

¿Las medidas de contratación pública aplicadas en razón de la emergencia económica por covid-19, afectaron el principio de transparencia en la alcaldía de Bucaramanga en el año 2020?

Jaime Palacios Parra

Trabajo de grado para optar el título de Magíster en Gestión y Políticas Públicas

Directora

Dra. Olga Cecilia González Noriega

Doctora en derecho

Universidad Industrial de Santander

Facultad De Ciencias Humanas

Maestría En Gestión y Políticas Públicas

Bucaramanga

2022

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mi esposa y a mi hijo, ella y él me han permitido descubrir y comprender mis motivos de vida y crecimiento personal y profesional.

Agradecimientos

A la alcaldía de Bucaramanga

A la Universidad Industrial de Santander

A mis docentes de maestría

A mi directora de proyecto, doctora Olga Cecilia González Noriega

Contenido

	Pág.
Introducción	12
1. Objetivos	14
1.1 Objetivo General	14
1.2 Objetivos Específicos.....	14
2. Marco Referencial.....	15
2.1 Normatividad Contratación Estatal.....	15
2.2 Principios de la Contratación Pública	18
2.3 Definición de Transparencia	22
2.4 Observaciones a la Normatividad de la Contratación Pública.....	25
2.5 Metodologías para la Medición de la Transparencia en la Contratación Pública.....	30
3. Propósito de la Investigación	33
3.1 Método	34
3.2 Resultados	34
3.3 Documento Metodológico ITN 2015-2016 (Transparencia por Colombia, 2017).....	36
3.4 Aplicación de la Metodología.....	38
3.5 Verificación Indicadores, Subindicadores y variables de la Entidad.....	40
3.6 Análisis Individual y Detallado de los Procesos de Contratación	41
3.7 Contratos que en su objeto hacen referencia al Covid-19.....	53
3.7.1 Contratos COVID-19.....	62

LAS MEDIDAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA APLICADAS EN RAZÓN DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA POR COVID 19	5
3.8 Análisis Específico de la Gestión Contractual.....	68
4. Conclusiones.....	75
5. Recomendaciones.....	79
Referencias Bibliográficas.....	81

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. <i>Resumen Normatividad Contratación Pública del estado colombiano</i>	15
Tabla 2. <i>Niveles de Riesgo.</i>	38
Tabla 3. <i>Cantidad de Contratos Por modalidad de Contratación Vigencia 2020 Alcaldía de Bucaramanga.</i>	45
Tabla 4. <i>Suma de Valores de Contratos por Modalidad de Contratación</i>	45
Tabla 5. <i>Promedio de Valores de Contratos por Modalidad de contratación</i>	46
Tabla 6. <i>Orden de mayor a menor de Cantidad de Contratos por Causal de contratación Vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	49
Tabla 7. <i>Orden de mayor a Menor la suma de valores de Contratos por causal Vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	50
Tabla 8. <i>Suma de Valores de Contratos según Causal de Contratación Vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	51
Tabla 9. <i>Cantidad de Contratos por Modalidad Vigencia 2020 - Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	55
Tabla 10. <i>Suma de Valores de Contratos Por Modalidad de contratación Vigencia 2020 - Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	56
Tabla 11. <i>Promedio de la Suma de Valores de los contratos por modalidad de contratación Vigencia 2020 - Objeto hace referencia COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i> ..	56

LAS MEDIDAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA APLICADAS EN RAZÓN DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA POR COVID 19	7
Tabla 12. <i>Cantidad de contratos Según la Clase de contratación vigencia 2020 Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía de Bucaramanga</i>	59
Tabla 13. <i>Suma de los Valores de los Contratos por clase de contratación Vigencia 2020 Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	60
Tabla 14. <i>Promedio del valor de los contratos por clase de contratación vigencia 2020 Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	61
Tabla 15. <i>Relación de Contratos donde su Objeto hace referencia al COVID-19 de la vigencia 2020 de la Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	62
Tabla 16. <i>Subíndice y variables del indicador de la gestión contractual. Documento metodológica del Índice de Transparencia Nacional.</i>	68
Tabla 17. <i>Resultados Evaluación individual del indicador de la gestión contractual.</i>	72

Lista de Figuras

	Pág.
Figura 1. <i>Tipos de Riesgos Documento Metodológico ITN (Índice de Transparencia Nacional). Transparencia por Colombia</i>	40
Figura 2. <i>Consulta plataforma SIA OBSERVA.</i>	42
Figura 3. <i>Cantidad de Contratos por Modalidad de contratación Vigencia 2020 - Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	42
Figura 4. <i>Porcentaje de la Cantidad de Contratos por Modalidad de Contratación Vigencia 2020 - Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	43
Figura 5. <i>Suma de Valores de los Contrato Por Modalidad Vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	44
Figura 6. <i>Porcentaje de la Sumatoria de Contratos Por Modalidad de Contratación Vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	44
Figura 7. <i>Valor Máximo de Contratos por Modalidad de Contratación</i>	46
Figura 8. <i>Cantidad de Contratos por Clase de Contratos Vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	47
Figura 9. <i>Porcentaje de la Cantidad de Contratos por causal de contratación Vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	48
Figura 10. <i>Suma de Valores por causal de contratación Vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	48
Figura 11. <i>Porcentaje de Suma de Valores por causal de contratación vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	49

LAS MEDIDAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA APLICADAS EN RAZÓN DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA POR COVID 19	9
Figura 12. <i>Máximo valor por Clase de Contrato vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	52
Figura 13. <i>Cantidad de Contratos Por Modalidad Vigencia 2020 - Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	53
Figura 14. <i>Porcentaje de Cantidad de Productos por Modalidad de contratación Vigencia 2020 - Objeto del Contrato hace referencia al COVID 19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	54
Figura 15. <i>Suma de Valores por Modalidad de Contratos Vigencia 2020 - Objeto del Contrato hace referencia al COVID-19 Alcaldía de Bucaramanga</i>	54
Figura 16. <i>Porcentaje Suma de Valores Por modalidad de contratación Vigencia 2020 - Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	55
Figura 17. <i>Valor máximo de contrato por modalidad de contratación Vigencia 2020 - Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	57
Figura 18. <i>Cantidad de Contratos según clase de contratos vigencia 2020 - Objeto hace referencia al COVID-19 - Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	57
Figura 19. <i>Porcentaje de la Cantidad de Contratos según la clase de Contratos Vigencia 2020 - Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	58
Figura 20. <i>Suma Valor según Clase de Contratos Vigencia 2020. Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	58
Figura 21. <i>Porcentaje Suma de Valores de contratos por clase de Contratación Vigencia 2020 Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	59
Figura 22. <i>Máximo valor por clase de contratación Vigencia 2020 Objeto hace referencia COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga</i>	61

Resumen

Título: ¿Las medidas de contratación pública aplicadas en razón de la emergencia económica por covid- 19, afectaron el principio de transparencia en la alcaldía de Bucaramanga en el año 2020?

Autor: Jaime Palacios Parra**

Palabras Clave: Índice, transparencia, contratación, Covid-19, principio, corrupción, evidencia.

Descripción: En el año 2020 el orden mundial se vio afectado por el suceso conocido como la pandemia del virus Covid-19, la cual fue declarada por la Organización Mundial de la Salud, OMS. Dicho suceso generó el confinamiento de todas las personas para evitar el aumento de contagios, lo que llevó a que se interrumpiera todo tipo de actividad.

Es así como la administración pública también se vio afectada por esta coyuntura, tanto en la forma como los funcionarios llevaban a cabo sus labores, como en la manera como las entidades resolvían las necesidades de la ciudadanía.

Por lo anterior, los procesos de contratación también debieron adaptarse y ajustarse para responder a las necesidades que, en gran parte, contrajeron un sentido de urgencia ocasionado por la emergencia sanitaria.

La normatividad de la contratación estatal establece unas modalidades de contratación pública y unas clases de contratos que permiten dar celeridad a los procesos contractuales que requieren una ejecución en tiempos cortos, a fin de cumplir los requerimientos de cualquier emergencia dentro de unos parámetros establecidos por la ley.

En muchos casos, este tipo de contratación genera dudas sobre su utilización, ya que la selección de los contratistas encargados de ejecutar los contratos queda sujeta a la decisión del ordenador del gasto, lo que podría llevar a la pérdida de objetividad en dicha selección por la preeminencia de intereses particulares.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, en este documento se desarrolla una investigación a partir del análisis de los procesos de contratación realizados en la alcaldía del municipio de Bucaramanga en la vigencia 2020, años en el cual el objeto de contratación hace referencia al Covid-19.

El objetivo es determinar si el estado de emergencia declarado por la referencia en mención motivó la afectación del principio de transparencia en la contratación pública, utilizando una herramienta metodológica desarrollada por un organismo internacional para evaluar el índice de transparencia en los procesos de contratación analizados.

** Facultad De Ciencias Humanas. Maestría En Gestión y Políticas Públicas. Directora: Dra. Olga Cecilia González Noriega, Doctora en derecho

Abstract

Title: The public procurement practices applied on account the economic emergency due covid 19, affected the transparency principle in the Bucaramanga Municipal Government?

Author: Jaime Palacios Parra**

Key Words: Index, transparency, hiring, COVID-19, principle, corruption, evidence.

Description: In the year two thousand and twenty (2020), an event occurred worldwide that affected the world order caused by the COVID-19 virus declared by the WHO (ORGANIZACION MUNDIAL PARA LA SALUD, 2020), this event in turn generated confinement of all people to avoid contagion, so all kinds of activity were interrupted; Thus, the public administration was also affected by the pandemic, both in the way in which the members of the administration carried out their functions, as well as the way in which the entity had to meet the needs of citizens in general. That is why the contracting processes also had to be adapted and adjusted to respond to the needs that, in large part, had a sense of urgency, generated by the health emergency.

The regulation of state contracting establishes some modalities of public contracting and some classes of contracts that allow speeding up the contracting processes that require execution in a short time to solve the requirements of any emergency within parameters established by law. This type of contracting generates in many cases doubts about its use, since the selection of the contractors that will execute said contracts is subject to the decision of the spending authorizing officer and that could lead to the loss of objectivity in the selection of these for private interests. .

In this document, an investigation is developed based on the analysis of the contracting processes carried out in the Mayor's Office of the Municipality of Bucaramanga in the 2020 validity, where its contracting object refers to COVID-19, of which it is intended to determine if the State of emergency declared by the reference in question motivated the affectation of the principle of transparency in public contracting, using a methodological tool developed by an international organization to evaluate the transparency index in the contracting processes analyzed.

** Faculty of Human Sciences. Master's Degree in Management and Public Policies. Director: Dr. Olga Cecilia González Noriega, Doctor of Law

Introducción

En el año 2020, el Gobierno Nacional expide normas en ocasión al estado de emergencia generado por el Covid-19 y dentro de estas, se encuentran algunas referentes a la contratación estatal, toda vez que por dicha situación se requieren procesos ágiles y expeditos tendientes a facilitar la adquisición de bienes y servicios que ayuden a mitigar los efectos generados por la misma.

Esto se produce porque al aplicar la normatividad previa a la emergencia sanitaria se podrían dar interpretaciones que generan retrasos en la adquisición de estos bienes y servicios.

En esta nueva normativa, el decreto 537 del (2020), en su artículo 7, afirma que se da por comprobado el hecho que permite que se desarrollen contratos bajo modalidades específicas bajo el sustento de la emergencia sanitaria, para aportar soluciones a las situaciones causadas por la pandemia.

Es de esperarse que los contratos enmarcados bajo esta normativa de excepción estén sujetos al principio de transparencia en la contratación pública.

De otra parte, la corte constitucional en su boletín 87 del 17 de junio de 2020 normalizado bajo la Sentencia C-181 de 2020 (CORTE CONSTITUCIONAL, 2020), aun cuando el Decreto 537 de 2020 busca suplir los efectos causados por la crisis, advierte que dicha norma está limitada por la finalidad por la que fue creada y que la aplicación de dicho decreto debe estar guiado por los principios de la función administrativa; a su vez expresa que el sometimiento a los controles respectivos sigue presente y menciona que “... *su*

vigencia por el tiempo que dure el Estado de Emergencia Sanitaria es un límite temporal que aun cuando indeterminado, es determinable...”.

Esta institución “...encontró que el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020 “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, no establece ninguna medida discriminatoria”.

Ahora, la Procuraduría General de la Nación en el RE-270 Concepto Decreto 537 (Función Pública, 2020), expresa en unos de sus apartes que *“...se observa que el artículo 4 del DL.537/20 carece de una reserva expresa que restrinja su aplicación al objeto de la contratación definido, es decir, a la adquisición de “bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia”, por lo que será necesario condicionar la norma en tal sentido para su adecuada comprensión”.*

Así mismo, sobre el artículo 10 del Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020 afirma que *“se reitera la necesidad de condicionar su exequibilidad para que se entienda que el ejercicio de las facultades allí conferidas se sujetará a los principios que rigen la función administrativa, en especial al artículo 209 de la Constitución, y a las normas que regulan la responsabilidad de los servidores en su acatamiento, debido a que la regulación excepcional no puede amparar su inobservancia y carecer de los respectivos controles”*, lo que demuestra que hay una posibilidad dentro de la aplicación de la nueva normatividad para que existan afectaciones a los principios de la contratación en términos de transparencia.

Por lo anterior, en este trabajo se pretende determinar en qué medida el desarrollo de procesos de contratación motivados por la emergencia ocasionada por el Covid-19, pudo afectar los principios de la contratación pública en términos de transparencia, teniendo como base los

contratos registrados en el año 2020 por la alcaldía de Bucaramanga las plataformas del SECOP¹ I² Y II³ (Colombia Compra Eficiente, 2021) y SIA OBSERVA⁴ (Auditoría General de la República, s.f.).

1. Objetivos

1.1 Objetivo General

Determinar el índice de transparencia en los contratos de la Alcaldía del Municipio de Bucaramanga del año 2020 que hacen referencia al Covid-19, desarrollados y registrados en las plataformas digitales SECOP I y II, y SIA OBSERVA.

1.2 Objetivos Específicos

Conocer sobre los mecanismos utilizados por organismos nacionales e internacionales para la medición del indicador de transparencia en la contratación pública del Estado colombiano.

Tabular y analizar detalladamente los contratos desarrollados e inscritos en las plataformas digitales SECOP I y II y SIA OBSERVA que hagan referencia al Covid19 en su objeto.

Evidenciar el número de contratos que presentan afectación por un nivel bajo en el indicador de transparencia, de acuerdo con la información registrada y analizada.

¹ SECOP: El Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP- es el medio de información oficial de toda la contratación realizada con dineros públicos. El SECOP es el punto único de ingreso de información para las entidades que contratan con cargo a recursos públicos. (Colombia Compra Eficiente, 2021)

² SECOP I: Es una plataforma exclusivamente de publicidad, en la cual las entidades que contratan con cargo a recursos públicos realizan las publicaciones de los Documentos del Proceso. (Colombia Compra Eficiente, 2021)

³ SECOP II: Plataforma transaccional para gestionar en línea todos los Procesos de Contratación, con cuentas para entidades y proveedores; y vista pública para cualquier tercero interesado en hacer seguimiento a la contratación pública. (Colombia Compra Eficiente, 2021)

⁴ SIA OBSERVA: Sistema Integral de Auditorías es una plataforma WEB cuya funcionalidad principal es ofrecer a las entidades de control fiscal y a los Sujetos Vigilados, una herramienta de captura de información contractual y presupuestal para la toma de decisiones oportuna y con carácter preventivo. Tiene como beneficio generar reportes de acceso público para que toda la ciudadanía pueda conocer la gestión y manejo de recursos públicos. (Auditoría General de la República, s.f.)

Establecer el nivel de incidencia que han tenido los factores de riesgo de visibilidad, institucionalidad, control y sanción en el indicador de transparencia, así como identificar cuáles subindicadores han generado la mayor afectación en los contratos referenciados teniendo en cuenta Índice de Transparencia Nacional, ITN, desarrollado por la Corporación Transparencia por Colombia.

Recomendar, si es necesario, según lo obtenido en el objetivo anterior, medidas que fortalezcan el indicador de transparencia en la contratación pública cuando se presenten o declaren estados de emergencia en las entidades públicas de Colombia.

2. Marco Referencial

2.1 Normatividad Contratación Estatal

Tabla 1. *Resumen Normatividad Contratación Pública del estado colombiano*

Ítem	Norma	Descripción
1	Constitución Política de la República de Colombia: artículos 83, 127, 129, 150 y 189 numerales 20 y 23	En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana (CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, 1991).

