la contratación territorial, según sectores del Gobierno.

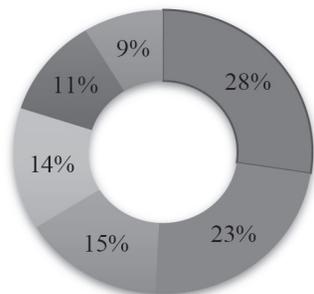
Gráfica 4. Destinación de los recursos de la contratación del COVID19 en los sectores del Gobierno



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República

La quinta variable de interés son las regiones con mayor contratación. Según lo reportado en la base de datos las regiones con mayor concentración por valor y número de contratos son la Región Caribe (28%) y la Región Centro Oriente (23%). Un punto interesante sobre el particular, es que la Región Caribe con menor concentración de población tiene una mayor destinación de recursos públicos con ocasión de la emergencia (Ver gráfica 5 y tabla 4).

Gráfica 5 y Tabla 4. Concentración de Contratación según Regiones



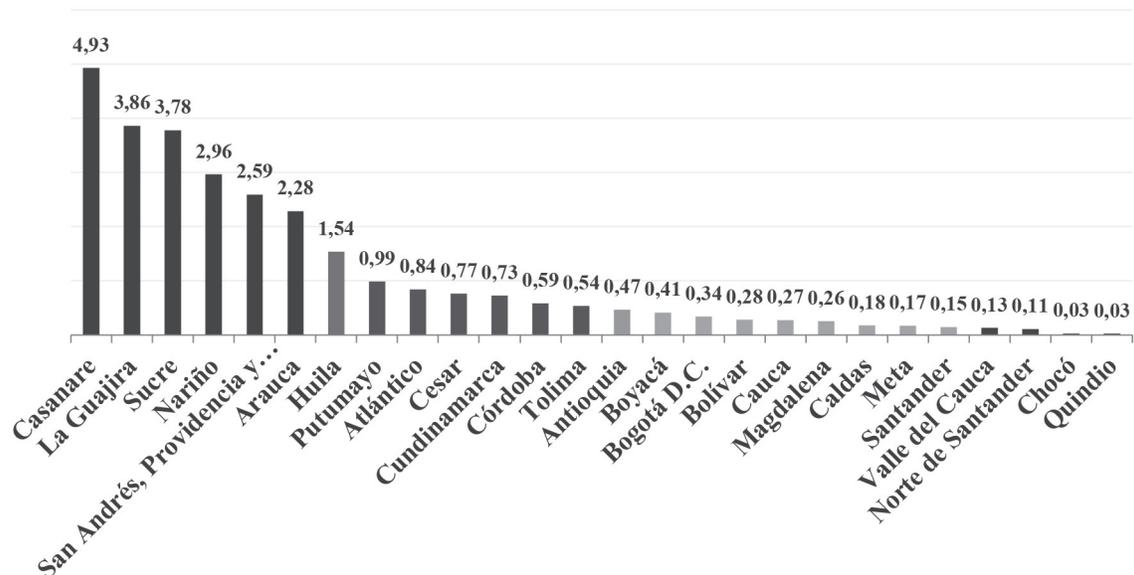
Región	Valor contratos (Miles de Millones)	No. Contratos
Región Caribe (28%)	\$158.3	1.170
Región Centro Oriente (23%)	\$135.2	2.126
Región Pacífico (15%)	\$88.0	1.088
Región Eje Cafetero (14%)	\$80.1	1.132
Región Centro Sur (11%)	\$65.6	1.102
Región Llanos Orientales (9%)	\$49.8	458

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República

La sexta variable de interés es el pacto de anticipos. Esta variable permite identificar aquellos contratos en los que puede haber un riesgo en relación con el cumplimiento del objeto contrac-

tual como consecuencia de un mal uso de los recursos entregados al contratista. En la Gráfica 6 se presentan los departamentos que pactaron mayores contratos con anticipos.

Gráfica 6. Departamentos con mayor número de pactos con anticipos



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República

Según se evidencia en el análisis de la muestra se concedieron anticipos por más de 29.000 millones de pesos en 230 contratos, que corresponden a 26 departamentos. Es importante aclarar que el concepto de «pago de anticipo» se diferencia del «pago por anticipado» en el cual se deben realizar un encargo fiduciario con las solemnidades formalidades del caso para el correcto uso de los recursos girados al contratista.

Descripción de Variables Cuantitativas

El objetivo de esta subsección es mostrar las características de dos variables cuantitativas de

interés para medir el riesgo contractual: i) el valor del contrato; iii) el número de días para la ejecución del contrato.

La primera variable cuantitativa es el valor del contrato. El valor promedio del contrato es de 81,6 millones de pesos. El contrato de más alto valor en la muestra es de 28.314 millones de pesos. La suma de todos los contratos de la muestra asciende a 577.000 millones de pesos. El valor de los contratos muestra una alta dispersión lo cual es un indicador de la alta variabilidad en la naturaleza de los contratos celebrados.

Tabla 5. Descripción de la variable «valor del contrato»

N	Rango	Mínimo	Máximo	Media	Desviación Estándar
7.076	28.314.674.927	1	28.314.674.928	81.594.982	540.034.025

Fuente: Auditoría General de la República, SIA OBSERVA

La segunda variable cuantitativa es el número de días de ejecución del contrato. El número promedio de días es de 47, con un mínimo de cero y un máximo de 364. Así, la mayor parte de los contratos serán ejecutados en la duración de la emergencia. La alta concentración

de los contratos en aproximadamente dos (2) meses también es un riesgo, teniendo en cuenta el recurso público invertido, lo cual también debe generar alertas a los organismos de control que vigilan dichos recursos. Estos datos se presentan en las Tablas 6 y 7.

