



El desangre de recursos a través de la contratación

**Por Jaime Ardila Barrera
Auditor General de la República**

Ponencia presentada en el acto de firma de la circular conjunta entre Auditoría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de Santander

Bogotá, 28 de octubre de 2011

El presupuesto General del nivel central del Estado Colombiano asciende a **176** billones de pesos y en el nivel territorial corresponde a unos **99** billones de pesos. Si estas sumas fueran invertidas de manera eficiente en el funcionamiento de las entidades del Gobierno y orientadas hacia el cumplimiento de los fines esenciales del Estado previstos en la Constitución tales como la salud, vivienda digna, educación, Colombia podría ampliar su cobertura en satisfacción de las necesidades básicas y su desarrollo sería más evidente.

Sin embargo, la inversión de estos recursos no se realiza de manera apropiada, por cuanto un altísimo porcentaje de ellos se pierde a través de diversas estrategias que se utilizan para hacerle trampas a la ley y poder contratar al amaño y por los costos que de manera irresponsable definen algunos ordenadores del gasto.

El legislador por su parte tiene que acudir a permanentes reformas con el fin de evitar prácticas amañadas que surgen cada vez que se imponen restricciones o controles a las modalidades fraudulentas de la contratación.

No obstante que estas prácticas han sido cuestionadas y en muchas ocasiones sancionadas por la Procuraduría General, algunos ordenadores del gasto no escatiman esfuerzos para inventarse salidas a todas luces ilegales para violentar el principio de selección objetiva y para asignar contrataciones amañadas que desconocen la obligación de comparar precios, calidades o experiencia de los proponentes.

Frente a este panorama desolador, el sistema de control fiscal compuesto por 63 contralorías con un presupuesto de 610.000 millones de pesos y 7600 funcionarios no reporta unos resultados halagüeños en términos de oportunidad y calidad. Las contralorías hacen gala de que inician las investigaciones por los desfalcos conocidos, pero en pocas ocasiones se conoce que estas culminen a través de fallos con responsabilidad y no se divulga las recuperaciones realizadas.

Haciéndole frente a estas debilidades, la Auditoría General como órgano que vigila a las 63 contralorías y promueve su fortalecimiento, orienta sus acciones en torno a dos ejes misionales: Primero, garantizar la oportunidad en el control fiscal y Segundo, asegurar la calidad en sus resultados.

Para lograr la oportunidad en las investigaciones y asegurar resultados eficaces, la Auditoría participó activamente en la consagración de la oralidad en los procesos de responsabilidad fiscal. El proceso verbal implementado por la Estatuto Anticorrupción es la gran oportunidad para que las contralorías garanticen un verdadero y oportuno resarcimiento al patrimonio público acorde con los permanentes hechos de corrupción y conductas negligentes que merman el erario. Esperamos que el año 2012 los la oralidad facilite unos procesos ágiles, decisiones prontas, medidas cautelares congruentes con el monto del daño y una recuperación real y oportuna del daño causado.

Otro aspecto que preocupa a la Auditoría General es el relacionado con el control fiscal posterior que es demasiado extemporáneo. Las Contralorías están realizando sus auditorías un año después de ejecutados los recursos y en algunos casos en un tiempo que supera los dos o tres años. Se considera que esta es una de las principales causas por las cuales el control fiscal no entrega resultados oportunos de cara a los permanentes hechos de corrupción que se presentan en el manejo de los recursos públicos.

En respuesta al preocupante incremento de hallazgos fiscales, y denuncias del Gobierno Nacional, de la ciudadanía y de los medios de comunicación sobre corrupción en la contratación, la Auditoría está ejecutando acciones de seguimiento al control que realizan las contralorías en esta materia. En este contexto, la Auditoría promueve las auditorías virtuales a través de análisis de **información sistematizada**. El esquema de auditores revisando documentos físicos, debe ser reemplazado por la ingeniería de datos para garantizar mayor cobertura e identificación de riesgos a través de auditorías forenses.