Ítem	Norma	Descripción
2	Ley 80 del 28 de octubre de 1993	"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública" (Ley 80, 1993).
3	Ley 190 del 6 de junio de 1995	"Dicta normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa". (Ley 190, 1995)
4	Ley 850 del 18 de noviembre de 2003	Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. (Ley 850, 2003)
5	Ministerio de Comunicaciones, Resolución 2507 del 12 de octubre de 2006	"Por la cual se definen los mecanismos de publicidad en el Portal Único de Contratación en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 2434 de 2006". (MINISTERIO DE COMUNICACIONES, 2006)
6	Ley 1150 del 16 de Julio de 2007	"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)
7	Ley 1474 del 12 de Julio de 2011	"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública". (Ley 1474, 2011)
8	Decreto Ley 4170 del 3 de noviembre de 2011	Por la cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (Decreto Ley 4170, 2011)
9	Ley 1581 del 17 de octubre de 2012	"Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales". (Ley 1581, 2012)

Ítem	Norma	Descripción
10	Colombia Compra Eficiente, Circular Externa 8 del 10 de diciembre de 2013	Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo (modifica la Circular 5). (COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, 2013)
11	Colombia compra Eficiente Circular Externa 9 del 17 de enero de 2014	Lineamientos Generales para la Expedición de Manuales de Contratación. (COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, 2014)
12	Ley 1712 del 6 de marzo de 2014	"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones" (Ley 1712, 2014)
13	Decreto - Ley 1082 del 26 mayo de 2015	"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional". (Decreto Ley 1082, 2015)
14	Ley 1757 del 6 de julio de 2015	"Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática". (Ley 1757, 2015)
15	Ley 1778 del 2 de febrero de 2016	"Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción". (Ley 1778, 2016)
16	M-GJ-1140-170-001 marzo de 2017	Manual de Contratación Alcaldía de Bucaramanga versión 1.0. (ALCALDIA DEL MUNICIPIO BUCARAMANGA, 2017)
17	Ley 1882 del 15 de enero de 2018	"Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones". (Ley 1882, 2018)

Ítem	Norma	Descripción
18	Decreto 1822 de 7 de octubre de 2019	“Por el cual se modifica parcialmente la estructura de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente”. (Decreto 1822, 2019)
19	Decreto 742 del 2 de julio de 2021	“Por medio del cual se modifica el artículo 2.2.22.2.1. del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, con el fin de incorporar la política de Compras y Contratación Pública a las políticas de gestión y desempeño institucional”. (Decreto 742, 2021)
20	Colombia Compra Eficiente - Circular Externa Única Versión 2 del 15 de julio de 2022	Actualizar la Circular Externa Única de acuerdo con los cambios normativos y jurisprudenciales en el ordenamiento jurídico en materia de compras y contratación pública. (COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, 2022)
21	Circular conjunta No 014 de la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República.	Dar cumplimiento a las exigencias legales para celebración de contratos estatales de forma directa. (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Auditoría General de la República, 2011)
<p><i>Nota:</i> COGNIA. (2022). <i>Proceso de contratación.</i> https://www.cognia.gov.co/sites/default/files/uploads/mapa-procesos/archivos/contratacion/normograma_contratacion.pdf</p>		

2.2 Principios de la Contratación Pública

El Artículo 23 de la Ley 80 de 1993 Dispone que “las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de Transparencia, Economía, Responsabilidad; que dichas actuaciones deben realizarse de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa, donde se aplicarán las normas que regulan la conducta de los

servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.

El artículo 24 de la Ley 80 de 1993, desarrolla el Principio de Transparencia, en el cual se busca que todas las actividades en los procesos de contratación sean visibles a los interesados, además de que a éstos se les garantice la igualdad de condiciones para participar y que haya objetividad en la selección de la mejor propuesta, teniendo como base la búsqueda de condiciones que favorezcan el cumplimiento del objeto a contratar por encima de cualquier interés particular por fuera de las necesidades del contrato.

También es importante el hecho de que a partir del principio de transparencia, los interesados tendrán oportunidad de conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten. Cabe mencionar que la ley mencionada, establece una serie de condiciones y/o acciones que conllevan al desarrollo y aplicación del principio de transparencia en la contratación pública.

La ley 1150 de 2007, en el artículo 2 de su título primero, De la eficiencia y de la Transparencia, reglamenta las modalidades de selección o escogencia del contratista, y entre las que se mencionan y la ley 1474 de 2011 incluye otra modalidad de selección que es la mínima cuantía.

1. Licitación Pública.
2. Selección Abreviada.
3. Concurso de Méritos.
4. Contratación Directa.
5. Mínima Cuantía

Es así como queda claro, y como regla general, que la elección del contratista se efectuará a través de la licitación pública.

Para el caso de la modalidad de selección abreviada, esta ley establece las siguientes causales para la escogencia del contratista:

- La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades.

- La contratación de menor cuantía.

- Celebración de contratos para la prestación de servicios de salud.

- La contratación cuyo proceso de licitación pública haya sido declarado desierto.

- La enajenación de bienes del Estado.

- Productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en la bolsa de productos legalmente constituidos.

- Los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales estatales y de las sociedades de economía mixta.

- Los contratos de las entidades, a cuyo cargo se encuentre la ejecución de los programas de protección de personas amenazadas, programas de desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas al margen de la ley.

- La contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional.

- Los bienes y servicios no uniformes de común utilización por parte de las entidades públicas, para la cual la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, podrá celebrar acuerdos marco de precios y demás instrumentos de agregación de demanda.

En cuanto al concurso de méritos, la ley 1150 de 2007 establece que corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación.

De igual manera, la normativa determina que la selección de contratación directa solamente procederá en los siguientes casos:

- Urgencia manifiesta.
- Contratación de empréstitos.
- Contratos interadministrativos siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.
- La contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesitan reserva para su adquisición.
- Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.
- Los contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a que se refieren las leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y las normas que las modifiquen o adicionen, siempre y cuando los celebren con entidades financieras del sector público.
- Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado.
- Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales.
- El arrendamiento o adquisición de inmuebles.
- La contratación de bienes y servicios de la Dirección Nacional de Inteligencia DNI, que requieren de reserva para su adquisición.

- La selección de peritos expertos o asesores técnicos para presentar o contradecir el dictamen pericial en procesos judiciales.
- Los contratos o convenios que las entidades estatales suscriban con los cabildos indígenas y las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas, cuyo objeto esté relacionado con el fortalecimiento del gobierno propio, la identidad cultural, el ejercicio de la autonomía y/o la garantía de los derechos de los pueblos indígenas.
- Los contratos que las entidades estatales suscriban con los consejos comunitarios de las comunidades negras.
- Los contratos que las entidades estatales suscriban con las organizaciones de base de personas pertenecientes a poblaciones afrocolombianas, raizales y palenqueras; así mismo con las demás formas y expresiones organizativas que cuenten con 10 años o más de haber sido incorporados por el Ministerio del Interior.

Según la ley 1150 de 2007, se establece que la selección de contratación de mínima cuantía es aquella cuyo valor no excede el 10% de la menor cuantía de la entidad, independientemente de su objeto, y se efectuará según las reglas que en esta modalidad se desarrollan.

2.3 Definición de Transparencia

Para el desarrollo del trabajo y la aplicación de la metodología de medición del índice de transparencia, es preciso definir el concepto de transparencia y su incidencia en la contratación.

Según la Real Academia Española, RAE, transparencia se define como la cualidad de transparente, ser claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad.

La transparencia se refiere a que la información real de una empresa, gobierno u organización puede ser consultada por los diferentes sujetos afectados por ella, de tal modo,

que éstos pueden tomar decisiones con conocimiento de causa y sin asimetría de información (PERRAMON COSTA, 2013).

En la contratación pública, la transparencia se refiere a la necesidad de que todo proceso de selección de contratistas se haga de manera visible, de tal manera que los ciudadanos interesados tengan acceso a la información sobre el desarrollo de cada una de las etapas de los procesos contractuales (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f.).

Según la Ley 1712 de 2014 el principio de transparencia es:

El Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

La ley 80, en su artículo 24, desarrolla el Principio de Transparencia y establece los parámetros a cumplir al momento de realizar un proceso de contratación pública.

A su vez, existen una serie de contenidos normativos que reglamentan y orientan el actuar del sistema de compras y la contratación pública, entre los se pueden destacar el decreto 1510 de 2013 y el decreto 4170 de 2011, por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

Las entidades públicas requieren bienes y servicios que son suministrados por terceros, los cuales han sido seleccionados a través de procesos de contratación específicos que deben cumplir algunos requerimientos que están definidos por las normas de contratación pública en Colombia.

El cumplimiento de estos requerimientos está sujeto a la aplicación de principios que guían el actuar de los responsables de los procesos de la contratación pública en cada una de sus etapas.

Un principio fundamental en la contratación pública es el de transparencia, el cual permite evidenciar que los procesos son realizados bajo los preceptos desarrollados en las normas y evidencia la no existencia de motivos particulares en los responsables de dichos procesos; su desarrollo busca el bien general de la entidad contratante que adquiere el bien o servicio.

Es así como la transparencia en la contratación pública está fundamentada en la aplicación clara de todos los procedimientos para el desarrollo de los procesos de contratación, de acuerdo a su clase y modalidad.

En (CEPAL, 2007) se encuentra que:

Al dotar de más transparencia a la contratación pública no sólo se busca coadyuvar al control de las prácticas corruptas sino que también se persiguen otros objetivos: se promueve la igualdad y la no discriminación entre los proveedores, se facilita la participación de contratistas que no están habituados al funcionamiento del sistema y sus procedimientos, se amplía la base de oferentes y proveedores del Estado, se mejora el proceso de toma de decisiones de la administración contratante, se expone al público y al escrutinio social la gestión de la administración, se promueve el cumplimiento de las reglas de juego y se hacen más predecibles los resultados de los procesos de contratación.

Todos los procesos de contratación estatal deben ser publicados en las plataformas digitales SECOP I y II según corresponda, teniendo en cuenta las modalidades contractuales los términos

establecidos en la ley. A su vez, la normatividad indica que los mismos contratos deben ser registrados en la plataforma SIA OBSERVA de la Auditoría General de la República.

2.4 Observaciones a la Normatividad de la Contratación Pública.

La contratación pública en Colombia, regulada principalmente por la ley 80 de 1993, ha tenido una serie de modificaciones y/o actualizaciones que buscan una correcta aplicación de sus principios, especialmente el de transparencia, el cual evidencia la claridad en la ejecución de los procesos de contratación en sus diferentes etapas.

El título primero - De la Eficiencia y de la Transparencia - de la Ley 1150, en su artículo segundo - De las Modalidades de Contratación - establece que la regla general para la escogencia del contratista es la licitación pública⁵, sin embargo, existen otras modalidades de contratación, entre éstas la directa. Este tipo de contratación contiene algunos casos o causales: la urgencia manifiesta, la contratación de empréstitos y los contratos interadministrativos, entre otros.

La contratación directa, según los tipos de causales presentados, permite la selección de contratistas a discreción de la entidad contratante o del encargado de contratación de dicha entidad, amparados bajo la ley, en oposición a lo que expresan (Encinales Ortiz, Zambrano Lombana, & Mora Beltran, 2018): “la contratación directa hace fácil la corrupción en Colombia debido a que con esta se afectan los principios de selección objetiva y de transparencia de la contratación pública”.

Martínez Herrea & González Salguero (2014) expresan que “el principio de transparencia busca la visualización clara y pública de los actos administrativos, al tiempo en que obliga a los

⁵ Ley 1150 de 2007 Título I, artículo 2 inciso 1. Licitación Pública: “La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las *excepciones* que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo.”

funcionarios a realizar dichos actos de acuerdo a los estándares previamente establecidos por la Ley” que de igual forma en unas de sus conclusiones expresa:

... que a pesar de todos los esfuerzos realizados por los legisladores y el Gobierno nacional, e incluso muchas personas que han realizado investigaciones y han querido aportar soluciones individuales al problema; no han tenido eco y durante el periodo revisado dentro de la investigación, la aplicación del principio de transparencia al interior de la nación colombiana ha sido ineficaz, comprobándose así que la inclusión de medidas de transparencia y eficiencia incluidas en la Ley 1150 de 2007, no fueron suficientes para superar el flagelo de la corrupción en el área de la contratación pública”.

El Decreto 537 de 2020, en el artículo 4, establece que las entidades territoriales preferirán para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

Durante la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Covid-19 (Función Pública, 2020), se hace necesario analizar su aplicación a la luz de los principios de contratación pública, particularmente el de transparencia, teniendo en cuenta la conclusiones de (FUENTES BARRERA, 2020) que manifiesta:

La implementación de los acuerdos marco de precios, tal como quedaron reglamentados, favorece indiscutiblemente a las grandes empresas e industrias; debido que son las únicas que pueden satisfacer la totalidad de las necesidades de las entidades públicas que suscriben los acuerdos, dada su capacidad económica; limitando la participación de las micro,

pequeñas y medianas empresas en la contratación pública, ante los múltiples requisitos técnicos, financieros, administrativos y organizacionales que no pueden cumplir, al no contar con la capacidad financiera que se les exige.

Y concluye afirmando que:

A La Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, le corresponde establecer herramientas o instrumentos, para que los principios contractuales y los postulados que regulan la función administrativa, no sean vulnerados; diseñar mecanismos para que las micro, pequeñas y medianas empresas, no sean excluidas o discriminadas de los acuerdos marco y establecer una reglamentación normativa clara y concreta sobre dichos acuerdos, para que todas las entidades públicas le den la importancia que requiere éste medio de la contratación estatal; debido a que dichos acuerdos si favorecen la actividad contractual del estado, en tratándose de bienes o servicios de características técnicas uniformes.

Se tiene entonces una serie de investigaciones que dan cuenta del efecto que ocasiona la utilización de la modalidad de contratación directa en la selección de contratistas, que a pesar de ser una excepción es la más utilizada y que, a su vez, es la herramienta por la cual se presentan diferentes casos de corrupción o violación de los principios de transparencia y/o selección objetiva.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante resaltar que por medio de la circular conjunta número 014 de la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República, "...instan a los jefe o representantes legales y los ordenadores del gasto de las entidades públicas, a nivel nacional, a revisar temas, que tienen como fin dar cumplimiento a las exigencias legales para celebración de contratos estatales de forma directa. En dicha circular recuerda la sentencia C-949 de 2001 en donde esta reitera que la potestad de

contratación directa debe ejercerse con estricta sujeción al reglamento de contratación directa, actualmente consignado en el decreto 855 de 1994, cuyas disposiciones, conforme al párrafo del artículo 24 de la ley 80, precisamente, buscan garantizar y desarrollar los principios de economía, transparencia y en especial, el deber de selección objetiva establecidos en el Estatuto Contractual, adicional a ellos hay una serie de argumentación acerca de los principios ya mencionados, a su vez ante el tema de Urgencia Manifiesta se desarrollan uno elementos e análisis como los son:

- Continuidad en la prestación del Servicio.
- El inmediato futuro o el concepto temporal para establecer la urgencia de la actuación.
- Los estados de excepción.
- Calamidad, fuerza mayor o desastre”.

Con las justificaciones y análisis realizados en la mencionada circular, en cuanto a la contratación directa realizada por urgencia manifiesta, se realizan las siguientes recomendaciones:

- Verificar que los hechos y circunstancias que se pretenden atender o resolver con la declaratoria de urgencia manifiesta, se adecuen a una de las causales señaladas para el efecto en la Ley 80 de 1993 artículo 42.

- Confrontar los hechos, el procedimiento de contratación que se emplearía ordinariamente para resolverlos o atenderlos y los tiempos de gestión que implicaría adelantar el procedimiento de contratación correspondiente, frente a la inmediatez que exige la satisfacción del interés general.

- Declarar la urgencia manifiesta, elaborando el acto administrativo correspondiente. Para realizar la contratación derivada, pese a que no se requiere la elaboración de estudios previos ni la celebración de un contrato por escrito, resulta aconsejable.

- Determinar la idoneidad de quien celebra el contrato, más aún cuando los bienes a entregar, los servicios a prestar o las obras a realizar impliquen un grado de complejidad, responsabilidad social, manejo de información reservada o de seguridad pueda afectar a la comunidad.

- Atender la normatividad que en materia de permisos, licencias o autorizaciones similares exista, constatando que para la ejecución del contrato se cuente con las medidas de seguridad industrial, manejo ambiental y demás aspectos que puedan afectar su exitosa finalización.

- Verificar que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado para el bien, obra o servicio.

- Designar un supervisor o interventor idóneo para ejercer las labores de seguimiento y control de lo pactado, de forma diligente y oportuna.

- Tener claridad y preferiblemente, dejar constancia de las condiciones del contrato, especialmente de aquellas que resultan sustanciales: objeto, plazo, valor, obligaciones, habilidad del contratista, forma de pago, indemnidad y amparo presupuestal, entre otras.

- Efectuar los trámites presupuestales de ley para garantizar el pago posterior de lo pactado.

- Elaborar un informe sobre la actuación surtida, que evidencie todas las circunstancias, conceptos o análisis que fundamentaron la declaratoria de la urgencia.

- Declarada la urgencia y celebrado el contrato, o contratos derivados de ésta, se deberá poner en conocimiento de tal hecho, de forma inmediata, al órgano de control fiscal competente, remitiendo la documentación relacionada con el tema, para lo de su cargo.

2.5 Metodologías para la Medición de la Transparencia en la Contratación Pública

Ante el panorama encontrado respecto a las normas de contratación pública y los estudios que ponen en duda la aplicación de sus principios al momento de ejecución de los procesos de contratación, bajo las reglas establecidas en dichas normas, se encuentran estudios e investigaciones que buscan una aproximación metodológica en la medición de la transparencia.

Es claro que se ha trabajado para que, a través de la información recolectada en los contratos, se pueda apuntar hacia aquellos contratos con características especiales para su estudio y verificar la aplicabilidad de los principios en la contratación pública.

Es así como en el documento Modelo de análisis para la identificación de riesgos de contratación en el ámbito territorial (Ortiz Ospino, et al., 2020), se desarrolló una investigación que enfatiza un modelo de análisis que 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.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, ha desarrollado una Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas (MAPS, por sus siglas en inglés) (OECD, 2016), en la que se fija una serie de indicadores que permiten evaluar los Sistemas de Compras Públicas; en dicha metodología se hace énfasis en la normatividad adecuada para que exista una respuesta positiva ante el principio de transparencia en la contratación pública, entre otros objetivos.

Es por ello, que tanto en la normatividad como en la implementación de herramientas del SECOP I, SECOPII y la TIENDA VIRTUAL⁶, se ha avanzado, aumentando así la aplicación de la transparencia de la contratación pública en Colombia.

La OCDE desarrolló la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas (Methodology for Assessing Procurement System - MAPS) (OECD, 2016), con la que se busca ofrecer a los países una herramienta armonizada para su uso en las evaluaciones de los sistemas de compras públicas, incluyendo la transparencia como el principio básico de divulgación que permite al público en general acceder a las políticas, al marco legal e institucional y a la información sobre las decisiones tomadas de forma oportuna, accesible e integral.

Todo esto permite ubicar el Sistema de Compras Públicas del país y analizar los vacíos o malas prácticas que llevan a la corrupción y, por consiguiente, a la afectación de la transparencia.

Con lo anterior se observa que en el desarrollo que ha tenido el Sistema de Compras Públicas, se han buscado mecanismos que minimicen o eliminen todo atisbo de corrupción en, pero aun en la actualidad se conocen noticias de procesos de contratación que han violado la aplicación de diferentes principios, dejando claro que aún quedan gestiones pendientes para salvaguardar el principio de transparencia.