Tabla 6. Descripción de la variable «número de días del contrato»

N	Rango	Mínimo	Máximo	Media	Desviación Estándar
7.076	364	0,00	364	46,58	54,65

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República

Tabla 7. Valor y número de contratos en el ámbito territorial según período de ejecución

Periodo Ejecución	Valor Contratos Miles de Millones	No. Contratos
Menor a un 1 mes	\$306,8	4.139
De 1 - 2 meses	\$121,0	1.487
De 2 – 3 meses	\$59,5	833
Mayor a 3 meses	\$90,1	617

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República

Identificación de Anomalías y Riesgos de Contratación Estatal Territorial en el Contexto de la Emergencia Sanitaria Debido al COVID19

El objetivo de esta sección es presentar los resultados del análisis realizado a partir del

modelo propuesto con el propósito de identificar anomalías o riesgos en la contratación estatal.

Así, con base en el universo de contratos para atender la emergencia debido al COVID19 se realizaron varios análisis: i) utilizando el análisis textual de los objetos contractuales a través de nubes de palabras; ii) utilizando la asociación de variables cuantitativas y iii) utilizando el análisis de expedientes de los contratos para verificar el incumplimiento de principios de contratación o

Gráfica 8. Análisis textual de los objetos contractuales a partir de las nubes de palabras.



Fuente: Elaboración propia

Identificación de Riesgos en la Contratación Utilizando Asociación de Variables Cuantitativas

En el segundo análisis en los que se utiliza la asociación de variables cuantitativas, se revisó la relación del valor de los contratos por departamento y la población total del departamento encontrando que existe una relación positiva entre estas dos variables con lo que es posible afirmar que, aparentemente, a mayor población en el departamento mayor contratación para la atención del COVID19 (Ver Gráfica 9). Sin embargo, en el análisis se evidencia que departamentos como La Guajira, Sucre, Meta, Santander, Boyacá, Huila, Tolima, Nariño y Córdoba tienen valores de contratos muchos más altos en relación a su población total.

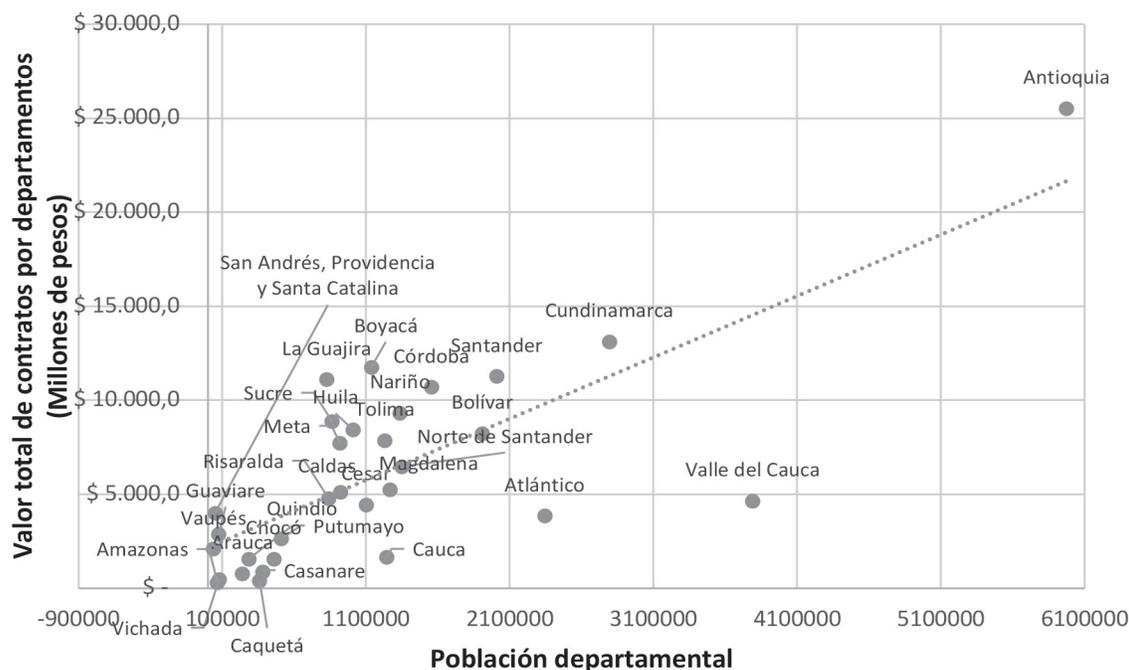
Contraria a esta situación se encuentra el departamento de Valle del Cauca, pues a pesar de tener una población mucho mayor que los

anteriores departamentos tiene una contratación baja en relación al promedio. De forma similar se comportan los departamentos de Atlántico y Cauca.

Este comportamiento anómalo puede obedecer a varias razones, una de ellas es debido a una destinación inequitativa de los recursos de contratación en relación con su población total, otra de las razones puede ser la capacidad de los tomadores de decisión en gastar eficientemente los recursos públicos, buscando mejores precios por bien o servicio contratado. Esto requirió seguir profundizando en la investigación con un estudio sobre los precios unitarios y valores de los bienes o servicios contratados, lo cual se explica más adelante.

De otra parte, el departamento de Antioquia muestra un comportamiento atípico pues su población y contratación es muy distante del resto de departamentos.