En ese contexto se implementó el proyecto “**Control al Control de la Contratación**”, orientado a que la revisión de la contratación se realice de manera permanente y utilizando prácticas de control fiscal en línea, más conocido como **e-control**,

La razón por la cual se hace énfasis en la sistematización de la información y en las acciones de control sobre la contratación, es que se ha demostrado que a través de ella, la corrupción despoja la mayor cantidad de recursos del erario. De los 13.599 procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en las contralorías por cuantía de 3.9 billones de pesos, 6.475 o sea un 47.6%, se originan en hechos irregulares de la contratación.

Ese desangre al patrimonio público llega a unos 9 billones de pesos según lo indicó el señor Procurador General en un reciente informe que fue presentado a la ciudadanía.

Para realizar ese seguimiento a la contratación, la Auditoría solicita que todas las entidades públicas nacionales y del orden territorial reporten en forma bimestral la información de la contratación, la cual es sometida a análisis con el fin de identificar contratación de riesgo utilizando para ello los mapas de riesgos que elabora la Auditoría y la Procuraduría en los cuales se identifican las contrataciones recurrentes con irregularidades, en especial la relacionada con asociaciones, fundaciones, corporaciones, cooperativas y universidades para realizar obras de infraestructura y para prestación de servicios o adquisición de bienes.

Estos contratos en muchas ocasiones se disfrazan como administración de recursos para asignarlos a estas organizaciones con quienes se celebran convenios sin que dichas entidades tengan experiencia o idoneidad reconocida, razón por la cual deben subcontratar en forma directa la ejecución de los mismos.

No obstante los reiterados pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación, en los cuales se ha cuestionado esta práctica y se han impuesto sanciones ejemplarizantes de destitución y suspensiones hasta de quince años, dichos contratos se siguen realizando en todo el concierto nacional desconociendo los principios de responsabilidad y selección objetiva que deben primar en la contratación pública.

La Auditoría ha venido analizando la contratación a nivel territorial del primer semestre de 2011, periodo en el cual se celebraron 367.290 contratos por cuantía de 27,2 billones de pesos.

En este periodo se logró establecer la existencia de contrataciones directas recurrentes con asociaciones, corporaciones, fundaciones, universidades, comités de cafeteros, entidades

públicas y cooperativas evidenciando un total de 23.059 contratos con éste tipo de instituciones en cuantía de \$ 5,6 billones de pesos.

También es preocupante que durante el semestre de enero a junio de 2011, se celebraron un total de 281 mil contratos directos por una cuantía de 16 billones de pesos, lo cual permite concluir que el **77%** del total de contratos celebrados en el semestre por las entidades se hizo mediante la **modalidad directa**. De 27 billones de pesos del total del semestre, 16 billones se ejecutaron a través del proceso directo sin someter a convocatoria pública.

Varias entidades han acudido a la figura de la tercerización o subcontratación para eludir el principio de selección objetiva. La modalidad consiste en que se contrata directamente con otra entidad pública celebrando un **convenio interadministrativo** y ésta a su vez, posteriormente contrata en forma directa con un particular para que ejecute el objeto del contrato. En el semestre se reportaron 8.140 convenios por valor de \$ 2.5 billones de pesos.

Durante los meses de mayo y junio del presente año, con motivo de la **ley de garantías**, se hizo un análisis especial y se observó que en el mes de junio la contratación se incrementó un 30% frente al mes de mayo.

Los contratos con entidades sin ánimo de lucro a nivel territorial se incrementaron en un 92% al pasar de 3.843 contratos en el mes de mayo por cuantía de 732 mil millones, a 7.395 en el mes de junio por valor de 1.7 billones.

La Auditoría considera necesario que el legislador establezca de una vez por todas unas reglas claras y contundentes para evitar esta práctica de contratación con entidades sin ánimo de lucro que se ha generalizado sin que las tímidas modificaciones realizadas por la Ley 1150 y el Estatuto Anticorrupción vayan a frenar estas actuaciones cuestionables.