De acuerdo con el índice de percepción de corrupción realizado por Transparency International⁷; Colombia no se encuentra en un buen lugar (Transparency International, 2021),

⁶ TIENDA VIRTUAL: Plataforma transaccional a través de la cual las entidades compradoras adquieren:

- Bienes y servicios a través de los Acuerdos Marco de Precios.
- Bienes y servicios dentro de los Contratos de Agregación de Demanda
- Bienes en la modalidad de Mínima Cuantía en Grandes Superficies

⁷ Transparency International: es un movimiento global que trabaja en más de 100 países para poner fin a la injusticia de la corrupción. Se enfocan en los problemas con mayor impacto en la vida de las personas y hacemos que los poderosos rindan cuentas por el bien común. A través de su promoción, campañas e investigación, trabajan para exponer los sistemas y las redes que permiten que prospere la corrupción, exigiendo una mayor transparencia e integridad en todas las áreas de la vida pública.

evidenciando así que, a pesar de los muchos intentos de ser más transparentes, siguen presentándose hechos de corrupción que afectan dicho indicador.

Un capítulo de Transparency International es Transparencia por Colombia, el cual nació en 1998 como respuesta de la sociedad civil colombiana (Transparencia Por Colombia) y ha velado por la lucha contra la corrupción y la transparencia; ha desarrollado varias iniciativas dentro de las que se encuentra el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado a nivel nacional, departamental y municipal, a partir de los factores de evaluación de visibilidad, institucionalidad y control y sanción.

Todas las entidades públicas deben tener su propio manual de contratación que sirva de guía y soporte para la dirección, orientación y vigilancia de los procesos de contratación. Se encuentran entonces en estos manuales los conceptos o términos utilizados en la gestión contractual. Dentro de esos conceptos se incluyen las modalidades de contratación: licitación pública, la selección abreviada, el concurso de méritos, la contratación directa y la mínima cuantía.

Cada una de las modalidades de contratación procede de acuerdo con las características de los bienes y servicios que se pretenden adquirir, de la destinación y del valor total de estos, siendo la regla general la modalidad de licitación pública. Sin embargo, se ha evidenciado que la modalidad de contratación directa supera a las otras, tornándose así, no en una excepción, sino en una actuación generalizada (MELO RODRIGUEZ & MORENO BARBOSA, 2018).

Según Transparency International (2020) “el análisis de Transparencia Internacional indica que la corrupción no solo socava la respuesta sanitaria global a la

covid-19 sino que también contribuye a mantener la democracia en un estado de crisis permanente”

también (Martinez Herrea & Gonzalez Salguero, 2014) expresa:

Es posible también estimar que el principio de Transparencia y el fenómeno de la corrupción son elementos directamente opuestos; mientras el primero busca la claridad y publicidad de los actos administrativos, al igual que busca que el accionar de los funcionarios se ajuste a los parámetros establecidos por la norma; la corrupción, por el contrario, se basa en el actuar secreto y desviado de los funcionarios públicos. En consecuencia de esta oposición directa, la transparencia y la corrupción son fenómenos inversamente proporcionales. A mayor transparencia habrá menos corrupción, a mayor corrupción habrá menos transparencia.

Por lo anteriormente mencionado, se hace necesario utilizar las herramientas existentes para la medición de dicho principio, así como mejorarlas a fin lograr mayor exactitud e identificar mecanismos que ayuden a minimizar los actos de corrupción.

3. Propósito de la Investigación

Esta investigación busca determinar el nivel de afectación del principio de transparencia causado por la emergencia generada por el Covid-19, en la contratación pública y en los contratos desarrollados y publicados en la plataforma SECOP I y II, así como en la plataforma de la Auditoría General de la República SIA OBSERVA.

Esta investigación también pretende analizar si la información que se publica en la plataforma de datos abiertos, permite la observancia del proceso por parte de actores externos: comunidad, entes de control, academia, veedurías, etc.

Por último, se estudiarán las metodologías para el análisis del índice de transparencia que generen información pertinente y demuestren la realidad de los procesos de contratación pública, siendo también un insumo para los entes de control en la detección de fallas en dichos procesos de contratación pública.

3.1 Método

El desarrollo de la presente investigación se realizará a través de una metodología descriptiva, partiendo de la identificación de instrumentos de medición de transparencia que se han desarrollado en la contratación pública y enfocándose en la utilización del Documento Metodológico del Índice de Transparencia Nacional (Transparencia por Colombia, 2017). Así mismo, será usada como insumo la información suministrada por las plataformas SECOP I y II, la plataforma de la Auditoría General de la República SIA OBSERVA y la información registrada en la plataforma de datos abiertos de Colombia Compra Eficiente.

A través de la tabulación y análisis detallado de los contratos desarrollados e inscritos en las plataformas mencionadas, que hagan referencia al Covid-19 en su objeto, se realizará la verificación de los procedimientos y la aplicabilidad del principio de transparencia, junto con los aspectos que se deberían tener en cuenta para la generación de un indicador de transparencia en cada contrato.

3.2 Resultados

Conociendo que a partir de los principios de contratación pública se pueden encontrar las diferentes modalidades de contratación y los diferentes tipos de contratos regulados por las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011 y el decreto 1082 de 2015, y que a partir de esta normatividad se adoptaron y construyeron las reglas para el manual de contratación del municipio de Bucaramanga (ALCALDIA DEL MUNICIPIO BUCARAMANGA, 2017), que teniendo en

cuenta los parámetros establecidos por los manuales de contratación se analizan las metodologías, las formas y los procedimientos para el desarrollo de cada contrato junto con las responsabilidades que tiene cada uno de los actores que intervienen en los procesos de contratación sumado a ello se tiene como soporte principal la entidad Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (COLOMBIA COMPRA EFICIENTE) siendo el ente rector de contratación pública, a los que se puede acudir en aras de que la actividad contractual pública se desarrolle ajustado a todas las reglamentaciones establecidas y que a través de las Circulares Externas emitidas por estos se puede consultar las diferentes actualizaciones sobre procedimientos y normativa en cuanto a contratación pública.

A nivel nacional se puede evidenciar que dentro de los mecanismos usados para aplicar la transparencia en los procesos de contratación, se han desarrollado herramientas que ayudan al cumplimiento de estos objetivos como los son el SECOP I y SECOP II, principalmente como plataformas utilizadas por Colombia Compra Eficiente para que a través de estas, se desarrollen los procesos contractuales en sus diferentes etapas, en las cuales se realizan las convocatorias para que los interesados participen según sus intereses y capacidades bajo las reglas establecidas por cada entidad contratante.

Estas herramientas ayudan a que los procesos de contratación sean públicos y suministren la información para que sirvan a su vez de fuente para llevar a cabo análisis e investigaciones posteriores.

Con lo anterior, y de acuerdo a las evidencias cargadas en cada plataforma del SECOP I y SECOP II, los mecanismos de participación ciudadana y los entes de control pueden tener un primer análisis acerca de si los procesos de contratación se desarrollan con sujeción a la ley y la normatividad vigente.

La plataforma de Datos Abiertos (Datos Abiertos , sf) es otro mecanismo utilizado a partir del cual se puede estudiar, analizar y verificar la información contractual.

A nivel internacional se pueden evidenciar formas o metodologías para la medición de la transparencia, entre estas Transparencia Internacional (Transparency International, 2020) y su capítulo (Transparencia por Colombia, 2017)., las cuales han desarrollado un documento metodológico que permite “...mostrar con claridad el estado de la implementación de procesos que promueven el acceso a la información, los procesos y procedimientos administrativos y los controles y sanciones que existen al interior de las entidades...” (Transparencia por Colombia, 2017).

Este documento metodológico logra ser un instrumento, en gran medida, para la medición del índice de transparencia de cada entidad en términos generales.

Se busca entonces, a partir de la utilización del documento mencionado, la medición del índice de transparencia aplicándolo y ajustándolo para la evaluación de los procesos de contratación pública, que permita determinar si hubo afectación del principio de transparencia.

3.3 Documento Metodológico ITN 2015-2016 (Transparencia por Colombia, 2017)

El documento metodológico de Transparencia por Colombia desarrolla una metodología para la medición del índice de transparencia de las entidades públicas, el cual busca establecer los niveles de riesgos de corrupción.

Expresa que los riesgos “*es la posibilidad de que ocurran hechos de corrupción en las entidades públicas, a partir de la existencia de ciertas condiciones institucionales y prácticas de los actores gubernamentales asociados al gestión administrativa*”.

Tomando el ejercicio metodológico del documento en mención se podría utilizar la herramienta y enfocarla a los procesos de contratación desarrollados en la alcaldía del municipio

de Bucaramanga, en donde el objeto de los contratos haga referencia al Covid-19 de la vigencia 2020, para evaluar el nivel de transparencia o la afectación a este principio en el desarrollo de los procesos contractuales.

En este orden de ideas, se pueden generar tres tipos de riesgos:

1. Riesgos Asociados a la Visibilidad: Son los riesgos generados por la opacidad en la información, las restricciones para el acceso a la información y bajo cumplimiento del principio de Transparencia Activa.

2. Riesgos asociados a la Institucionalidad: Son generados por las conductas irregulares, deficiencias en los procesos y procedimientos en la gestión institucional, y por el ejercicio de discrecionalidad en la toma de decisiones.

3. Riesgos asociados al control y Sanción: Son los riesgos asociados a una baja cultura de auto regulación, control externo en la entidad y mecanismos de sanción por hechos de corrupción.

Cabe aclarar que la metodología desarrollada en el documento metodológico ITN 2015-2016 evalúa una entidad en general, evidenciando los mecanismos, procesos, las herramientas y los controles utilizados que demuestran el nivel de riesgo o posibilidad de que exista corrupción por el qué hacer de la entidad, mas no evidencia hechos de corrupción propiamente; de igual manera en este trabajo se pretende determinar el nivel de transparencia presente en la ejecución de los contratos desarrollados en la alcaldía del municipio de Bucaramanga, donde su objeto hace referencia al Covid-19.

También es preciso decir, que se busca que con las herramientas del SECOP I, SECOP II, Datos Abiertos, la página Web del municipio y el Documento Metodológico ITN 2015 -2016, determinar la afectación, si la hubo, del principio de transparencia en la contratación estatal y en

el nivel presente a través de un índice. Es por lo anterior que la metodología, junto con cada uno de sus indicadores y subindicadores, serán ajustados al proceso de contratación de llegar a aplicar.

Sumado a ello y de acuerdo a las características de cada proceso de contratación y las condiciones establecidas en cada uno de ellos, se debe determinar dicho índice en cada uno de los contratos analizados; promediando el total de los índices se generará uno que represente el índice de transparencia de la alcaldía del municipio de Bucaramanga, correspondiente a los procesos de contratación celebrados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020, donde su objeto contractual haga referencia al Covid-19.

3.4 Aplicación de la Metodología

Se tomó como guía el Documento Metodológico ITN 2015-2016 (Transparencia por Colombia, 2017) y se utilizó información generada por verificación directa a través de la página Web del Municipio y verificación secundaria realizada a través de los portales de SECOP I, SECOP II, Datos Abiertos y SIA OBSERVA de la Auditoría General de la República.

Al determinar el índice de transparencia se establecen unos niveles de acuerdo al riesgo de corrupción presente, por ello según (Transparencia por Colombia, 2017) se establece los niveles de riesgo de la siguiente manera:

Tabla 2. *Niveles de Riesgo.*

Riesgo Bajo	89.5 – 100
Riesgo Moderado	74.5 – 89.4
Riesgo Medio	60 – 74.4
Riesgo Alto	44.5 – 59.9
Riesgo Muy alto	0 – 44.4

Nota: (Transparencia por Colombia, 2017)

El Documento Metodológico utiliza unas fases para el desarrollo de la metodología en la que se encuentra las de preparación, recolección de la información, validación y evaluación de la información y, finalmente de cálculo y publicación de resultados.

A continuación, se muestra los tipos de riesgos con los indicadores que corresponden a cada uno de estos, además del nivel de valoración que tiene el indicador según su relevancia, siendo los de tipo 1 doblemente valorados en comparación con los de tipo 2.

Figura 1. Tipos de Riesgos Documento Metodológico ITN (Índice de Transparencia Nacional).

Transparencia por Colombia



Se cuenta con tres tipos de riesgos con sus respectivos indicadores de dos tipos, los cuales suman un total de 15 indicadores y estos, a su vez, se dividen en subindicadores, que en total son 203.

3.5 Verificación Indicadores, Subindicadores y variables de la Entidad

Según la evaluación registrada en el apéndice A - Índice de Transparencia Consolidado - a partir de la información tomada de la página Web de la alcaldía del municipio de Bucaramanga de la vigencia 2020, de cada ítem correspondiente a cada indicador y subindicador se obtuvo una

puntuación de 92,5, lo que permite determinar que según la tabla de medición del riesgo, la entidad se encuentra en un nivel de riesgo bajo, aspecto importante para tener un panorama general de la gestión de la entidad ante los hechos generadores de corrupción.

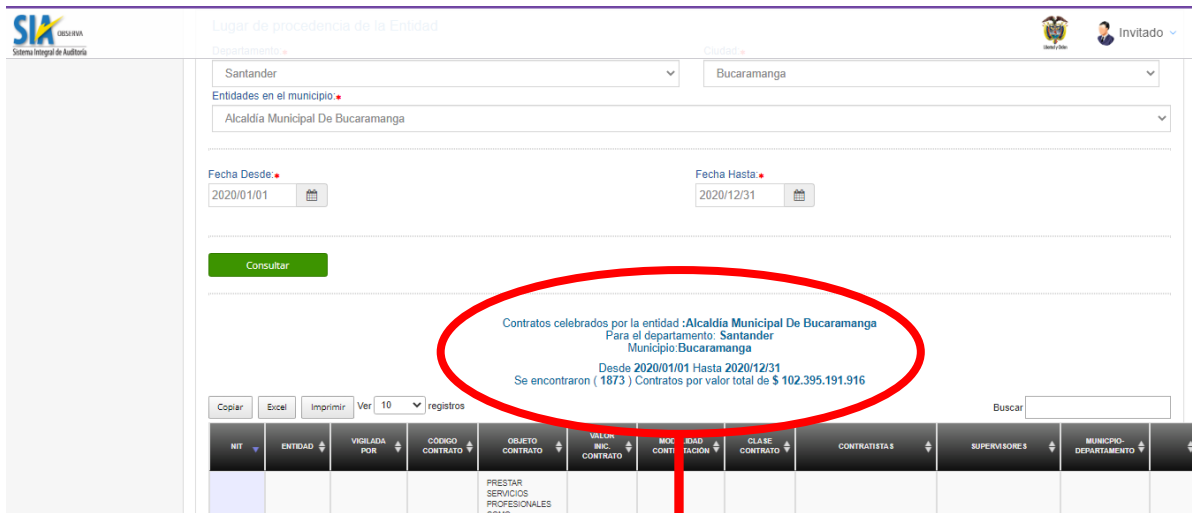
A su vez, se puede comparar la medición respecto a lo registrado en el plan de desarrollo municipal de la alcaldía de Bucaramanga 2020 -2023 (ALCALDIA DE BUCARAMANGA, 2020), en la página 164 donde tienen como línea base el índice de transparencia activa de 97 puntos; la diferencia respecto a lo evaluado en esta investigación deriva de la facilidad de la obtención de la información de un usuario externo.

3.6 Análisis Individual y Detallado de los Procesos de Contratación

Teniendo en cuenta el indicador de transparencia obtenido, en el que se establece un alto nivel general de confianza en cuanto al desarrollo de la gestión administrativa, con procesos que conducen a la minimización del riesgo de corrupción, se procede a detallar particularmente la gestión de la contratación de la vigencia 2020 de la alcaldía de Bucaramanga a partir del análisis de los procesos de contratación donde en su objeto de contratación hace referencia al Covid-19.

De acuerdo con la información consultada en la plataforma se puede observar lo siguiente (SIA Observa, 2022):

Figura 2. Consulta plataforma SIA OBSERVA.



**Contratos celebrados por la entidad :Alcaldía Municipal De Bucaramanga
Para el departamento: Santander
Municipio:Bucaramanga
Desde 2020/01/01 Hasta 2020/12/31
Se encontraron (1873) Contratos por valor total de \$ 102.395.191.916**

En el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre 2020, a partir del informe generado de la consulta realizada, el día 20 de septiembre 2022, a través de la plataforma en línea de SIA OBSERVA, en la alcaldía del municipio de Bucaramanga se ejecutaron mil 873 contratos por un valor total de 102 mil 394 millones 191 mil 916 pesos.