Gráfica 9. Valor de los contratos por departamentos en relación con su población total



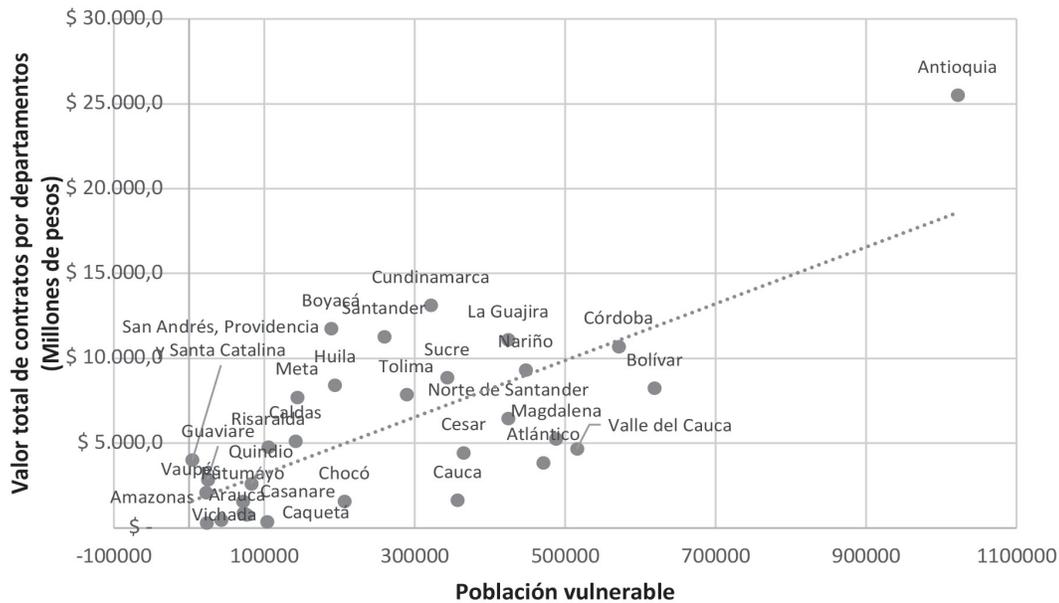
Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República y DANE.

Respecto a la relación de la contratación por departamentos y su población vulnerable, los datos parecen tener un comportamiento similar a la relación anterior, por lo que existen departamentos que muestran una baja destinación de recursos públicos en relación con su población vulnerable tales como Valle del Cauca, Cauca, Cesar, Bolívar y Atlántico (Ver Gráfico 10). Asimismo, parece ser excesivo el gasto en departamentos que muestran mayor destinación de recursos en relación con su población vulne-

rable, tal es la situación de Santander, Tolima, Huila y Boyacá

En ambas relaciones estudiadas, no obstante, se advierten ciertas anomalías en algunos departamentos este análisis parece no ser suficiente, se requiere entonces revisar con mayor detalle las unidades de observación a fin de determinar las causas de riesgos en la contratación con ocasión de la emergencia sanitaria del coronavirus COVID19.

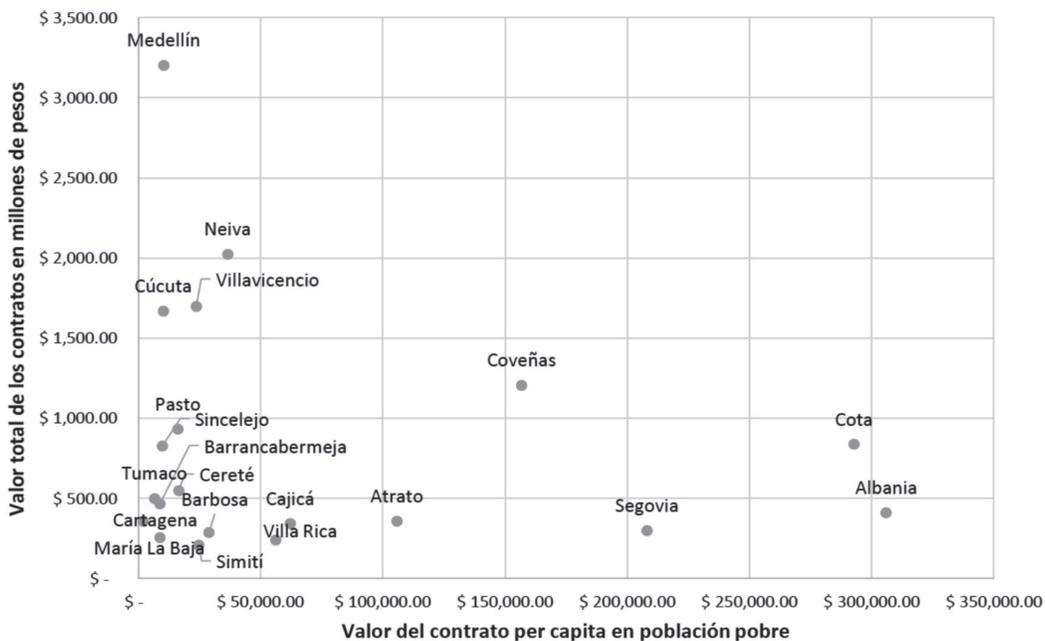
Gráfica 10. Valor de contratación por departamentos en relación con su población vulnerable



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República y DANE.

Para ampliar la información de los gráficos anteriores se realizó uno que presenta el top 20 municipios con contratos más altos en relación con valores de contrato per cápita en su población pobre (Ver Gráfica 11).

Gráfica 11. Valor de contratación por departamentos en relación con su población vulnerable



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República.

Los municipios a la derecha en el gráfico tienen un índice de pobreza alto pero su población es pequeña y el valor de su contratación es más del doble en contraste con otros municipios cuya población es grande, pobre y con contratación baja. Esta relación puede señalar municipios con posibles gastos poco justificados.