También se han evidenciado permanentes adiciones. En el primer semestre de 2011 fueron 6.666 contratos los **adicionados** por un valor de \$ 477 mil millones de pesos, lo cual demuestra la falta de planeación al realizar los estudios técnicos para la contratación.

La Auditoría comparte la propuesta del Departamento Nacional de Planeación para que las adiciones de los contratos se permitan solamente hasta un 10%, de tal manera que se evite esa práctica de suscribir contratos y durante su ejecución determinar su real alcance en tiempo y cuantía.

En las entidades del orden nacional, tomando como referencia la contratación de los meses de abril a junio se suscribieron 64.403 contratos por cuantía de 15.1 billones de pesos.

De estos, el 69% correspondiente a 32.272 contratos por cuantía de \$4,8 billones se suscribió en forma directa. El 9% se suscribió por licitación pública, el 14% por selección abreviada, y el 2% por concurso de méritos.

También se están identificando contratos irregulares como los contratos de la Red Alma Mater que contrató con el Estado una suma cercana al billón de pesos, prestándose para burlar las disposiciones legales sobre selección objetiva construyendo cárceles, construyendo vías, vendiendo paquetes de capacitación con suministro de cartillas y ayudas, construyendo cables aéreos para transporte de personas argumentando ciencia y tecnología.

Se continúa contratando en forma directa la construcción de obras con las asociaciones de municipios no obstante que la ley lo permite siempre que estas asociaciones se sometan a un proceso de licitación.

Se compran camionetas en forma directa argumentando que se trata de bienes para la defensa nacional. Etc.

La sistematización de la información para facilitar el control fiscal, también permitirá que mediante un **observatorio**, se evalúe el comportamiento de las entidades públicas en relación con la utilización de la modalidad de contratación de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de las entidades contratantes, desconociendo el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y Artículo 2°, inciso final del Decreto Ley 2400 de 1968, que dispone por vía prohibitiva que en ningún caso podrá celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones de carácter permanente, norma que se desconoce en forma permanente creando las denominadas **nóminas paralelas** que constituyen falta disciplinaria de acuerdo al Artículo 48, numeral 29 del Código Disciplinario Único

Otro aspecto que llama la atención de la Auditoría es que el legislador señala como regla general la contratación por licitación directa y establece las contrataciones que se pueden realizar en forma directa. Sin embargo, la misma ley permite que un gran número de entidades cuente con regímenes especiales que en muchas oportunidades son utilizadas de manera indebida, esquema que debe ser reformulado por el legislador para garantizar un manejo más adecuado de los recursos públicos.

Tienen regímenes especiales las Universidades, Hospitales, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, Ecopetrol.

A nivel nacional 110 entidades contratan por regímenes especiales. Tomando como referencia la contratación de los meses de abril a junio de 2011, se suscribieron 36.131 contratos por 10.2 billones de pesos, es decir una cifra aproximada al 50% de la contratación de las entidades que contratan por Ley 80, por una suma equivalente al 66% de la contratación de dichas entidades.

Los sectores que más contratan por regímenes especiales son los sectores de minas y energía con un 83%, seguido del sector social con un 11%.

Las clases de contrato que más se utilizan son los de compraventa por una cuantía de 4.5 billones, obra por 2 billones y prestación de servicios por 1.6 billones, modalidad que más utilizó al haberse suscrito 17.833 contratos por una cuantía de 49.35%.

Para el manejo de recursos en estas entidades es oportuna la circular conjunta que hoy se suscribe impartiendo lineamientos para asegurar que en la ejecución de estos recursos también se cumplan los principios de eficiencia eficacia y transparencia previstos para la administración pública.

Otra estrategia que viene adelantando la Auditoría está dirigida a promover la divulgación de los contratos a través de internet para facilitar el control social. El objetivo es que las entidades públicas y las contralorías divulguen a través de internet la contratación pública en sus etapas previa y de ejecución, en especial, se permitirá efectuar seguimiento geo-referenciado al desarrollo de obras de infraestructura a través de cámaras de video para que la ciudadanía conozca el avance de las mismas, utilizando también registros fotográficos, cronogramas e informes de interventoría.