Figura 3. Cantidad de Contratos por Modalidad de contratación Vigencia 2020 - Alcaldía del Municipio de Bucaramanga

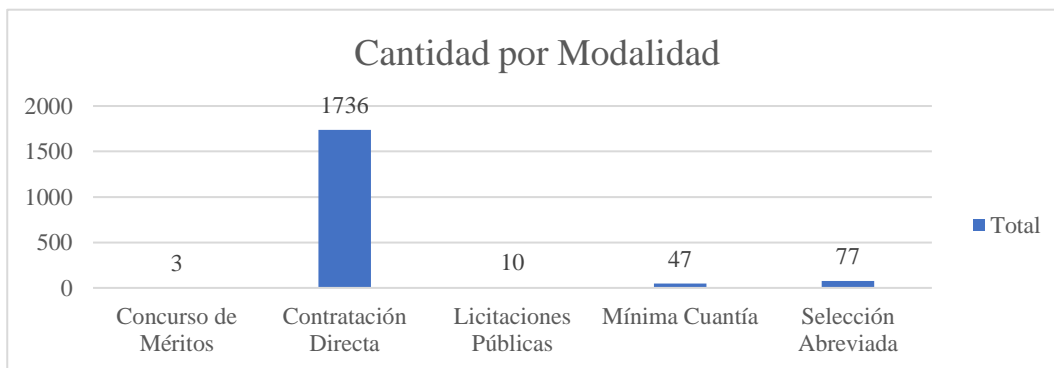
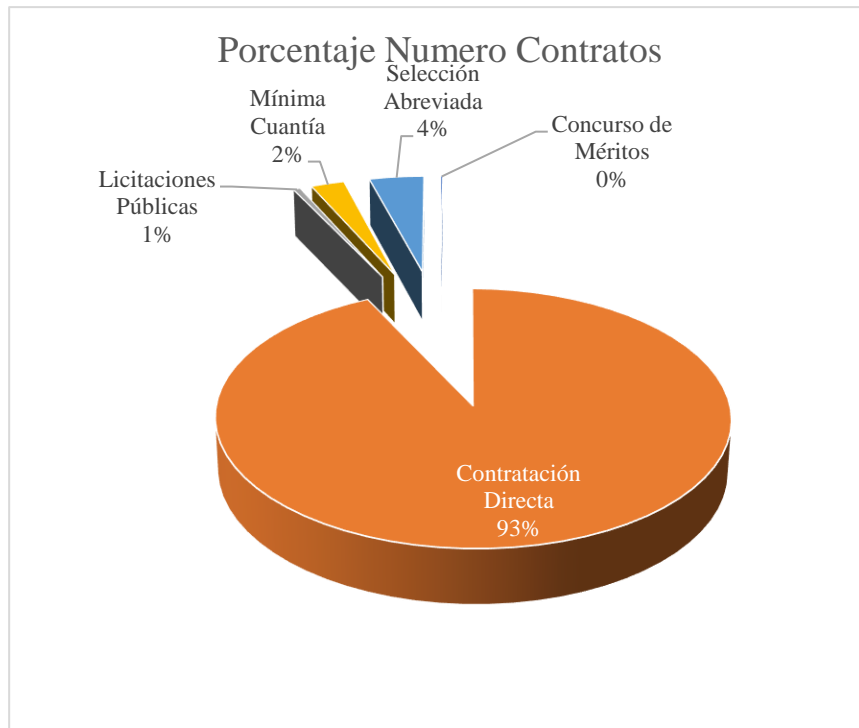


Figura 4. Porcentaje de la Cantidad de Contratos por Modalidad de Contratación Vigencia 2020

- Alcaldía del Municipio de Bucaramanga



De los mil 873 contratos ejecutados en la vigencia de 2020, la modalidad de contratación por concurso de méritos reporta un total de tres contratos ejecutados, no alcanzando el 1% del total reportado.

Ahora, en orden ascendente, la licitación pública, que es la regla general de la contratación, registra una cantidad de 10 contratos ejecutados, representando el 1% del total; luego corresponde a la mínima cuantía con una cantidad de 47 contratos, lo que llegar a ser el 2; posteriormente aparece la selección abreviada con 77 contratos, lo que significa el 4% por último con una cantidad que genera una expectativa de análisis teniendo en cuenta que no es la regla general de mil 73, .736) que corresponde al 93% de los contratos ejecutados del total de contratos de la vigencia.

Figura 5. Suma de Valores de los Contrato Por Modalidad Vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga

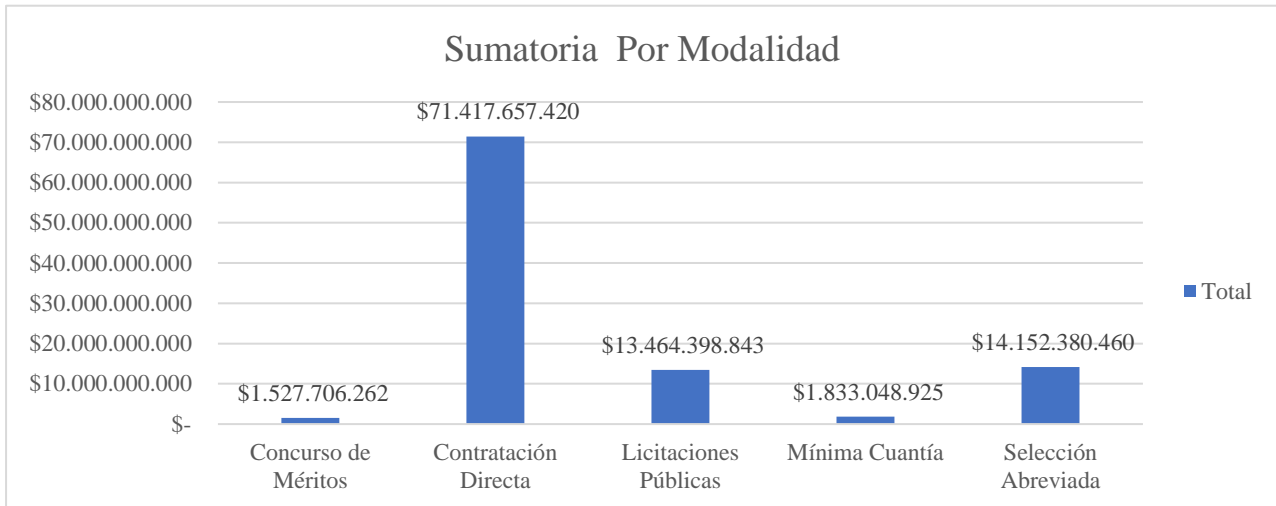
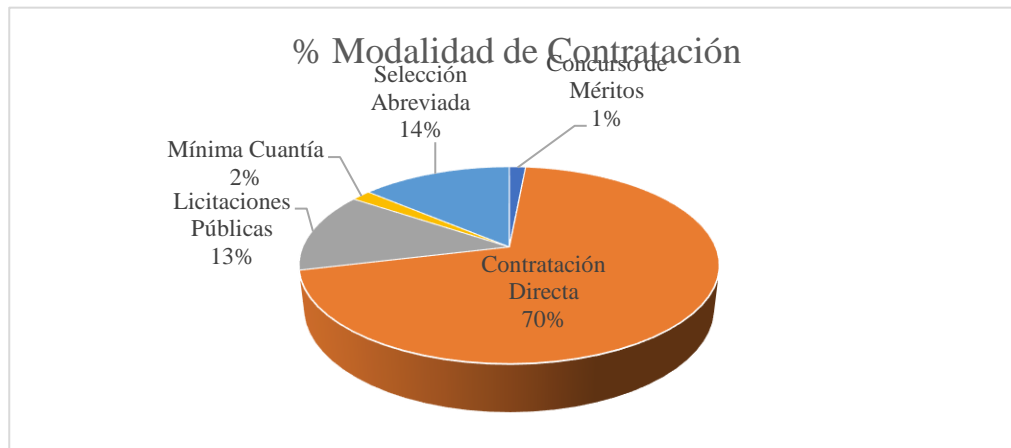


Figura 6. Porcentaje de la Sumatoria de Contratos Por Modalidad de Contratación Vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga



Al realizar un análisis sobre la suma de los valores de los contratos por modalidad de contratación en orden ascendente, se encuentra el concurso de méritos con una suma total de mil 577 millones 760 mil 26 que corresponde al 1% de la suma de los valores del total de contratos ejecutados en la vigencia 2020; seguido por la mínima cuantía con un valor de mil 833 millones 48 mil 925 pesos, lo cual representa el 2%; la licitación pública registra una inversión de 13 mil 464 millones 398 mil 843 pesos, siendo esto el 13% de los contratos celebrados en 2020.

El tercer lugar en modalidad de contratación con respecto a la suma del valor del total de contratos, la selección abreviada con una suma de 14 mil 152 millones 380 mil 460 pesos correspondiente al 14% de la suma de los valores del total de contratos ocupando el segundo lugar en cuanto a modalidad de contratación y la contratación directa con una inversión de 71 millones 417 mil 657 mil 420 pesos, representando el 70% de la suma de los valores de los contratos.

Tabla 3. *Cantidad de Contratos Por modalidad de Contratación Vigencia 2020 Alcaldía de Bucaramanga.*

Cantidad de Contratos por Modalidad de Contratación.			
Posición	Modalidad	Cantidad	% Total de Contratos
1	Contratación Directa	1.736	93%
2	Selección Abreviada	77	4%
3	Mínima cuantía	47	2%
4	Licitación Pública	10	1%
5	Concurso de Méritos	3	0%

Tabla 4. *Suma de Valores de Contratos por Modalidad de Contratación*

Suma de Valores de Contratos Por Modalidad de Contratación			
Posición	Modalidad	Suma de Valores por Modalidad	% Total de Contratos
1	Contratación Directa	\$71.417.657.420	70%
2	Selección Abreviada	\$14.152.380.460	14%
3	Licitación Pública	\$13.464.398.843	13%
4	Mínima cuantía	\$ 1.833.048.925	2%
5	Concurso de Méritos	\$ 1.527.706.262	1%

Se evidencia que a pesar de que la licitación pública es la regla general, la contratación directa y la selección abreviada son las dos modalidades que ocupan el primer y segundo, respectivamente, tanto en valor total como en cantidad de contratos.

Tabla 5. Promedio de Valores de Contratos por Modalidad de contratación

Promedio de Valores de Contratos por Modalidad de contratación				
Valor de contratos/Cantidad				
Posición	Modalidad	Suma de Valores por Modalidad	Cantidad	Promedio
1	Licitación Pública	\$13.464.398.843	10	\$1.346.439.884
2	Concurso de Méritos	\$ 1.527.706.262	3	\$509.235.420
3	Selección Abreviada	\$14.152.380.460	77	\$183.797.148
4	Contratación Directa	\$71.417.657.420	1.736	\$41.139.203
5	Mínima cuantía	\$ 1.833.048.925	47	\$39.001.040

Al analizar el promedio del valor por contrato, se evidencia que la modalidad de contratación ubicada en primer lugar es la de licitación pública; en segundo lugar, se encuentra el concurso de méritos, seguido por la selección abreviada, la contratación directa y la mínima cuantía.

Figura 7. Valor Máximo de Contratos por Modalidad de Contratación



Los máximos valores encontrados por cada modalidad de contratación ubican a la de contratación directa en primer lugar, seguido por la modalidad de licitación pública y posteriormente, la modalidad de selección abreviada, el concurso de méritos y la mínima cuantía.

Se evidencia que la contratación directa ocupa el primer lugar tanto en la suma de todos los contratos de esta modalidad, como en la cantidad de contratos ejecutados y, a su vez presenta el contrato de más alto valor de todas las modalidades, a pesar que el promedio de la suma de los valores de los contratos por modalidad, respecto de la cantidad de contratos de cada modalidad ubica la licitación pública en primer lugar.

En cuanto a la causal de contratación se tienen las diferentes clases de contratos como se muestra a continuación

Figura 8. Cantidad de Contratos por Clase de Contratos Vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga

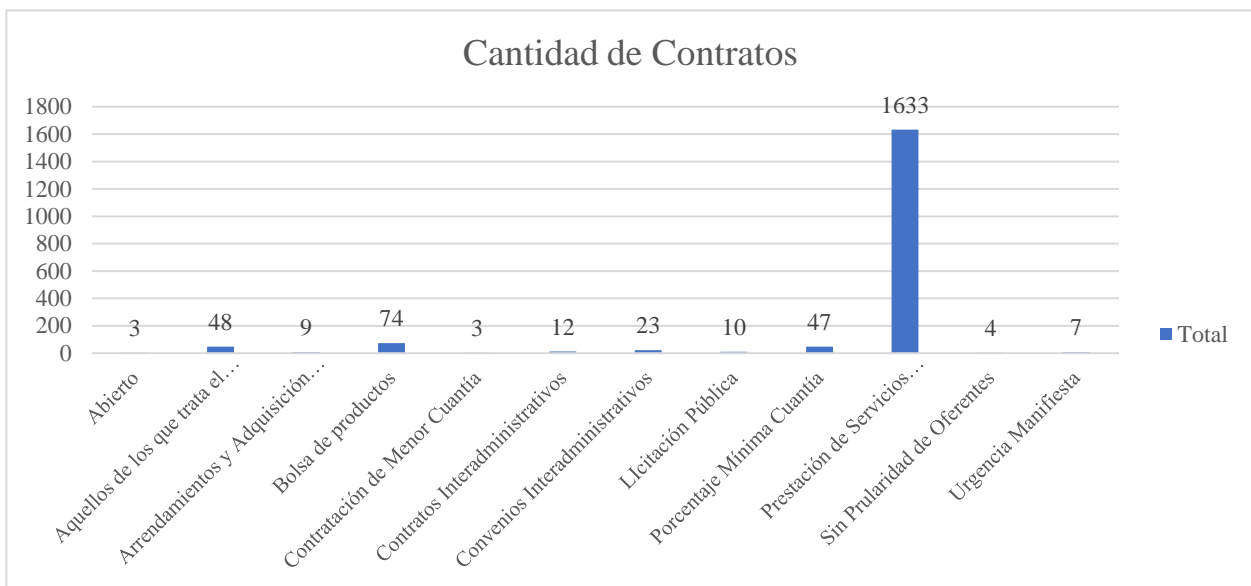


Figura 9. Porcentaje de la Cantidad de Contratos por causal de contratación Vigencia 2020

Alcaldía del Municipio de Bucaramanga

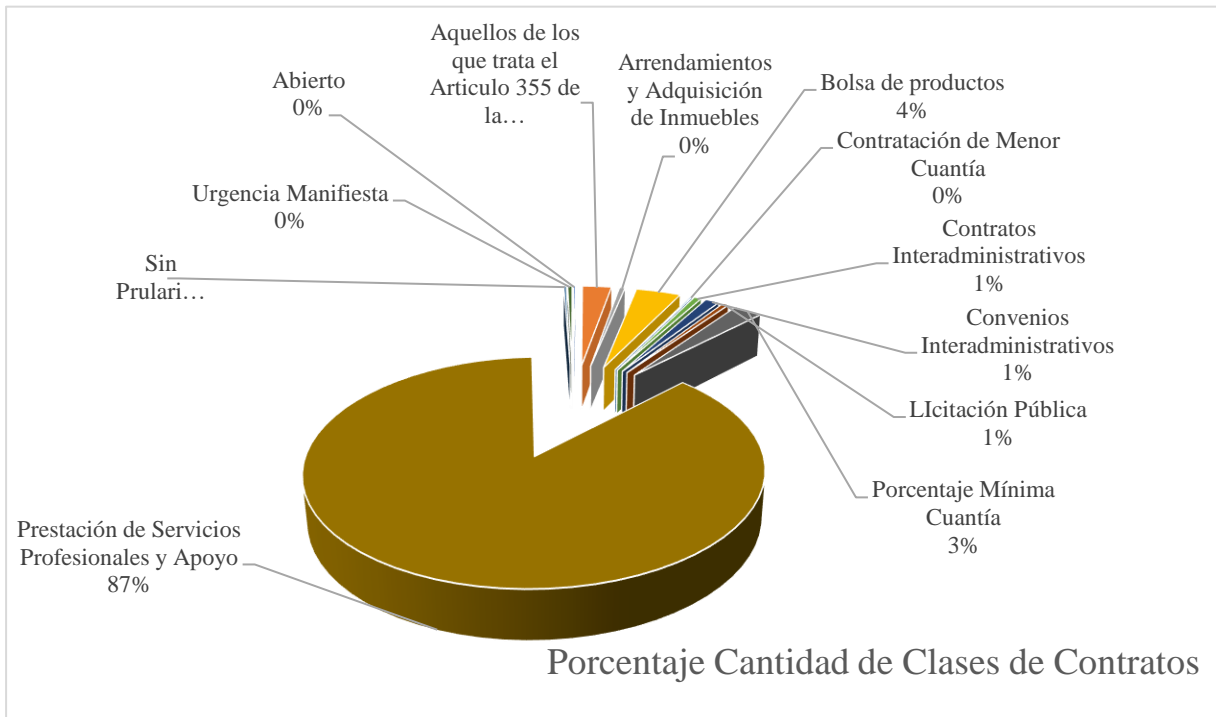


Figura 10. Suma de Valores por causal de contratación Vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de

Bucaramanga

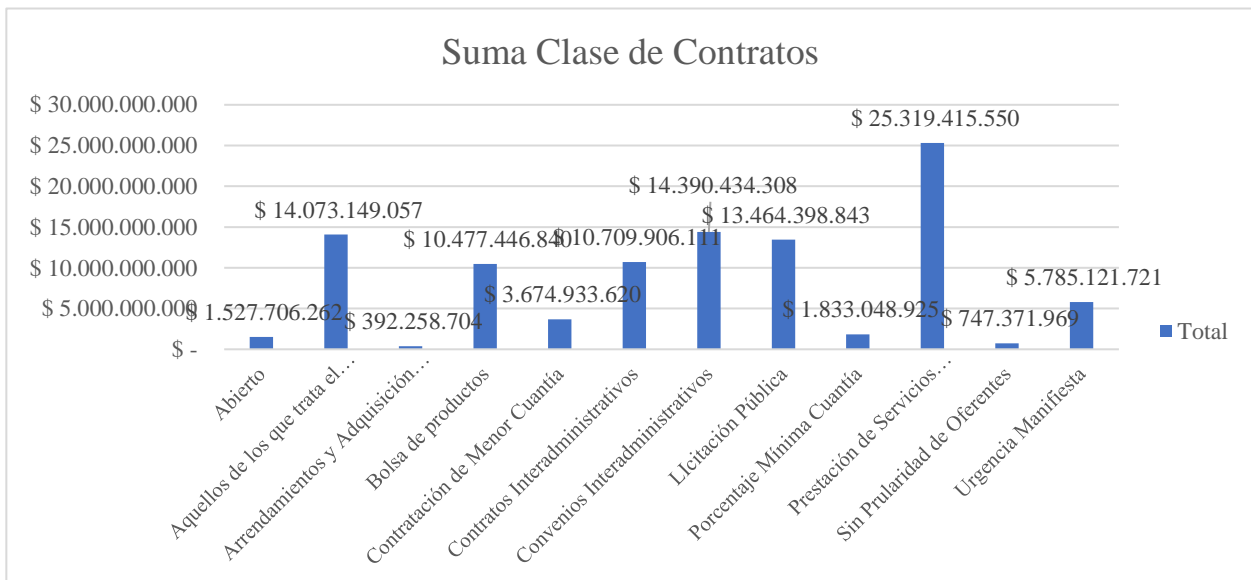
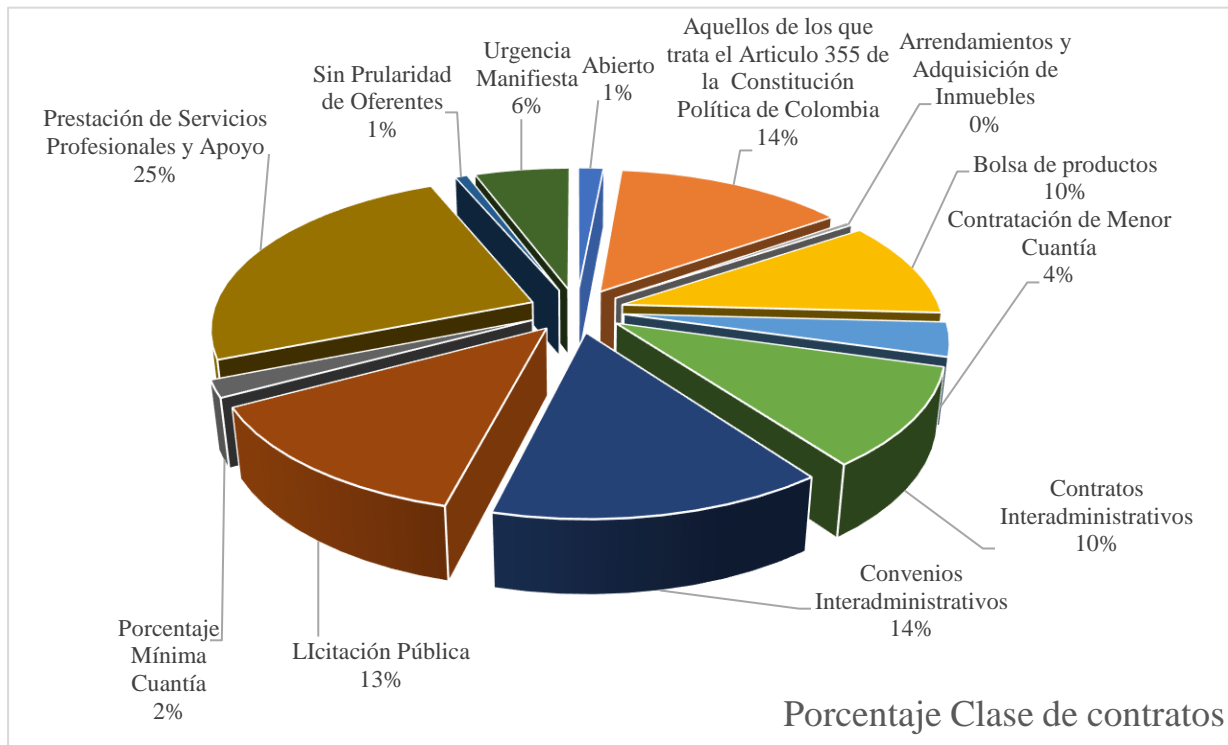