Identificación de Riesgos en la Contratación Utilizando el Análisis de Expedientes de los Contratos para Verificar el Incumplimiento de Principios de Contratación o Posibles Sobrecostos en los Bienes y/o Servicios Contratados

Este análisis se realizó seleccionando una muestra aleatoria que permitiera hacer inferencia sobre el universo de contratos COVID19 utilizando el análisis de expedientes de los contratos para verificar el incumplimiento de principios de contratación o posibles sobrecostos en los bienes y/o servicios contratados.

Frente al particular se encontró que, hay aún graves problemas de acceso a la información contractual en la medida en que no se pudo acceder a los documentos que deberían reposar en el SECOP (44,11%). El 34% de los contratos no muestran un riesgo aparente de acuerdo con el ejercicio de apreciación contractual.

Una conclusión parcial del ejercicio es que en el contexto de la Emergencia hay limitaciones de acceso a la información contractual y por lo

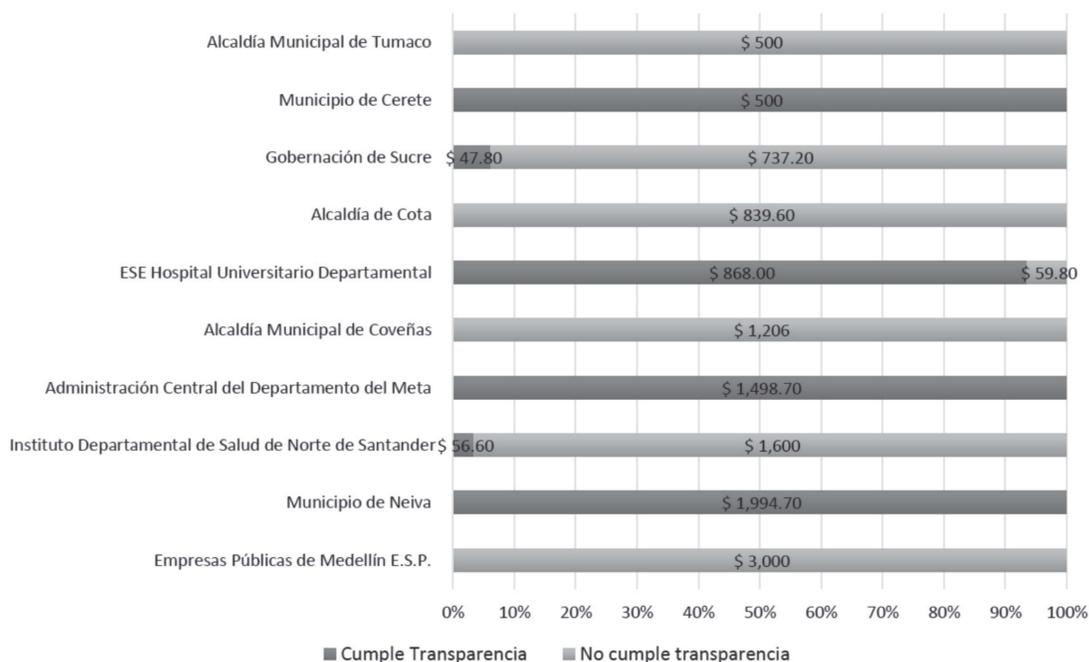
menos se detecta un porcentaje significativo de contratos con aparentes problemas en relación con los principios de transparencia y selección objetiva.

Se hizo un gráfico de tipo barras apiladas, el cual muestra cómo están distribuidos los contratos por cumplimiento de cada criterio de priorización. Esta visualización permite enfocar el control fiscal en los contratos que no están cumpliendo los criterios y así realizar un análisis más profundo sobre las sospechas.

En promedio 30% de las entidades en las Regiones no cumplen con criterios de TRANSPARENCIA en la contratación, según el análisis de expedientes de los contratos debido al COVID 19. Como resultado de este estudio, en el Gráfico 12 se muestran las diez (10) entidades territoriales con mayor contratación según cumplimiento del criterio de transparencia.

Por otro lado, se realizó un gráfico de tipo Treemap que muestra el top 10 de sujetos vigilados con los contratos más altos. Éste muestra rectángulos cuyo tamaño están acordes al valor del contrato; por ende, los rectángulos más grandes tendrán los contratos más valiosos de la muestra. A su vez se evidencia la cantidad de contratos que conforman el valor final, permitiendo así prestar especial atención en aquellos sujetos que tengan un monto elevado en tan solo un contrato. Esta visualización en conjunto con la de criterios de priorización por sujetos vigilados permite ver quiénes tienen los contratos más jugosos y a su vez incumplen con los parámetros que hacen un contrato seguro y transparente.

Gráfica 12. Entidades territoriales con mayor contratación de acuerdo cumplimiento del criterio de transparencia



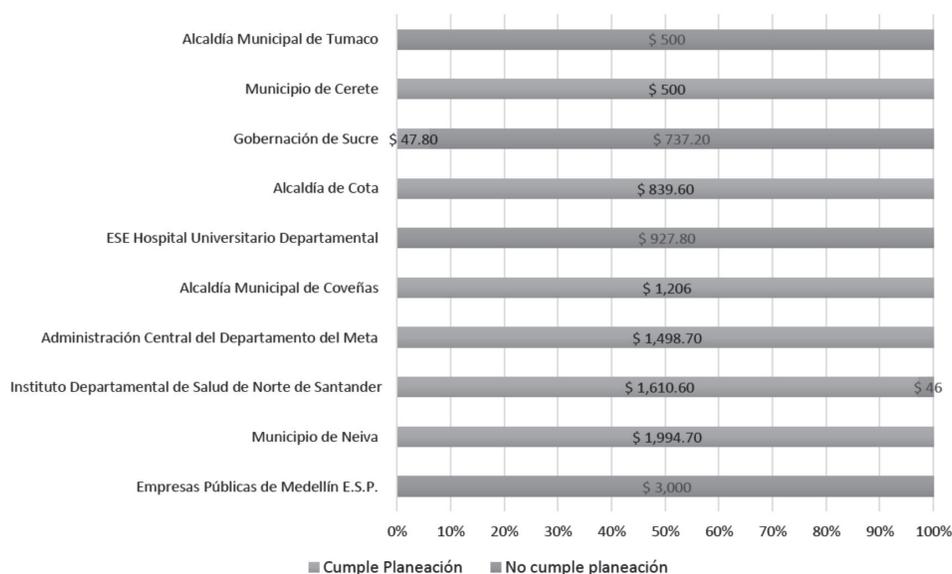
Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República.