Este modelo ya se implantado en las contralorías de Manizales, Cali, Palmira y en las contralorías departamentales de Antioquia, Caldas, Valle, Quindío y Huila y esperamos que en el año 2012 se amplié su cobertura a nivel nacional.

Lograremos que la ciudadanía y el sistema de control fiscal puedan ejercer vigilancia en tiempo real.

Para desarrollar este modelo de control en línea, se están articulando esfuerzos entre el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contaduría General de la Nación y la

Auditoría General de la República a fin de consolidar una estrategia de sistematización de los procesos de control, mejorando la eficacia, cobertura y oportunidad.

En el **Foro del Balance del control fiscal** realizado el 17 de agosto, se firmó una **carta de intención** entre estas entidades, con el fin de aunar esfuerzos para que este proyecto de tecnología sea una realidad. Este esfuerzo colectivo será objeto de un **convenio interadministrativo** que ya está elaborado y que presentamos hoy al señor Procurador para que se realicen las revisiones jurídicas y técnicas y se pueda aprobar en un próximo encuentro.

Estamos seguros que estas estrategias de control fiscal en línea y la articulación de proyectos entre la Procuraduría General y la Auditoría General es la vía idónea para garantizar una cobertura más amplia y un control fiscal más oportuno en la lucha contra la corrupción.

No podemos dejar pasar este escenario como lo es la Procuraduría y no hablar de ética y valores, Gonzalo Gallo plantea al respecto que:

Es el momento de que las preocupaciones acerca de la ética, la justicia y el equilibrio duradero (económico y medio ambiental) prevalezcan, porque son los riesgos más serios que nos amenazan y pueden poner fin a la aventura humana en el planeta, que puede llegar a ser inhabitable par los humanos.

Por ello el bienestar de un pueblo no se mide ni en dólares ni en euros. Es tiempo de medirlo en agua limpia, comida sin venenos, entorno de aire puro y armonía con los viejos, los árboles y Aluna. Hay potencias del alma que hay que poner en marcha para tratar de remendar el gran circuito.

Natalia Springer analiza la realidad nacional y se pregunta por qué el gobierno parece no haber hecho una lectura del fenómeno que está teniendo lugar a nivel global, ni parece tomar nota de las voces de protesta que atraviesan el país. La gente empieza a pedirles cuentas a sus gobiernos de manera directa, y ya no tramita sus reclamos a través de los partidos políticos, desnuditos y con la ambición al aire, tapados todos con las mismas sábanas de la promiscuidad política. Lo que está sobre la mesa no es la cantidad de dinero que se destina a la educación, ni a la justicia, sino el modelo de desarrollo al que le estamos apostando, un modelo cuya premisa fundamental es brindar seguridad y confianza a los inversores, un modelo que no crea riqueza, sino ricos y que no produce prosperidad, no materializa el acceso a los derechos más fundamentales y, por lo tanto, no dignifica la vida. Un año más en el que seguimos siendo una de las naciones más desiguales de la tierra, y aquí no pasa nada.

Para terminar, quiero expresar una reflexión sobre el momento histórico del país que lo expresa muy claramente Elizabeth Ungar, así:

“Lo que sí es claro es que en muchos lugares del mundo los ciudadanos están comenzando a comprender que la corrupción afecta su vida diaria. Y están empezando a entender que la impunidad es el mejor aliado de los corruptos. Las elecciones del próximo 30 de octubre en Colombia deberían ser una oportunidad para que millones de votantes empiecen a protestar en las urnas, con su voto, contra quienes se han apropiado de recursos públicos en beneficio propio o de terceros, contra quienes están financiando campañas, esperando a cambio obtener favores; contra quienes abusan de su poder e influencia para incidir indebidamente en las decisiones de los electores. Para que nos indignemos contra la corrupción”.