Figura 11. Porcentaje de Suma de Valores por causal de contratación vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga



La siguiente tabla representa un resumen de los gráficos anteriores en orden descendente, según la cantidad de contratos realizados por causal de contratación:

Tabla 6. Orden de mayor a menor de Cantidad de Contratos por Causal de contratación Vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga

Cantidad de Contratos por Causal de Contratación			
Posición	Causal	Cantidad	% Total de Contratos
1	Prestación de Servicios Profesionales y Apoyo	1633	87%
2	Bolsa de productos	74	4%
3	Aquellos de los que trata el Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia	48	3%
4	Porcentaje Mínima Cuantía	47	3%

Cantidad de Contratos por Causal de Contratación

Posición	Causal	Cantidad	% Total de Contratos
5	Convenios Interadministrativos	23	1%
6	Contratos Interadministrativos	12	1%
7	Licitación Pública	10	1%
8	Arrendamientos y Adquisición de Inmuebles	9	0%
9	Urgencia Manifiesta	7	0%
10	Sin Pluralidad de Oferentes	4	0%
11	Contratación de Menor Cuantía	3	0%
12	Abierto	3	0%

Se presenta también el resumen de los gráficos anteriores donde se obtiene en orden descendente la suma de valores por clase de contratos:

Tabla 7. Orden de mayor a Menor la suma de valores de Contratos por causal Vigencia 2020
Alcaldía del Municipio de Bucaramanga

Suma Valor de Contratos por Causal

Posición	Causal	Suma Contratos	% Total de Contratos
1	Prestación de Servicios Profesionales y Apoyo	\$ 25.319.415.550	25%
2	Convenios Interadministrativos	\$ 14.390.434.308	14%
3	Aquellos de los que trata el Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia	\$ 14.073.149.057	14%
4	Licitación Pública	\$ 13.464.398.843	13%
5	Contratos Interadministrativos	\$ 10.709.906.111	10%
6	Bolsa de productos	\$ 10.477.446.840	10%
7	Urgencia Manifiesta	\$ 5.785.121.721	6%
8	Contratación de Menor Cuantía	\$ 3.674.933.620	4%

Suma Valor de Contratos por Causal

Posición	Causal	Suma Contratos	% Total de Contratos
9	Porcentaje Mínima Cuantía	\$ 1.833.048.925	2%
10	Abierto	\$ 1.527.706.262	1%
11	Sin pluralidad de Oferentes	\$ 747.371.969	1%
12	Arrendamientos y Adquisición de Inmuebles	\$ 392.258.704	0%

Al realizar el análisis respecto al promedio por valor de contratos por causal de contratación, se obtiene en orden descendente lo siguiente:

Tabla 8. *Suma de Valores de Contratos según Causal de Contratación Vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga*

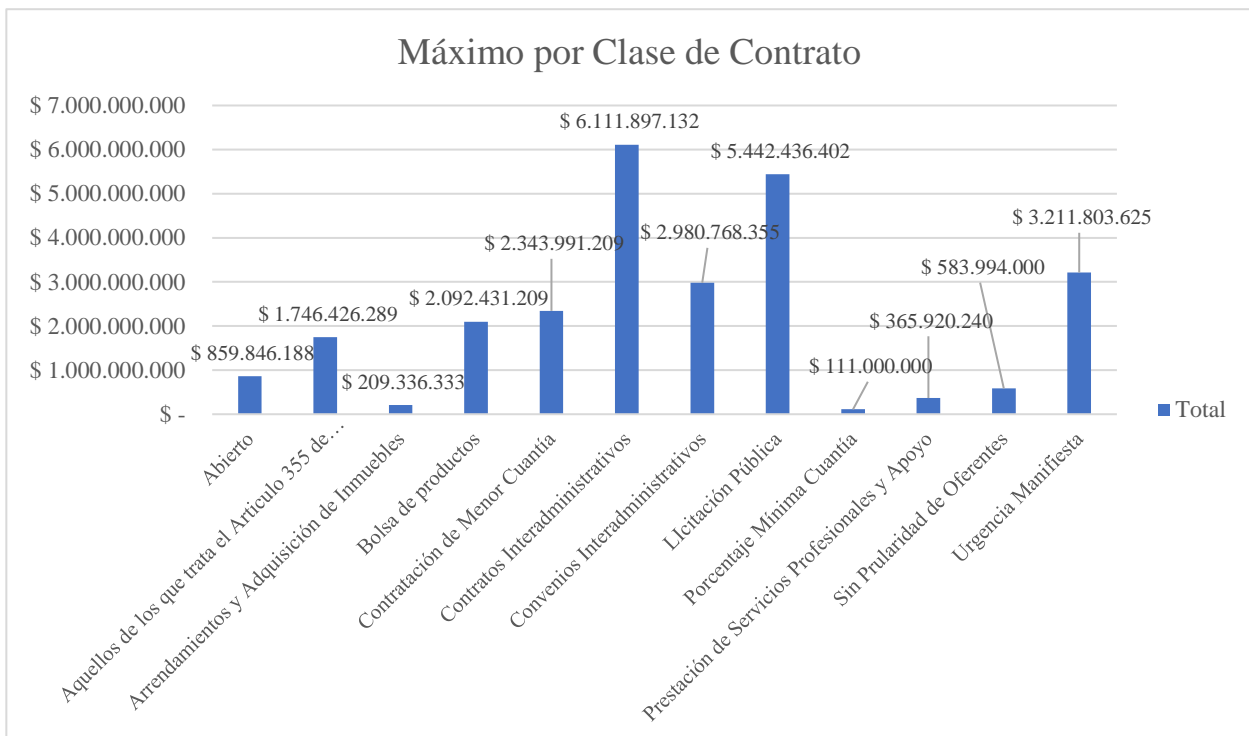
Causal de contratación por Valor de contratos				
Posición	Causal	Suma Contratos	Cantidad	Promedio
1	Licitación Pública	\$13.464.398.843	10	1.346.439.884
2	Contratación de Menor Cuantía	\$ 3.674.933.620	3	1.224.977.873
3	Contratos Interadministrativos	\$10.709.906.111	12	892.492.176
4	Urgencia Manifiesta	\$ 5.785.121.721	7	826.445.960
5	Convenios Interadministrativos	\$14.390.434.308	23	625.671.057
6	Abierto	\$ 1.527.706.262	3	509.235.421
7	Aquellos de los que trata el Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia	\$14.073.149.057	48	293.190.605
8	Sin Pluralidad de Oferentes	\$ 747.371.969	4	186.842.992
9	Bolsa de productos	\$10.477.446.840	74	141.587.119
10	Arrendamientos y Adquisición de Inmuebles	\$ 392.258.704	9	43.584.300
11	Porcentaje Mínima Cuantía	\$ 1.833.048.925	47	39.001.041

Causal de contratación por Valor de contratos

Posición	Causal	Suma Contratos	Cantidad	Promedio
12	Prestación de Servicios Profesionales y Apoyo	\$25.319.415.550	1633	15.504.847

En el siguiente gráfico se muestra el máximo valor por clase de contrato, donde en orden descendente, se obtiene contratos interadministrativos, licitación pública, urgencia manifiesta, convenios interadministrativos, contratos de menor cuantía y bolsa de productos, entre otros. Aquellos de los que trata el Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, abierto, si pluralidad de oferentes, prestación de servicios profesionales y apoyo, arrendamientos y adquisición de inmuebles y por último el porcentaje mínima cuantía.

Figura 12. *Máximo valor por Clase de Contrato vigencia 2020 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga*



En resumen, por clase de contratos en cuanto a cantidad y suma de valores se halla que, en primer lugar, la prestación de servicios profesionales y de apoyo, sin embargo, en cuanto al promedio de la suma de valores de contratos en comparación con la cantidad y los valores máximos de contratos, se encuentra en último lugar la prestación de servicios profesionales, ocupando en promedio, el primer lugar a la licitación pública

En cuanto a máximos valores por clase de contratos, se encuentran los interadministrativos en primer lugar, la licitación pública en segundo lugar y la urgencia manifiesta en tercer lugar.

3.7 Contratos que en su objeto hacen referencia al Covid-19

De la información consultada en SIA OBSERVA, sobre los contratos que en su objeto hacen referencia al Covid-19, se establece que hay setenta y dos (72) contratos por un valor de 12 mil 245 millones 934 mil 87 pesos, como se muestra a continuación:

Figura 13. *Cantidad de Contratos Por Modalidad Vigencia 2020 - Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga*

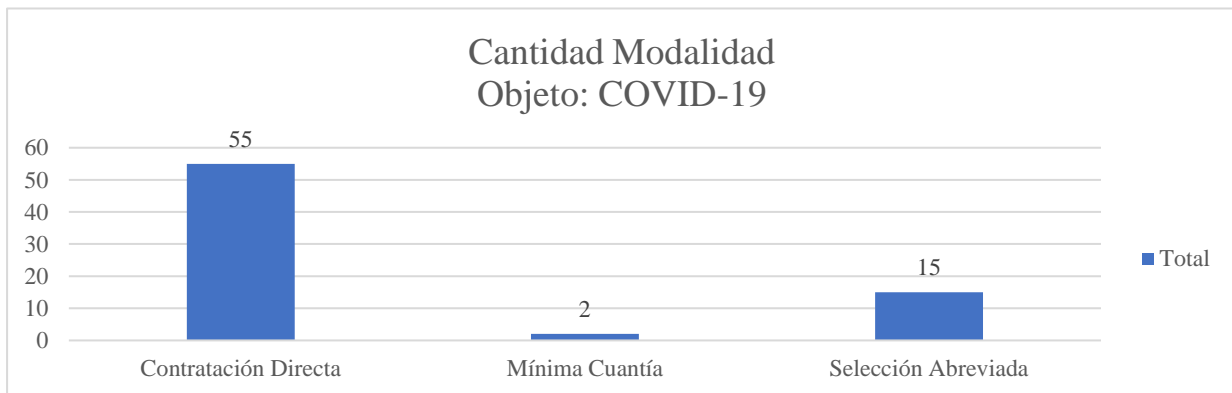


Figura 14. Porcentaje de Cantidad de Productos por Modalidad de contratación Vigencia 2020

- Objeto del Contrato hace referencia al COVID 19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga

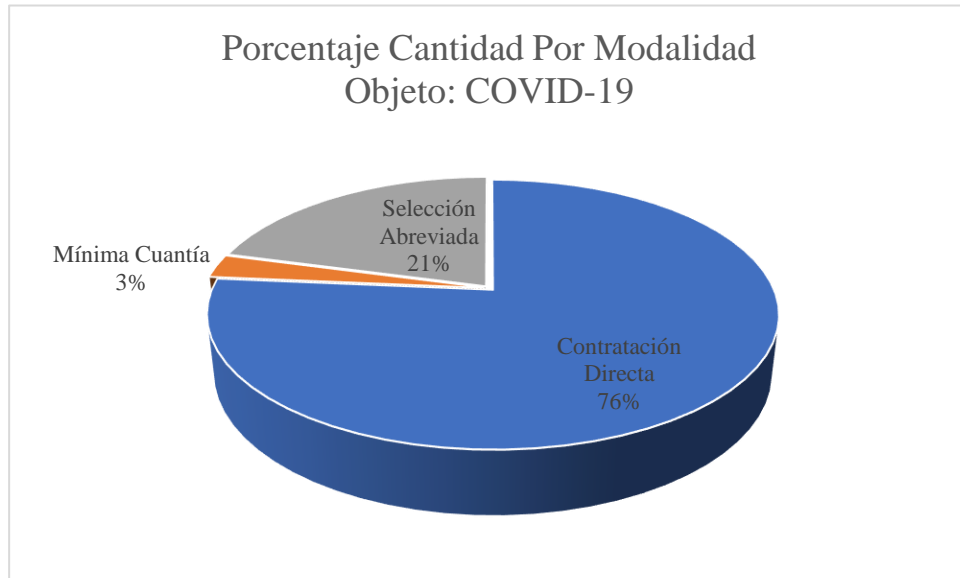


Figura 15. Suma de Valores por Modalidad de Contratos Vigencia 2020 - Objeto del Contrato

hace referencia al COVID-19 Alcaldía de Bucaramanga

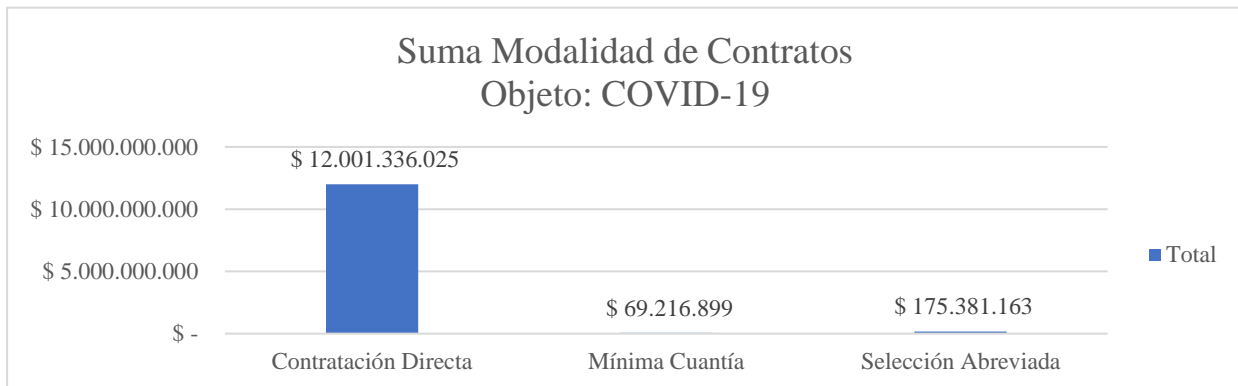
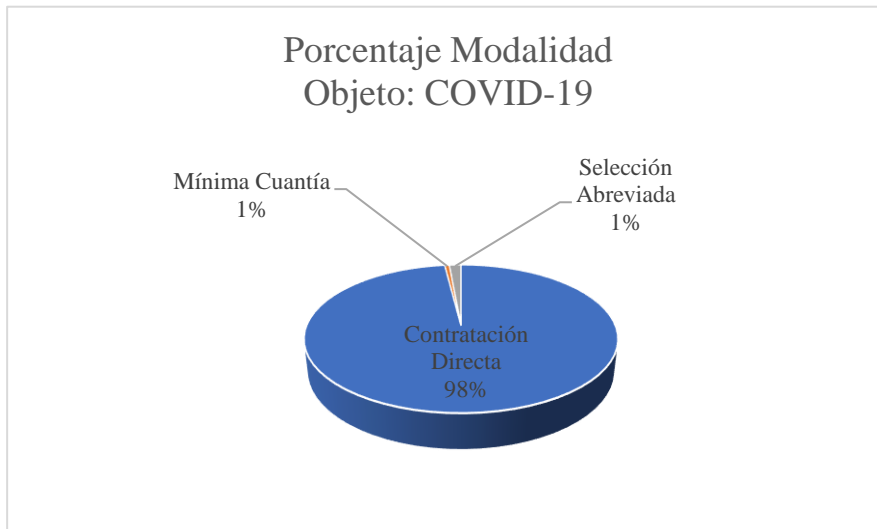


Figura 16. *Porcentaje Suma de Valores Por modalidad de contratación Vigencia 2020 - Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga*



Teniendo en cuenta los gráficos anteriores, se realiza un resumen ordenando de la cantidad de forma descendente los contratos según la modalidad de contratación:

Tabla 9. *Cantidad de Contratos por Modalidad Vigencia 2020 - Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga*