Entidades como la Alcaldía de Tumaco, Gobernación de Sucre, Alcaldía de Cota, Alcaldía Municipal de Coveñas, Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander y Empresas Públicas de Medellín presentan riesgos en el cumplimiento del criterio de transparencia.

De otra parte, en promedio el 28% de las entidades en las Regiones no cumplen con criterios de planeación en la contratación, según el análisis

de expedientes de los contratos debido al COVID 19. Se destacan en este sentido las Regiones Pacífica (37%) y Eje Cafetero (37%) con el indicador más alto de incumplimiento en este criterio. De igual manera se analizaron los riesgos en el cumplimiento de los criterios de planeación, encontrando riesgos en la Alcaldía Municipal de Tumaco, Gobernación de Sucre, ESE Hospital Universitario Departamental y Empresas Públicas de Medellín (Ver gráfica 13).

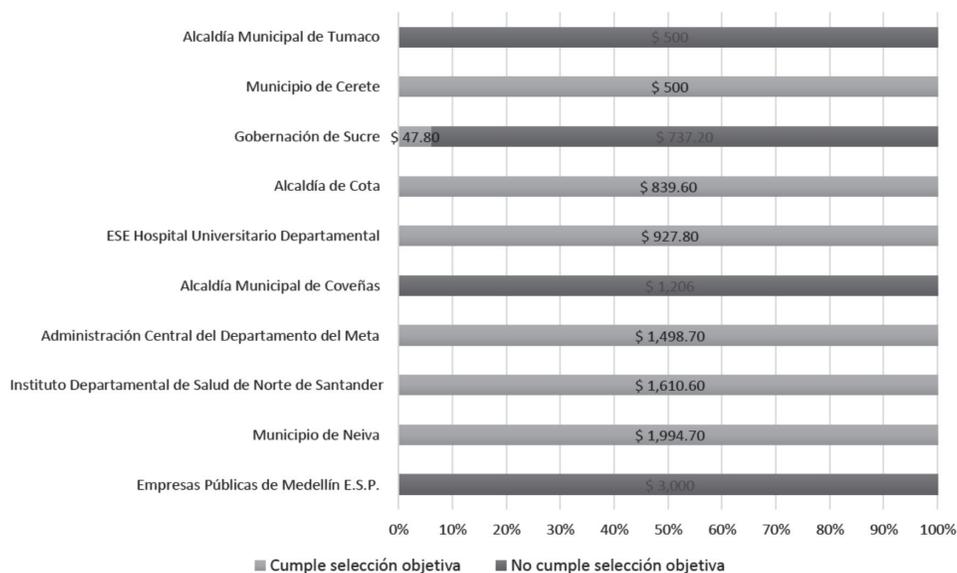
Gráfica 13. Entidades territoriales con mayor contratación de acuerdo cumplimiento del criterio de planeación



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República.

En relación con el criterio de selección objetiva en promedio el 35% de las entidades territoriales en las Regiones no cumplen con criterios de elección objetiva en la contratación, según el análisis de expedientes de los contratos debido al COVID 19. Se destaca la Región Pacífica (62%) con el indicador más alto de incumplimiento en este criterio (Ver gráfica 14).

Gráfica 14. Entidades territoriales con mayor contratación de acuerdo cumplimiento del criterio de selección objetiva



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República.

En el no cumplimiento del criterio de selección objetiva se destacan la Alcaldía Municipal de Tumaco, la Gobernación de Sucre, la Alcaldía Municipal de Coveñas y las Empresas Públicas de Medellín.

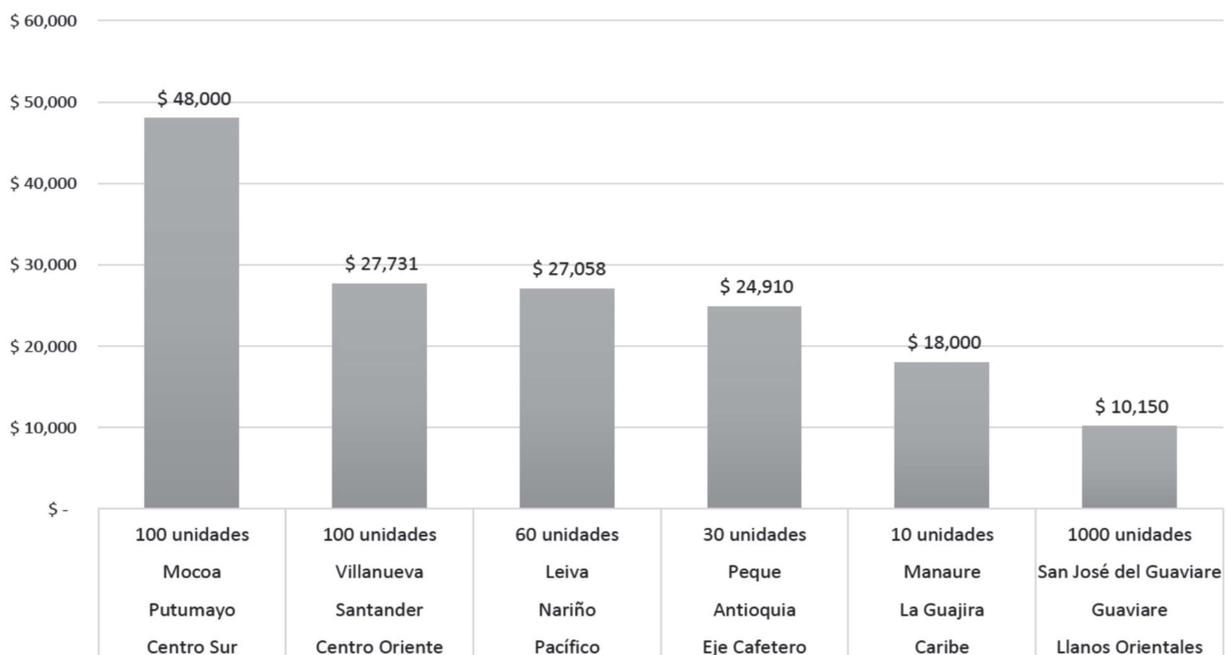
En resumen, frente al análisis de los riesgos de contratación se encontró que en varias regiones existen territorios con alto índice de pobreza, pocos recursos per cápita por contrato y adicionalmente se evidencia incumplimiento en los 3 criterios de análisis de riesgo. Además, las gráficas que muestran el top 10 de sujetos vigilados con contratos más valiosos que cumplen o no cada uno de los criterios de priorización permite confirmar las preocupaciones sobre los contratos más jugosos que fueron entregados bajo condiciones irregulares.

En relación con los riesgos por posibles sobrecostos en los bienes o servicios adquiridos para

la atención de la emergencia se realizaron dos gráficos: El primero (Ver gráfico 15) muestra los tapabocas N95 unitario más caro por región, departamento y municipio en columnas agrupadas. Éste muestra una presunción de sobrecostos en la cual los órganos de control deben prestar atención. Adicionalmente en contraste con los gráficos sucesores a este se puede identificar si los sobrecostos tienen un municipio en común, permitiendo así reafirmar las sospechas sobre corrupción en la contratación.

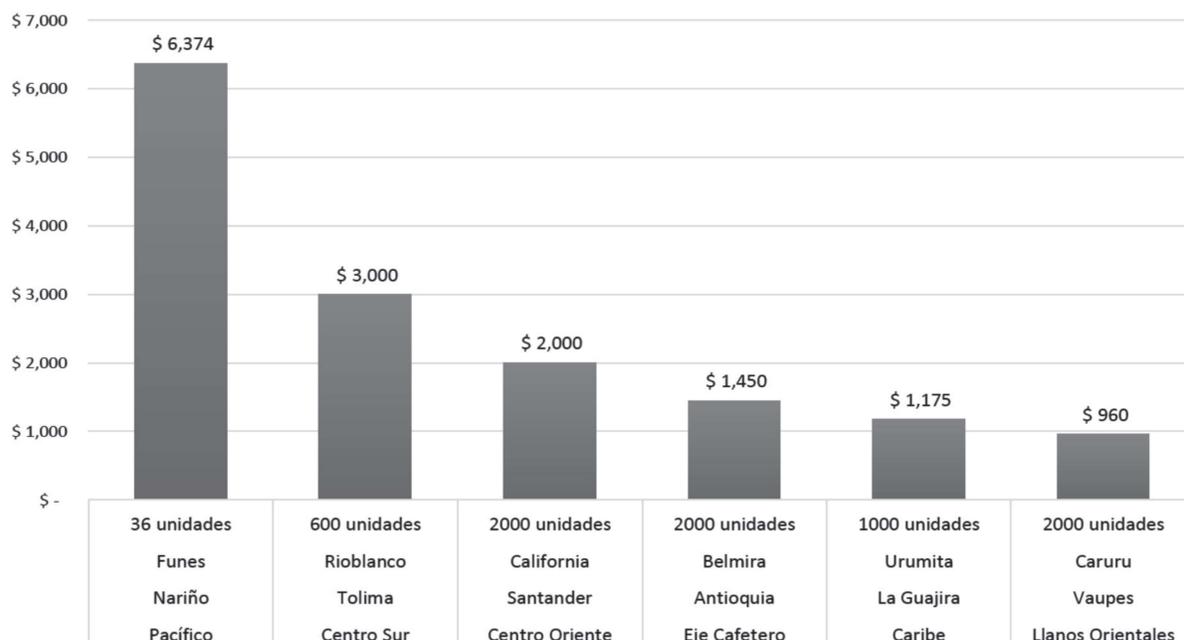
En complemento, el gráfico de tapabocas N95 unitario más barato por región, departamento y municipio señala los elementos más baratos. Este deja evidenciar más fácil los posibles sobrecostos al mostrar la brecha existente entre el más caro y el más barato (Ver gráfica 16). Estos dos análisis se presentan en los gráficos a continuación.

Gráfica 15. Tapabocas N95 más caros por región



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República.

Gráfica 16. *Tapabocas N95 más baratos por región*



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República.