Cantidad de contratos por Modalidad de contratación COVID-19				
Posición	Modalidad	Cantidad	% Total de Contratos COVID	% Total de Contratos
1	Contratación Directa	55	76%	2,9%
2	Selección Abreviada	15	21%	0,8%
3	Mínima Cuantía	2	3%	0,1%

Si se verifica la suma de valores por modalidad de contratación, donde el objeto hace referencia al Covid-19, según las gráficas anteriores se obtiene el resumen en la siguiente tabla:

Tabla 10. *Suma de Valores de Contratos Por Modalidad de contratación Vigencia 2020 - Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga*

Suma de Valores de contratos por Modalidad de contratación				
Posición	Modalidad	Suma Contratos	% Total de Contratos COVID	% Total de contratos
1	Contratación Directa	\$ 12.001.336.025	98%	11,7%
2	Mínima Cuantía	\$ 175.381.163	1%	0,17%
3	Selección Abreviada	\$ 69.216.899	1%	0,06%

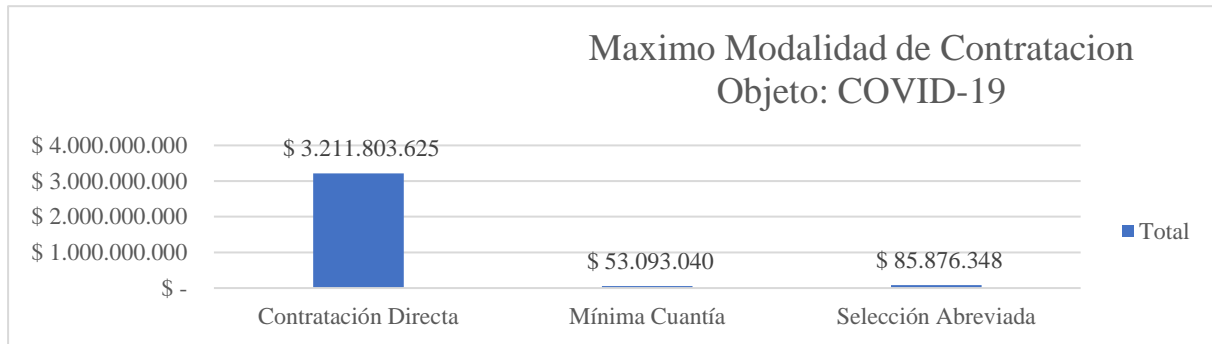
El promedio de la suma de los valores de los contratos por modalidad de contratación se detalla de la siguiente manera:

Tabla 11. *Promedio de la Suma de Valores de los contratos por modalidad de contratación Vigencia 2020 - Objeto hace referencia COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga*

Promedio suma de valores de contratos por Modalidad de contratación COVID				
Suma de valores de los contratos por modalidad / Cantidad de contratos por modalidad				
Posición	Modalidad	Suma Contratos	Cantidad	Promedio
1	Contratación Directa	\$12.001.336.025	55	218.206.110
2	Mínima Cuantía	\$ 175.381.163	2	87.690.582
3	Selección Abreviada	\$ 69.216.899	15	4.614.460

Se analiza el máximo valor por modalidad de contratación en el que se evidencia que la contratación directa ocupa el primer lugar como lo muestra el gráfico siguiente:

Figura 17. Valor máximo de contrato por modalidad de contratación Vigencia 2020 - Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga



En resumen, para los contratos de la vigencia 2020 de la alcaldía del municipio de Bucaramanga en donde su objeto hace referencia al Covid-19, la modalidad de contratación que ocupa el primer lugar en cuanto a cantidad de contratos, suma de los valores de contratos, promedio de valor por contrato, teniendo en cuenta que la de mayor valor es la de contratación directa.

De las clases de contratos de la vigencia 2020 de la alcaldía de Bucaramanga en donde su objeto hace referencia Covid-19 se tiene la siguiente información:

Figura 18. Cantidad de Contratos según clase de contratos vigencia 2020 - Objeto hace referencia al COVID-19 - Alcaldía del Municipio de Bucaramanga

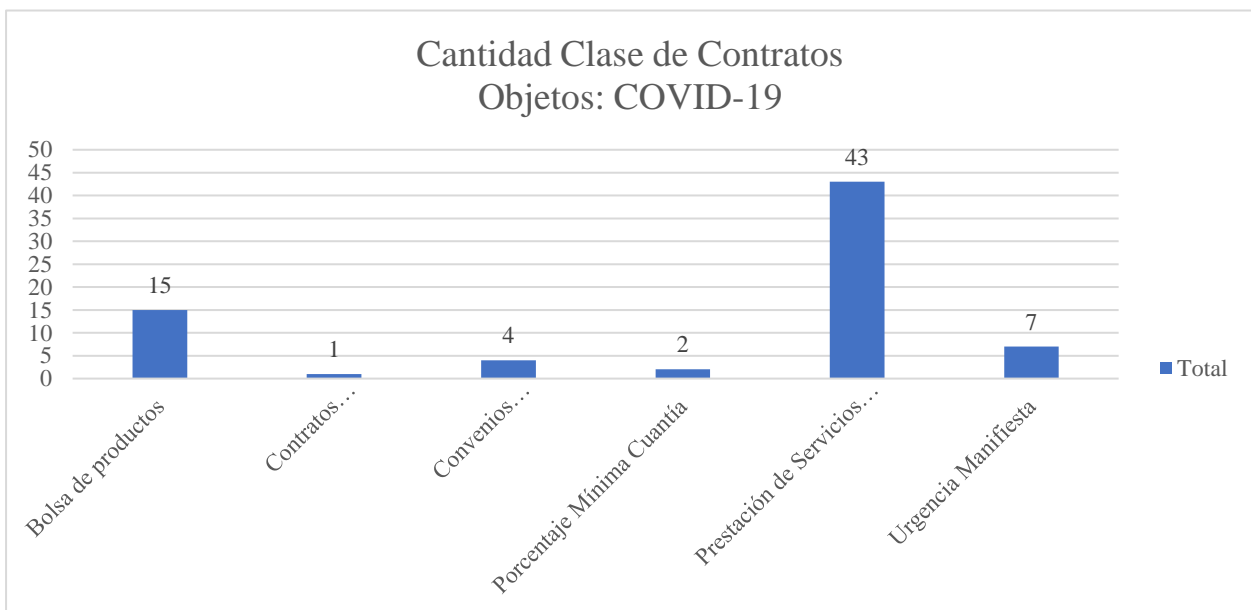


Figura 19. Porcentaje de la Cantidad de Contratos según la clase de Contratos Vigencia 2020 - Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga

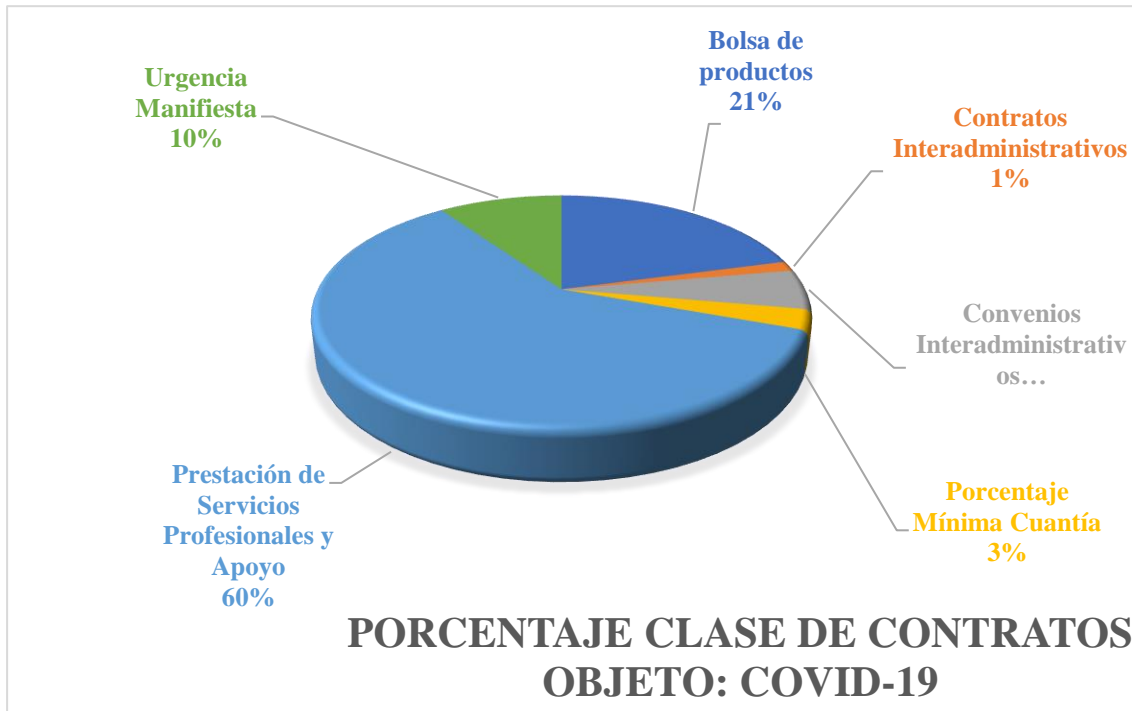


Figura 20. Suma Valor según Clase de Contratos Vigencia 2020. Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga

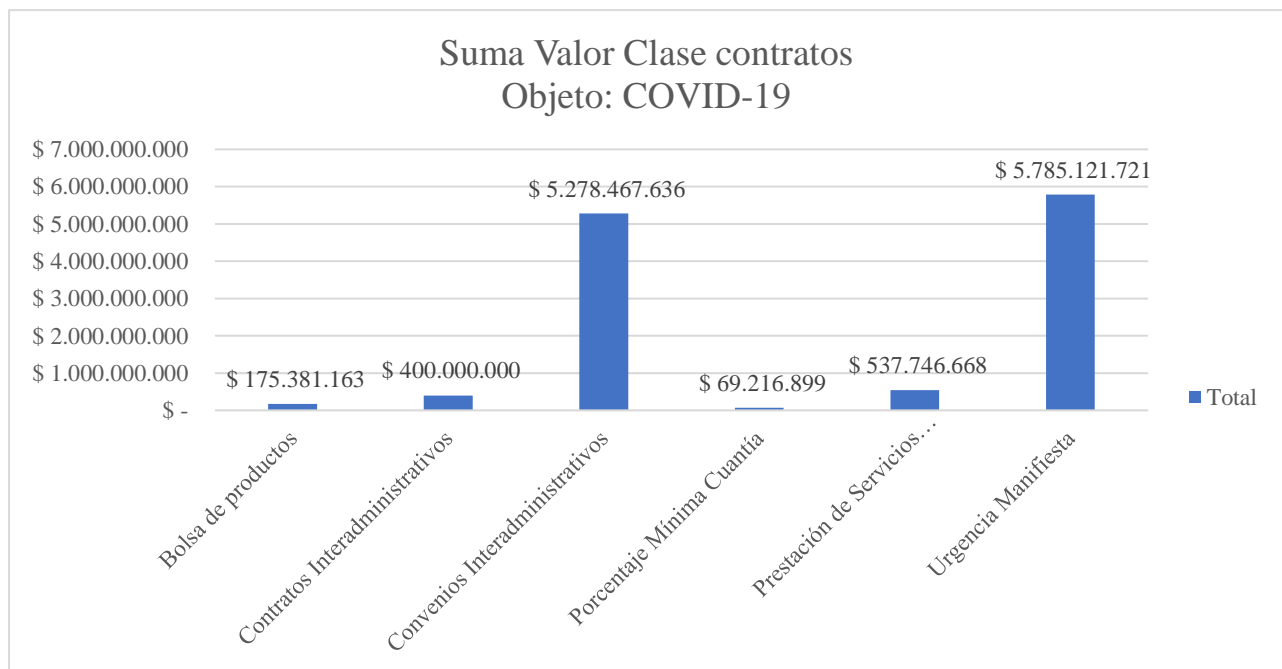
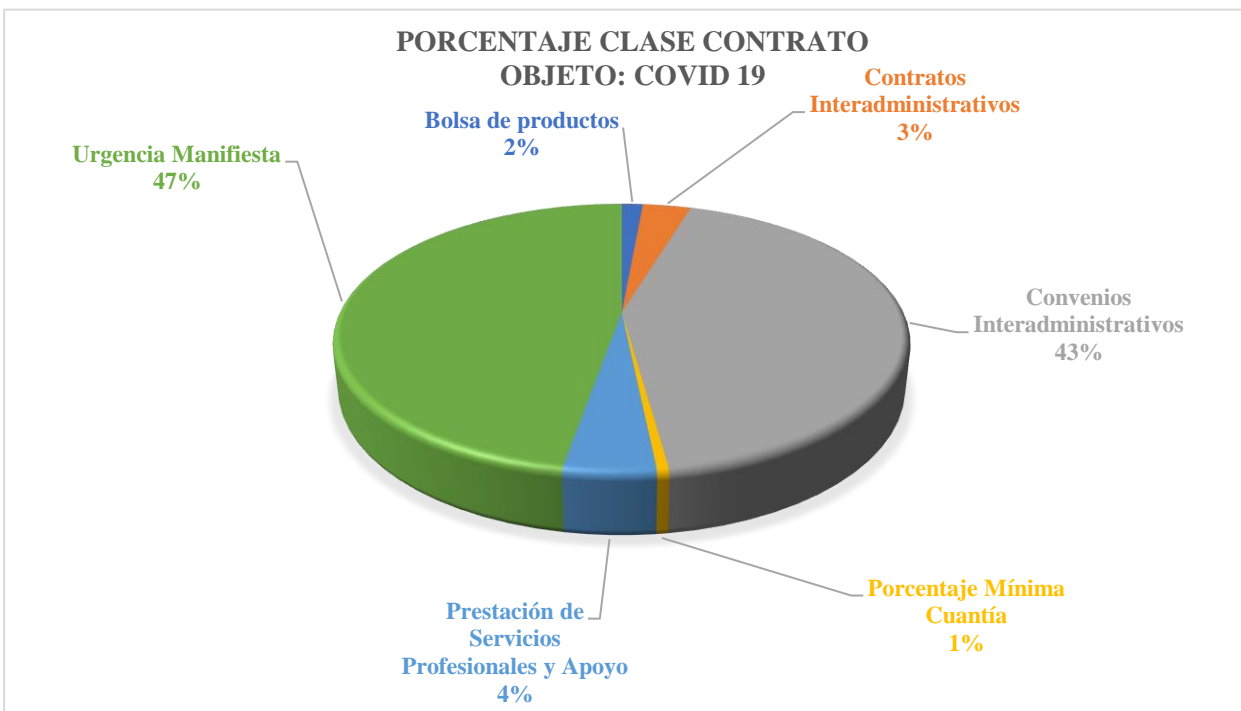


Figura 21. Porcentaje Suma de Valores de contratos por clase de Contratación Vigencia 2020

Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga



De acuerdo a los gráficos anteriores se relaciona en orden de mayor a menor la cantidad de contratos según su clase:

Tabla 12. Cantidad de contratos Según la Clase de contratación vigencia 2020 Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía de Bucaramanga

Cantidad de Contratos por Clase de contratación OVID				
Posición	Clase	Cantidad	% Total de Contratos COVID	% Total de Contratos
1	Prestación de Servicios Profesionales y Apoyo	43	60%	2.29%
2	Bolsa de productos	15	21%	0.8%
3	Urgencia Manifiesta	7	10%	0.37%
4	Convenios Interadministrativos	4	5%	0.21%
5	Porcentaje Mínima Cuantía	2	3%	0.11%

Cantidad de Contratos por Clase de contratación OVID				
Posición	Clase	Cantidad	% Total de Contratos COVID	% Total de Contratos
6	Contratos Interadministrativos	1	1%	0.05%

Del mismo modo respecto a los gráficos anteriores, se relacionan, en orden descendente, los valores que corresponden a la suma de los contratos según su clase de los contratos que en su objeto hace referencia al covid-19 en la siguiente tabla:

Tabla 13. *Suma de los Valores de los Contratos por clase de contratación Vigencia 2020 Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga*

Valor de contratos por Clase de contratación COVID				
Posición	Clase	Suma Contratos	% Total de Contratos COVID	% Total de Contratos
1	Urgencia Manifiesta	\$ 5.785.121.721	47%	5.65%
2	Convenios Interadministrativos	\$ 5.278.467.636	43%	5.15%
3	Prestación de Servicios Profesionales y Apoyo	\$ 537.746.668	4%	0.53%
4	Contratos Interadministrativos	\$ 400.000.000	3%	0.39%
5	Bolsa de productos	\$ 175.381.163	2%	0.17%
6	Porcentaje Mínima Cuantía	\$ 69.216.899	1%	0.07%

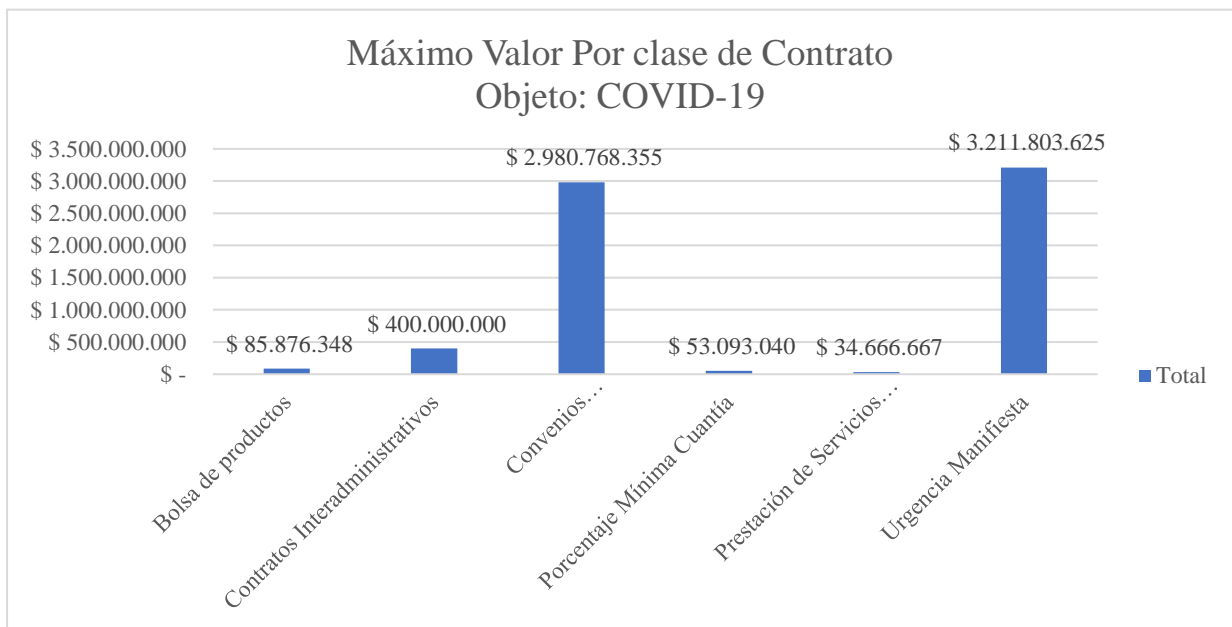
Teniendo en cuenta los valores de la suma de los contratos por clase de contratos y la cantidad total, por cada clase de contratos se detalla en la siguiente tabla, de manera descendente, el valor promedio por clase de contrato donde su objeto hace referencia al Covid-19:

Tabla 14. Promedio del valor de los contratos por clase de contratación vigencia 2020 Objeto hace referencia al COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga

Promedio Causal de contratación COVID				
Posición	Causal	Suma Contratos	Cantidad	Promedio
1	Convenios Interadministrativos	\$ 5.278.467.636	4	1.319.616.909
2	Urgencia Manifiesta	\$ 5.785.121.721	7	826.445.960
3	Contratos Interadministrativos	\$ 400.000.000	1	400.000.000
4	Porcentaje Mínima Cuantía	\$ 69.216.899	2	34.608.450
5	Prestación de Servicios Profesionales y Apoyo	\$ 537.746.668	43	12.505.736
6	Bolsa de productos	\$ 175.381.163	15	11.692.078

El máximo valor de los contratos según su clase, ubica a la urgencia manifiesta en primer lugar, seguido de los convenios interadministrativos, bolsa de productos, porcentaje mínima cuantía y la prestación de servicios profesionales y de apoyo.