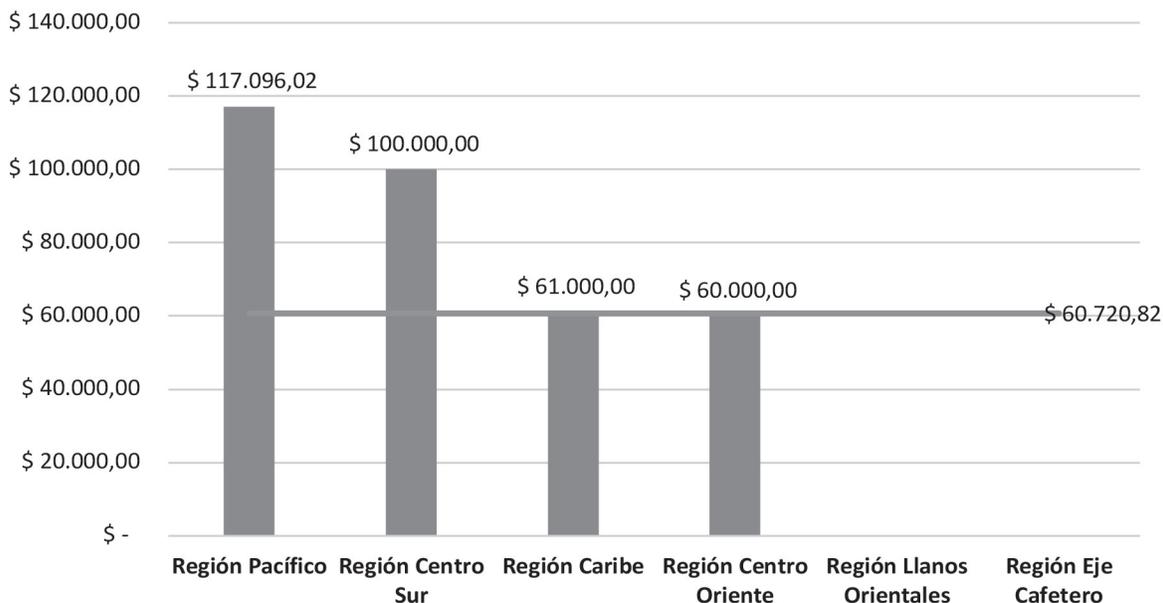
El costo promedio de los tapabocas N95 es de \$ 20.996. Por encima de este precio se encontraron en la revisión de expedientes de la muestra contratos realizados en Mocoa, Santander, Nariño y Antioquia. Asimismo, dentro de los más caros se encuentran comprados en La Guajira y Guaviare.

Por debajo del precio promedio se encontraron en la revisión de expedientes los más baratos en Nariño, Tolima, Santander, Antioquia, La Guajira

y Vaupés. Los departamentos comunes con los tapabocas más caros y más baratos, llaman la atención por cuanto desmienten razones de localización geográfica en la diferencia de precios.

Los suministros de alimentos en paquetes de mercado tienen un costo promedio de \$ 60.720, según la muestra analizada. Por encima de este precio se encontraron contratos con precios unitarios más caros realizados en las regiones: Pacífica, Centro Sur y Caribe (Ver gráfica 17).

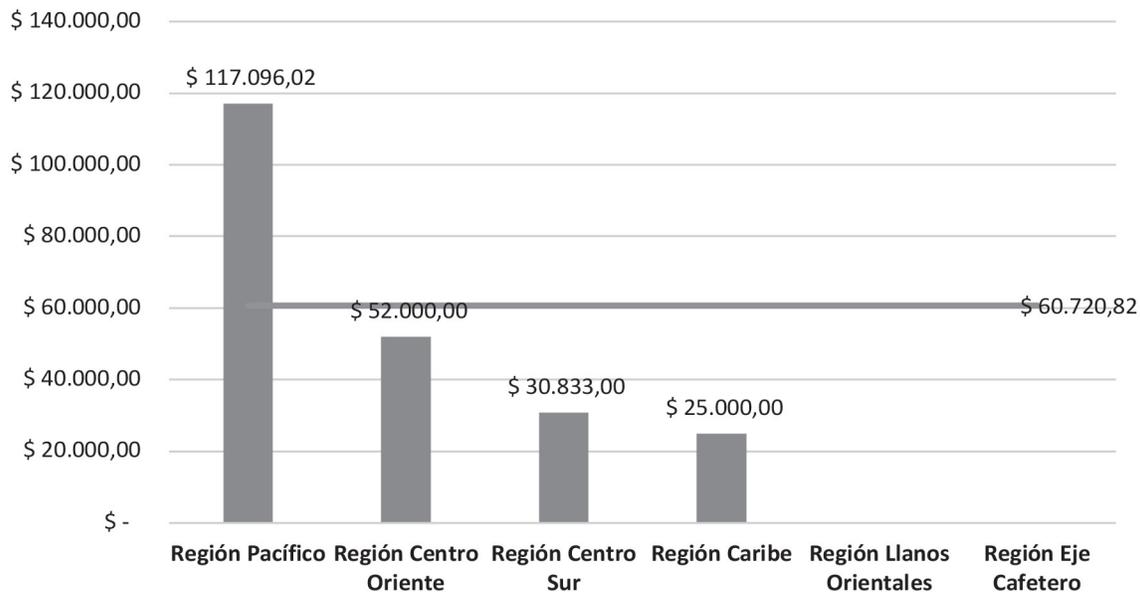
Gráfica 17. Precio unitario de paquetes de mercado más caros por región



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República.

Comparando los gráficos anteriores entre los precios unitarios de mercados más caros y más baratos (Ver gráfica 18) se encontró que en la muestra hay diferencias significativas de precios en las regiones de: Centro Oriente, Centro Sur y Caribe.

Gráfico 18. Precio unitario de paquetes de mercado más baratos por región



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Auditoría General de la República.

Conclusiones

El modelo de análisis propuesto permite evidenciar de manera exhaustiva anomalías en los procesos de contratación territorial, por lo cual constituye una metodología viable para la identificación de riesgos en los procesos de contratación. En ese sentido, establece algunas alertas que pueden servir de insumo para el seguimiento a sus sujetos vigilados por parte de las contralorías territoriales.

Adicionalmente es posible proporcionar un conjunto de criterios para la priorización de casos en cada contraloría territorial. El modelo de análisis de riesgos de contratación es una propuesta que antecede el proceso de selección de entidades y contratos específicos para auditar. En esa medida, el modelo no se ocupa de la recolección de elementos materiales de prueba sino en la comprensión de los riesgos que pueden afectar negativamente la calidad del gasto público.

La selección de muestra aleatoria es un requisito para afirmar con suficiente confianza sobre los análisis que se realicen de manera profunda a contratos, expedientes o unidades de observación del análisis de contratación.

Los tipos de análisis utilizados en esta investigación constituyen una propuesta innovadora para la identificación de riesgos en un alto volumen y valor de los contratos.

Referencia bibliográfica

- Auditoría General de la República. (2020). Sistema Integral de Auditoría. Recuperado de <http://siaobserva.auditoria.gov.co/Login.aspx?redirect=Inicio>
- Boba, R. (2005). *Crime Analysis with Crime Mapping*. Los Angeles: SAGE Publications, Inc.
- Colombia Compra Eficiente. (2020). SECOP II. Recuperado de <https://www.colombiacompra.gov.co/secop-ii>

- Congreso de la República. Por medio de 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. Ley 1150 § (2007).
- Congreso de la República. Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal. Acto legislativo 04 § (2019).
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (7 de febrero de 2011). Sentencia expediente 34425. [CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa]
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (03 de diciembre de 2007). Sentencia expediente 24715. [CP: Ruth Stella Correa Palacio]
- Constitución política de Colombia [Const.]. (1991). Artículo 272 [Título X]. Recuperado de: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-10/capitulo-1/articulo-272>
- Constitución política de Colombia [Const.]. (1991). Artículo 268 [Título X]. Recuperado de: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-10/capitulo-1/articulo-268>
- Contraloría General de la República. Orientación de recursos y acciones inmediatas en el marco de la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus COVID-19. Circular No 6 § (2020).
- Contraloría General de la República. Plan de transición de acceso a fuentes de información de forma periódica a acceso en tiempo real. Circular No 9 § (2020).
- Contraloría General de la República, & Procuraduría General de la Nación. Responsabilidad de los representantes legales de las entidades territoriales beneficiarias de recursos del SGR, de los miembros de los OCAD regionales, de las secretarías técnicas de los OCAD regionales, y de las secretarías de planeación o las que hagan sus veces, en la implementación de lo dispuesto en el decreto legislativo 513 de 2020, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica. Circular conjunta § (2020).

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2018. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2018>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- Departamento Nacional de Planeación. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional. Decreto 1082 § (2015).
- El Espectador. (2020). *Corrupción, la pandemia en el COVID-19 que se busca frenar a tiempo*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/coronavirus/corrupcion-la-pandemia-en-el-covid-19-que-se-busca-frenar-tiempo-articulo-915484/>
- El Tiempo. (2018). *Contratos públicos en el país: Más de la mitad fueron asignados a dedo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/la-mitad-de-contratos-publicos-en-colombia-en-2017-fueron-directos-174438>
- El Tiempo. (2019). *Por qué no ganaron los que querían eliminar las contralorías territoriales*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/por-que-no-ganaron-los-que-querian-eliminar-las-contralorias-territoriales-411660>
- Fiscalía General de la Nación. (2018). *Guía de investigación para los delitos asociados a la corrupción*. Recuperado de https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Guia_Investigacion.pdf
- Fiscalía General de la Nación. (2020). Fiscalía abrió investigaciones contra cuatro gobernadores y un ministro por presuntas irregularidades de contratación durante emergencia sanitaria. Recuperado de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-abrio-investigaciones-contra-cuatro-gobernadores-y-un-ministro-por-presuntas-irregularidades-de-contratacion-durante-emergencia-sanitaria/>
- Gonzalez, A. (2018). Transformaciones y continuidades de las instituciones del control fiscal. Bogotá: Observatorio de Política Pública de Control Fiscal de la Auditoría General de la República. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/24100>
- Ministerio de Salud Y Protección Social. Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus. Resolución No 385 de 2020 § (2020).
- Ministerio del Interior. Por el cual se adoptan medidas para la conservación del orden público. Decreto 402 § (2020).
- Moya, M. (2019). Presupuestos para la construcción de políticas públicas de control fiscal. Bogotá: Observatorio de Política Pública de Control Fiscal de la Auditoría General de la República. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/22277>
- Organización Mundial de la Salud. (2020). *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa para las misiones diplomáticas sobre la COVID-19 celebrada el 12 de marzo de 2020*. Recuperado de <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mission-briefing-on-covid-19---12-march-2020>
- Presidencia de la República. Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado

de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19. Decreto 440 § (2020).

Presidencia de la República. Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. Decreto 417 § (2020).

Procuraduría General de la Nación. (2020). Procuraduría revela primeras decisiones frente a presunta corrupción con la contratación por la emergencia sanitaria por el covid-19. Recu-

perado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-revela-primeras-decisiones-frente-a-presunta-corrupcion-con-la-contratacion-por-la-emergencia-sanitaria-por-el-covid-19.news>

Procuraduría General de Nación. Prevención de riesgos que pueden presentarse en procesos de contratación en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia COVID19 y medidas de control. Directiva No 16 § (2020).