Figura 22. Máximo valor por clase de contratación Vigencia 2020 Objeto hace referencia COVID-19 Alcaldía del Municipio de Bucaramanga



Teniendo en cuenta lo anterior, para las clases de contratos en donde su objeto hace referencia al Covid-19, en cuanto a cantidad de contratos, en primer lugar, se encuentra la prestación de servicios profesionales y de apoyo, sin embargo, en cuanto al valor de contratos y máximo valor de contratación se encuentra la urgencia manifiesta, y por último, y de gran relevancia en cuanto a promedio y segundo en máximo valor los convenios interadministrativos.

3.7.1 Contratos COVID-19

Tabla 15. *Relación de Contratos donde su Objeto hace referencia al COVID-19 de la vigencia 2020 de la Alcaldía del Municipio de Bucaramanga*

ítem	Etiquetas de fila	Modalidad	Clase	Cant.	Valor contrato
1	SINT-CDUM-91-2020	Directa	Urgencia Manifiesta	1	\$3.211.803.625,00
2	SS-CONVENIO-INTER-103-2020	Directa	Convenio Interadmin.	1	\$2.980.768.355,00
3	SS-CONVENIO-INTER-105-2020	Directa	Convenio Interadmin.	1	\$1.294.479.580,00
4	SD-CDUM-087-2020	Directa	Urgencia Manifiesta	1	\$1.283.776.050,00
5	SS-CONVENIO-INTERA-192-2020	Directa	Convenio Interadmin.	1	\$803.219.701,00
6	SINT-CDUM-117-2020	Directa	Urgencia Manifiesta	1	\$622.368.046,00
7	SS-CONTRATO-INTER-118-2020	Directa	Contrato Interadmin.	1	\$400.000.000,00
8	SS-CDUM-93-2020	Directa	Urgencia Manifiesta	1	\$400.000.000,00
9	SINT-CDUM-97-2020	Directa	Urgencia Manifiesta	1	\$238.896.000,00
10	SS-CONVENIO-138-2020	Directa	Convenio Interadmin.	1	\$200.000.000,00
11	SD-AMP-255-2020	Selección Abreviada	Bolsa de Productos	1	\$85.876.348,00

LAS MEDIDAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA APLICADAS EN RAZÓN DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA POR COVID 19

63

ítem	Etiquetas de fila	Modalidad	Clase	Cant.	Valor contrato
12	SD-MC-240-2020	Mínima	Porcentaje Mínima	1	
		Cuantía	cuantía		\$53.093.040,00
13	SS-CPS-647-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$34.666.667,00
14	SD-AMP-262-2020	Selección Abreviada	Bolsa de Productos	1	\$32.733.237,00
15	SS-CPS-643-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$30.666.667,00
16	SS-CPS-677-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$24.000.000,00
17	SS-CPS-645-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$24.000.000,00
18	SS-CPS-644-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$24.000.000,00
19	SD-AMP-230-2020	Selección Abreviada	Bolsa de Productos	1	\$20.748.742,00
20	ss-cps-632-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$20.000.000,00
21	SS-CPS-628-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$20.000.000,00
22	SD-CDUM-090-2020	Directa	Urgencia manifiesta	1	\$19.278.000,00
23	SD-AMP-231-2020	Selección Abreviada	Bolsa de Productos	1	\$18.099.568,00

LAS MEDIDAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA APLICADAS EN RAZÓN DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA POR COVID 19

64

ítem	Etiquetas de fila	Modalidad	Clase	Cant.	Valor contrato
24	SD-CPS-873-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$17.266.667,00
25	SS-CPS-640-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$16.910.000,00
26	SI-CMC-152-2020	Mínima Cuantía	Porcentaje Mínima cuantía	1	\$16.123.859,00
27	SS-CPS-665-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$16.000.000,00
28	SS-CPS-655-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$16.000.000,00
29	SS-CPS-1102-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$15.000.000,00
30	SD-CPS-791-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$12.500.000,00
31	SS-CPS-724-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$11.400.000,00
32	SS-CPS-720-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$11.400.000,00
33	SS-CPS-718-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$11.400.000,00
34	SS-CPS-717-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$11.400.000,00

LAS MEDIDAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA APLICADAS EN RAZÓN DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA POR COVID 19

65

ítem	Etiquetas de fila	Modalidad	Clase	Cant.	Valor contrato
35	SS-CPS-690-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$11.400.000,00
36	SS-CPS-685-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$11.400.000,00
37	SS-CPS-681-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$11.400.000,00
38	SS-CPS-661-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$11.400.000,00
39	ss-cps-654-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$11.400.000,00
40	SS-CPS-642-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$11.400.000,00
41	SS-CPS-664-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$11.336.667,00
42	SD-CPS-1346-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$11.200.000,00
43	SD-CPS-1271-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$11.200.000,00
44	SD-CPS-884-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$9.900.000,00
45	SS-CPS-627-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$9.500.000,00

LAS MEDIDAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA APLICADAS EN RAZÓN DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA POR COVID 19

66

ítem	Etiquetas de fila	Modalidad	Clase	Cant.	Valor contrato
46	SD-CPS-1394-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$9.100.000,00
47	SINT-CDCPSUM-620-2020	Directa	Urgencia Manifiesta	1	\$9.000.000,00
48	SD-CPS-708-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$9.000.000,00
49	SD-CPS-1325-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$9.000.000,00
50	SD-AMP-244-2020	Selección Abreviada	Bolsa de Productos	1	\$8.422.932,00
51	SS-CPS-719-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$7.600.000,00
52	SS-CPS-698-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$7.600.000,00
53	SS-CPS-676-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$7.600.000,00
54	SS-CPS-666-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$7.600.000,00
55	SS-CPS-663-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$7.600.000,00
56	SS-CPS-656-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$7.600.000,00
57	SS-CPS-653-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$7.600.000,00

LAS MEDIDAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA APLICADAS EN RAZÓN DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA POR COVID 19

67

ítem	Etiquetas de fila	Modalidad	Clase	Cant.	Valor contrato
58	SD-CPS-709-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$7.500.000,00
59	SD-CPS-1322-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$7.500.000,00
60	SD-AMP-248-2020	Selección Abreviada	Bolsa de Productos	1	\$2.495.903,00
61	SD-AMP-246-2020	Selección Abreviada	Bolsa de Productos	1	\$2.308.029,00
62	SS-CPS-1571-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$1.900.000,00
63	SD-AMP-243-2020	Selección Abreviada	Bolsa de Productos	1	\$1.219.730,00
64	SD-CPS-1653-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$1.200.000,00
65	SD-CPS-1652-2020	Directa	Prestación de Servicios y apoyo	1	\$1.200.000,00
66	SD-AMP-245-2020	Selección Abreviada	Bolsa de Productos	1	\$900.770,00
67	SD-AMP-264-2020	Selección Abreviada	Bolsa de Productos	1	\$858.086,00
68	SD-AMP-263-2020	Selección Abreviada	Bolsa de Productos	1	\$479.626,00

ítem	Etiquetas de fila	Modalidad	Clase	Cant.	Valor contrato
69	SD-AMP-232-2020	Selección	Bolsa de Productos	1	
		Abreviada			\$462.046,00
70	SD-AMP-247-2020	Selección	Bolsa de Productos	1	
		Abreviada			\$416.848,00
71	SD-AMP-250-2020	Selección	Bolsa de Productos	1	
		Abreviada			\$300.341,00
72	SD-AMP-249-2020	Selección	Bolsa de Productos	1	
		Abreviada			\$58.957,00
Total general				72	\$12.245.934.087,00

3.8 Análisis Específico de la Gestión Contractual

A través de los parámetros de la gestión contractual presentes en el documento metodológico del Índice de Transparencia (Transparencia por Colombia, 2017), se realizó un análisis individual por cada uno de los contratos de la tabla anterior junto los parámetros presentados a continuación y las indicaciones establecidas en el mencionado documento:

Tabla 16. *Subíndice y variables del indicador de la gestión contractual. Documento metodológica del Índice de Transparencia Nacional.*

Contenidos Mínimos De	Contenido mínimo de los estudios previos lineamientos	SI/NO	0-100
Los Lineamientos Del	mínimos que se deben tener en cuenta a la hora de hacer el		
Proceso Contractual	estudio de mercado y/o estudio del sector		
	Contenido mínimo de los estudios previos mención de	SI/NO	0-100
	lineamientos mínimos que se deben tener en cuenta en la		
	elaboración de la matriz de riesgos		
	Contenido de los pliegos de condiciones mención de un acápite	SI/NO	0-100
	donde se identifiquen los riesgos asociados al contrato la forma		

de mitigarlos y la manera de hacer control y vigilancia sobre

estos

Mención de un acápite donde se señalen los tiempos prudenciales, amplios y suficientes, para su etapa pre-contractual (Cronograma).	SI/NO	0-100
Mención de un acápite donde se establezcan las reglas aplicables a la presentación de ofertas, su evaluación y adjudicación del contrato.	SI/NO	0-100
Mención de un acápite donde se establezcan las causas para rechazar una oferta y las garantías exigidas para la ejecución del contrato.	SI/NO	0-100
Mención de un acápite donde se mencionen los requerimientos para la liquidación de contratos	SI/NO	0-100
Garantías de ejecución del contrato: término de la supervisión e interventoría	SI/NO	0-100
Procedimientos de planificación y aprobación de la actividad contractual	SI/NO	0-100
Requisitos habilitantes mención de un acápite donde se establezcan los requisitos habilitantes.	SI/NO	0-100
Cesión de contratos mención en un acápite donde se establezca un procedimiento que permita verificar que el cesionario cumple con iguales o mejores condiciones que las acreditadas por el contratista respecto de los requisitos habilitantes y calificantes.	SI/NO	0-100
Requerimientos mínimos para la liquidación de contratos. certificado de cumplimiento por parte del interventor / supervisor	SI/NO	0-100

	Mención de un acápite donde se establezcan los mecanismos para la liquidación de los contratos (de tracto sucesivo y los demás sujetos de liquidación) dentro del término oportuno.	SI/NO	0-100
	Mención en un acápite del deber de la entidad de contar con el control y vigilancia en la ejecución de los contratos a nivel interno.	SI/NO	0-100
	Mención de un acápite sobre los criterios para elegir el supervisor y/o interventor (concurso de méritos)	SI/NO	0-100
	Supervisores y políticas de supervisión mención de un acápite de las competencias en cuanto a la distribución de las cargas de los supervisores	SI/NO	0-100
	Mención en un acápite de las responsabilidades de la oficina de control interno en incorporar sus procesos el seguimiento a la función de los interventores y/o supervisores de los contratos	SI/NO	0-100
	Mención de un acápite sobre las sanciones, llamados de atención frente al incumplimiento o falla de la gestión del supervisor y/o interventor	SI/NO	0-100
Planeación Contractual	Instancias de planeación y seguimiento existencia del comité de contratación	SI/NO	0-100
	El comité es interdisciplinario, (jurídico, técnico, financiero, otros)	SI/NO	0-100
	Composición por niveles del comité de contratación	SI/NO	0-100
	Salvamento del voto	SI/NO	0-100
	Inventario de bienes la entidad contó y /o elaboró inventario (conteo físico) de bienes	SI/NO	0-100
Recurrencia En El Uso De Las Modalidades De Contratación Directa	Proporción De La Contratación Directa	SI/NO	0-100

Interventoría Y Supervisión	Relación de los contratos de licitación de obra con la	SI/NO	0-100
A Los Contratos	interventoría		
	Relación de contratos con supervisión	SI/NO	0-100
Proceso Contractual	Pluralidad de oferentes, relación de proponentes que se presentaron a: licitaciones de obra pública	SI/NO	0-100
	Ejecución del presupuesto de gasto contractual al 31 de julio	SI/NO	0-100
Caso Practico	Documentos previos a la adjudicación publicidad de la resolución de apertura y el pliego de condiciones	SI/NO	0-100
	Mención del objeto a contratar en el plan de compras o los estudios previos	SI/NO	0-100
	Especificaciones, características o condiciones técnicas del servicio o bien a contratar	SI/NO	0-100
	Requisitos habilitantes	SI/NO	0-100
	Pliegos definitivos cronograma con plazos legales	SI/NO	0-100
	Observaciones (fueron acogidas las observaciones presentadas entre los pliegos y la resolución de apertura)	SI/NO	0-100
	Etapas de evaluación oferentes presentados al momento del cierre	SI/NO	0-100
	Proponentes habilitados al momento de la audiencia pública	SI/NO	0-100
	Comité asesor (formulario) este comité es interdisciplinario; jurídico, técnico, financiero.	SI/NO	0-100
	El comité asesor se reunió para revisar este contrato	SI/NO	0-100
	Supervisión e interventoría este contrato tuvo interventoría	SI/NO	0-100
	Informes presentados	SI/NO	0-100
	Este contrato tuvo supervisión	SI/NO	0-100
	Informes Presentados	SI/NO	0-100

Tabla 17. Resultados Evaluación individual del indicador de la gestión contractual.

Ítem	Contrato	Indicador Gestión de la contratación	Incidencia en el Índice de transparencia
1	SINT-CDUM-91-2020	42,65	89,68
2	SS-CONVENIO-INTER-103-2020	42,65	89,68
3	SS-CONVENIO-INTER-105-2020	42,65	89,68
4	SD-CDUM-087-2020	42,65	89,68
5	SS-CONVENIO-INTERA-192-2020	42,65	89,68
6	SINT-CDUM-117-2020	42,65	89,68
7	SS-CONTRATO-INTER-118-2020	42,65	89,68
8	SS-CDUM-93-2020	42,65	89,68
9	SINT-CDUM-97-2020	42,65	89,68
10	SS-CONVENIO-138-2020	42,65	89,68
11	SD-AMP-255-2020	42,65	89,68
12	SD-MC-240-2020	42,65	89,68
13	SS-CPS-647-2020	95,37	92,32
14	SD-AMP-262-2020	97,22	92,41
15	SS-CPS-643-2020	95,37	92,32
16	SS-CPS-677-2020	95,37	92,32
17	SS-CPS-645-2020	95,37	92,32
18	SS-CPS-644-2020	95,37	92,32
19	SD-AMP-230-2020	97,22	92,41
20	ss-cps-632-2020	95,37	92,32
21	SS-CPS-628-2020	95,37	92,32
22	SD-CDUM-090-2020	42,65	89,68
23	SD-AMP-231-2020	97,22	92,41
24	SD-CPS-873-2020	95,37	92,32

Ítem	Contrato	Indicador Gestión de la contratación	Incidencia en el Índice de transparencia
25	SS-CPS-640-2020	95,37	92,32
26	SI-CMC-152-2020	95,37	92,32
27	SS-CPS-665-2020	95,37	92,32
28	SS-CPS-655-2020	95,37	92,32
29	SS-CPS-1102-2020	95,37	92,32
30	SD-CPS-791-2020	95,37	92,32
31	SS-CPS-724-2020	95,37	92,32
32	SS-CPS-720-2020	95,37	92,32
33	SS-CPS-718-2020	95,37	92,32
34	SS-CPS-717-2020	95,37	92,32
35	SS-CPS-690-2020	95,37	92,32
36	SS-CPS-685-2020	95,37	92,32
37	SS-CPS-681-2020	95,37	92,32
38	SS-CPS-661-2020	95,37	92,32
39	ss-cps-654-2020	95,37	92,32
40	SS-CPS-642-2020	95,37	92,32
41	SS-CPS-664-2020	95,37	92,32
42	SD-CPS-1346-2020	95,37	92,32
43	SD-CPS-1271-2020	95,37	92,32
44	SD-CPS-884-2020	95,37	92,32
45	SS-CPS-627-2020	95,37	92,32
46	SD-CPS-1394-2020	95,37	92,32
47	SINT-CDCPSUM-620-2020	42,65	89,68
48	SD-CPS-708-2020	100	92,55
49	SD-CPS-1325-2020	95,37	92,32
50	SD-AMP-244-2020	97,22	92,41

Ítem	Contrato	Indicador Gestión de la contratación	Incidencia en el Índice de transparencia
51	SS-CPS-719-2020	95,37	92,32
52	SS-CPS-698-2020	95,37	92,32
53	SS-CPS-676-2020	95,37	92,32
54	SS-CPS-666-2020	95,37	92,32
55	SS-CPS-663-2020	95,37	92,32
56	SS-CPS-656-2020	95,37	92,32
57	SS-CPS-653-2020	95,37	92,32
58	SD-CPS-709-2020	95,37	92,32
59	SD-CPS-1322-2020	95,37	92,32
60	SD-AMP-248-2020	97,22	92,41
61	SD-AMP-246-2020	97,22	92,41
62	SS-CPS-1571-2020	95,37	92,32
63	SD-AMP-243-2020	100	92,55
64	SD-CPS-1653-2020	95,37	92,32
65	SD-CPS-1652-2020	100	92,55
66	SD-AMP-245-2020	97,22	92,41
67	SD-AMP-264-2020	97,22	92,41
68	SD-AMP-263-2020	97,22	92,41
69	SD-AMP-232-2020	100	92,55
70	SD-AMP-247-2020	97,22	92,41
71	SD-AMP-250-2020	97,22	92,41
72	SD-AMP-249-2020	97,22	92,41

4. Conclusiones

La alcaldía del municipio de Bucaramanga, según lo reportado en las plataformas SIA OBSERVA y SECOP I y SECOP II, en el año 2020 ejecutó mil 873 contratos por un valor total de 102 mil 395 millones 191 mil 916 pesos (\$102.395.191.916); de este número de contratos, la contratación directa fue la principal modalidad utilizada, tanto en número como en valor: mil 736 contratos, que representa 93% (ver ilustración 4) de los contratos de la vigencia por valor de 71 mil 417 millones 657 mil 420 pesos (\$ 71.417.657.420), correspondiendo esta cifra al 70% (ver ilustración 6) de la suma de los valores del total de contratos.

A pesar de que la licitación pública en Colombia es la modalidad de contratación considerada la regla general de acuerdo a la ley (Ley 1150, 2007), al momento de realizar la elección de los contratistas, en la alcaldía del municipio de Bucaramanga se hace evidente que esta representa tan solo el 1% en la vigencia 2020, con la celebración de 10 contratos por un valor de 13 mil 464 millones 398 mil 843 pesos (\$13.464.398.843), significando el 13% (ver ilustración 6) de la suma general de los valores del total de contratos y ocupando el tercer lugar en modalidad de contratación.

Este hecho genera una alerta en la aplicación de los principios de contratación pública en cuanto a transparencia se refiere, toda vez que la modalidad de contratación directa establece, según la ley, ciertas condiciones que sustentan su elección pero que hace que dependa del criterio del ordenador del gasto.

Detallando aún más la ejecución de la contratación desarrollada en la vigencia de 2020 en la alcaldía del municipio de Bucaramanga, se observa que, dentro de las clases de contratación, la prestación de servicios profesionales y de apoyo suman en cantidad de mil 633 (ver ilustración 8)

contratos que corresponde al 83% (ver ilustración) del total de contratos ejecutados, siendo asignado un presupuesto de 25 mil 319 millones 415 mil 550 pesos (\$ 25.319.415.550), lo que lleva a que esta modalidad ocupe el primer lugar.

Para el análisis de los contratos en los cuales su objeto hace referencia al Covid-19, se registran 72 que representan el 3% del total de contratos, los cuales suman un valor de 12 mil 245 millones 934 mil 87 pesos (\$12.245.934.087) y representan el 12 % de la suma total de contratos de la vigencia 2020.

Dentro de estos últimos contratos, 55 pertenecen a la modalidad contratación directa (ver tabla 9 y 10), es decir, el 76% del total que en su objeto hacen referencia al Covid-19 y el 2% del total de contratos en general.

De igual forma, si se verifica la suma de valores por modalidad de los contratos que hacen referencia al Covid-19 en su objeto contractual, en primer lugar, se encuentra la contratación directa con un valor asignado 12 mil un millones 336 mil 25 pesos (\$12.001.336.025), lo que corresponde al 98% de la suma total de estos contratos y al 11% de la suma de los valores del total de contratos de la vigencia 2020.

Respecto a la clase de contratos dentro de los que en su objeto hacen referencia al Covid-19, en cuanto a cantidad, la prestación de servicios profesionales y de apoyo ocupa el primer lugar con 43 contratos que representa el 60% de los celebrados dentro de la referencia mencionada; en cuanto a la suma de los valores por clase la urgencia manifiesta ocupa el primer lugar con un valor de 5 mil 785 millones 121 mil 721 pesos, representando el 43% en valor dentro de la contratación referenciada anteriormente y 5.65% del valor de la suma del total de contratos de la vigencia (ver tabla 14).

En cuanto a valores máximos de contratos por modalidad de contratación, en primer lugar se encuentra la contratación directa (ver ilustración 7) con un contrato de 6 mil 111 millones 897 mil 132 pesos (\$6.111.897.132), que según la clase, son convenios interadministrativos, ocupando el tercer lugar del total (ver ilustración 12) la urgencia manifiesta con un valor de 3 mil 211 millones 803 mil 625 pesos (3.211.803.625), obteniendo, a su vez, el primer lugar (ver ilustración 22) dentro de los contratos que hacen referencia al Covid-19.

Según la información recopilada, existe evidencia de que la contratación directa predomina tanto en la general como en la que hace referencia al Covid-19, por lo que se requiere entonces realizar un análisis específico de la afectación del principio de transparencia en la contratación pública, el cual se hizo para el presente trabajo teniendo en cuenta los contratos de la vigencia 2020 de la alcaldía de Bucaramanga en los que su objeto hiciera referencia al Covid-19.

Para el análisis específico se utilizó la metodología desarrollada por Transparencia por Colombia (Transparencia por Colombia, 2017), la cual, en primera medida, establece los indicadores que permiten visualizar en qué nivel se encuentra la entidad referente a riesgos de corrupción, involucrando la evaluación de procesos administrativos, presupuestales, contractuales, de control y de visualización de la información, entre otros incluidos en los tres tipos de riesgos que establece dicha metodología:

- Riesgos asociados a la Visibilidad
- Riesgos asociados a la Institucionalidad
- Riesgos asociados al control y Sanción

Se evaluó la alcaldía del municipio de Bucaramanga teniendo en cuenta la información presente en la vigencia 2020, dentro de la cual se ejecutaron los contratos a analizar a través de la

aplicación del Documento Metodológico para determinar el Índice de Transparencia para la entidad.

Dicha evaluación está soportada en la información obtenida principalmente a través de la página Web del ente territorial (<https://www.bucaramanga.gov.co/>), encontrándose también registrada en el documento Índice de Transparencia Consolidado⁸, en el que cada variable de los subindicadores está soportada y verificada a través del enlace expuesto.

Luego de la verificación de cada información requerida por cada variable se realizó la evaluación según los valores asignados a cada una de estas de acuerdo a su cumplimiento, obteniendo como resultado un valor en términos de visibilidad, institucionalidad y control y Sanción de la alcaldía de Bucaramanga con 92.55 puntos de 100, lo que según la tabla No. 2 representa un riesgo bajo de corrupción y que, a su vez, indica que la administración desarrolla en su integridad procesos tendientes a generar una transparencia activa como lo indica el Índice de Transparencia y Acceso a la Información registrado en el plan de desarrollo (ALCALDIA DE BUCARAMANGA, 2020) en su página 158, generando una de 97 puntos.

Adicionalmente a la evaluación general realizada a la administración municipal de Bucaramanga, se desarrolló esta misma de manera individual para cada uno de los 72 procesos cuyo objeto contractual hace referencia al Covid-19 a través del documento anexo denominado Hoja de Trabajo, obteniéndose resultados que varían según la clase y/o modalidad de contratos.

Al aplicar los resultados del indicador de gestión contractual que hace parte de los riesgos asociados a la institucionalidad, se genera una variación en la puntuación total del indicador de

⁸ Anexo: Índice de Transparencia Acumulado

transparencia general, resultando en promedio la gestión contractual de 85.68 puntos y de 91.83 puntos.

Es así como es pertinente afirmar que a través de la verificación de los procesos de contratación de la alcaldía municipal de Bucaramanga en la vigencia 2020 de los contratos que en su objeto hace referencia al Covid-19, según lo que establece la ley, no hubo afectación del principio de transparencia de la contratación pública, sin embargo, al verificar los contratos y pretender corroborar la entrega de los bienes y/o servicios se observa la entrega de informes y demás documentación mínima requerida, hallando que los informes de los contratistas y/o de los interventores, o supervisores de los contratos no muestran la ejecución del contrato, lo que se podría determinar como un aspecto que opaca la transparencia.

Dado que nuestras normas para determinar el grado de responsabilidad frente al tema de la contratación pública se diluye o transfiere en el tiempo, la actividad de control y la conducta podría ser una circunstancia para un nicho de nuevas investigaciones.

5. Recomendaciones

Se recomienda desde la institucionalidad ajustar la normatividad actual de la contratación pública, en especial, en los requisitos de la escogencia de la modalidad de contratación directa, de tal manera que las justificaciones para la selección de ésta se encuentren con mayor soporte argumentativo, utilizando herramientas con metodologías ágiles para que en tiempos cortos se puedan desarrollar procesos de selección de contratistas de forma transparente, en los que no haya lugar a dudas; así mismo, que exista, de parte de los actores de la contratación, mayor visibilidad en cuanto al desarrollo de las etapas de cada uno de los contratos, generando los soportes que

confirmeren o avalen el desarrollo de dichas etapas y que sirvan de instrumentos para cualquier tipo de evaluación o investigación ya sea externamente (entes de control, academia, sociedad civil etc.) o internamente (control interno, áreas de rendición de cuentas, encargados de generación de estadística, encargados de la gestión del conocimiento y la innovación etc.).

En cuanto al documento metodológico implementado y desarrollado por Transparencia por Colombia, en donde la gestión contractual equivale el 12.5% del total del índice, es posible afirmar que es relevante revalorarlo teniendo en cuenta que en gran parte la contratación estatal es el motor de las entidades en cuanto a su administración, fundamentando esta acotación en el hecho de que si dentro de la evaluación del indicador de la gestión contractual se lleva a cero cada variable que implica este proceso, el resto de indicadores cumplirían en un 100%, lo que implicaría un índice de transparencia de 85 puntos, permitiendo representar un riesgo bajo.

Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Bucaramanga. (01 de marzo de 2017). *Manual de Contratacion*. Obtenido de <https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2021/05/M-GJ-1140-170-001-CONTRATACION-V1-1.pdf>
- Alcaldía de Bucaramanga. (2020). *Plan de Desarrollo 2020 -2023*. Obtenido de <https://transitobucaramanga.gov.co/dtb/wp-content/uploads/2021/05/Plan-de-Desarrollo-2020-2023.pdf>
- Auditoría General de la República. (s.f.). *Sistema Integrado de Auditoría - SIA OBSERVA*. Obtenido de <https://siaobserva.auditoria.gov.co/guess/>
- CEPAL. (Abril de 2007). *Manual de contratación pública Electronica para America Latina*. Obtenido de <https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/3550/S2007302.pdf>
- Colombia Compra Eficiente. (10 de diciembre de 2013). *Circular 8*. Obtenido de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/20131210circular8manejoderiesgos.pdf
- Colombia Compra Eficiente. (15 de Julio de 2022). *Circular Externa Unica*. Obtenido de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce-eicp-ma-06_circular_externa_con_comentarios_de_ciudadanos-_v2f_002.pdf
- Colombia Compra Eficiente. (17 de 11 de 2021). *SECOP*.
- Colombia Compra Eficiente. (17 de enero de 2014). *Circular Externa No. 9*. Obtenido de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/20140117circular9.pdf
- Colombia Compra Eficiente. (s.f.). *Quienes Somos?* Obtenido de <https://www.colombiacompra.gov.co/secop/colombia-compra-eficiente>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Departamento Nacional de Planeación. (26 de mayo de 2015). *Decreto Ley 1082*. Obtenido de

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/VERSI%c3%93N%20DUR%20PLANEACI%c3%93N%20ACTUALIZADO%2028%20de%20octubre%202020.pdf>

Encinales Ortiz, A., Zambrano Lombana, M. J., & Mora Beltran, E. J. (2018). La Contratación Directa en Colombia una alternativa para agilizar los procesos contractuales o una vía para defraudar la administración Pública.

Fuentes Barrera, I. R. (24 de julio de 2020). *Los acuerdos marco de precios en colombia regulan la actividad*. Obtenido de <http://hdl.handle.net/11634/28471>

Función Pública. (02 de febrero de 2016). *Ley 1778*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67542>

Función Pública. (03 de noviembre de 2011). *Decreto Ley 4170*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44643>

Función Pública. (06 de Julio de 2015). *Ley 1757*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335#:~:text=La%20presente%20ley%20regula%20la,democr%C3%A1tica%20de%20las%20organizaciones%20civiles.>

Función Pública. (12 de Julio de 2011). *Ley 1474*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292#:~:text=Determina%20las%20normas%20orientadas%20a,control%20de%20la%20gesti%C3%B3n%20p%C3%BAblica.>

Función Pública. (15 de enero de 2018). *Ley 1882*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84899>

Función Pública. (16 de julio de 2007). *Ley 1150*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184686>

Función Pública. (18 de noviembre de 2003). *Ley 850*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10570>

- LAS MEDIDAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA APLICADAS EN RAZÓN DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA POR COVID 19 83
- Función Pública. (2 de julio de 2021). *Decreto 742*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165221>
- Función Pública. (6 de marzo de 2014). *Ley 1712*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882#:~:text=Regula%20el%20derecho%20de%20acceso,la%20publicidad%20de%20la%20informaci%C3%B3n.>
- Función Pública. (7 de octubre de 2019). *Decreto 1822*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=154366>
- Gestor Normativo. (28 de Octubre de 1993). *Ley 80*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Gestor Normativo. (6 de Junio de 1995). *Ley 190*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=321>
- Leonard, A. (2014). *La Historia de las Cosas*. Obtenido de <https://youtu.be/EAYsSNosRMQ>
- Martinez Herrea, D., & Gonzalez Salguero, E. (2014). *El principio de transparencia en la contratación estatal*. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12282/PRINCIPIO%20DE%20TRANSPARENCIA%20EN%20LA%20CONTRATACION%20ESTATAL.pdf;jsessionid=46FB04EB1F331A176D987F7007CAFA78?sequence=1>
- Melo Rodriguez, H. X., & Moreno Barbosa, J. F. (2018). *Contratacion directa, excepción o generalidad*. Bogotá.
- Ministerio de Comunicaciones. (12 de Octubre de 2006). *Resolución 2507*. Obtenido de https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_2507_de_2006_ministerio_de_comunicaciones.aspx#/
- Organización Mundial para LA SALUD. (Marzo de 2020). *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*. Obtenido de <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

Garzón, A., y otros. (08 de abril de 2020). *Modelo de Análisis para la identificación de Riesgos de Contratación en el Ambito Territorial: Un Analisis de la Contratación Estatal en la Emergencia Sanitaria debido al COVID19.* Obtenido de

[https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/6883/6512:](https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/6883/6512)

<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/6883/6512>

Perramon Costa, J. (25 de 09 de 2013). *La transparencia: concepto, evolución.* Obtenido de

[https://accid.org/wp-](https://accid.org/wp-content/uploads/2018/10/La_transparencia._Concepto_evolucion_y_retos_a.pdf)

[content/uploads/2018/10/La_transparencia._Concepto_evolucion_y_retos_a.pdf](https://accid.org/wp-content/uploads/2018/10/La_transparencia._Concepto_evolucion_y_retos_a.pdf)

Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Auditoría General de la

Republica. (01 de Junio de 2011). *Circular Conjunta No. 014.* Obtenido de

[https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/21_PGN-](https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/21_PGN-Circular%20Conjunta%20014.pdf)

[Circular%20Conjunta%20014.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/21_PGN-Circular%20Conjunta%20014.pdf)

Rico Puerta, L. A. (s.f.). *Teoria general y practica de la contratacion estatal* (Novena ed.). Bogotá, D.C. -

Colombia: LEYER.

Transparencia por Colombia. (Abril de 2017). *Documento Metodológico ITN 2015 – 2016.* Obtenido de

<https://transparenciacolombia.org.co/2017/04/27/documento-metodologico-itn-2015-2016/>

Transparencia por Colombia. (Abril de 2017). *Documento Metodológico ITN 2015 – 2016.* Obtenido de

[https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/indice-](https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/indice-transparencia/Guia_Metodologica_ITN_2015-2016.pdf)

[transparencia/Guia_Metodologica_ITN_2015-2016.pdf](https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/indice-transparencia/Guia_Metodologica_ITN_2015-2016.pdf)

Transparencia Por Colombia. (s.f.). *Sobre Nosotros.* Obtenido de

<https://transparenciacolombia.org.co/nosotros/sobre-nosotros/>

Transparency International. (2020). *Índice de percepción de la corrupción, 2020.* Obtenido de

[https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/indice-de-percepcion-de-corrupcion-](https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/indice-de-percepcion-de-corrupcion-2020-1.pdf)

[2020-1.pdf](https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/indice-de-percepcion-de-corrupcion-2020-1.pdf)

LAS MEDIDAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA APLICADAS EN RAZÓN DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA POR COVID 19

85

Transparency International. (2021). *Corruption perceptions index*. Obtenido de

<https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/col>

Universidad del Cauca. (17 de octubre de 2012). *Ley 1581*. Obtenido de

https://www.unicauca.edu.co/versionP/sites/default/files/files/LEY_1581_DE_2012.pdf

CORTE CONSTITUCIONAL. (2020). *SENTENCIA C - 181*. Obtenido de

[https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-181-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-181-20.htm#:~:text=(%E2%80%A6)%20tiene%20por%20objeto%20comprobar,derechos%20humanos%20ratificados%20por%20Colombia.)

[20.htm#:~:text=\(%E2%80%A6\)%20tiene%20por%20objeto%20comprobar,derechos%20humanos%20ratificados%20por%20Colombia.](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-181-20.htm#:~:text=(%E2%80%A6)%20tiene%20por%20objeto%20comprobar,derechos%20humanos%20ratificados%20por%20Colombia.)