

Cómo van

los recursos de la paz

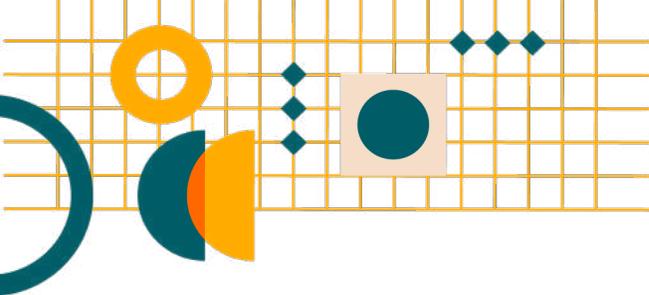
en el Urabá



**Informe sobre el avance de la
contratación pública para la
implementación del Acuerdo de Paz,
en el PDET de Urabá, Antioquia.**

Con el apoyo de:





¿Cómo van los recursos de la paz en el Urabá?

Informe sobre el avance de la contratación pública para la implementación del Acuerdo de Paz, en el PDET de Urabá, Antioquia
Medellín, 2024

Corporación Región

Carrera 45 No. 49 A 16, piso 10,
Edificio Central de Comfama
Medellín (Colombia)
region@region.org.co
www.region.org.co

Isabel Sepúlveda Arango
Directora

Autores y autoras

Juan Fernando Vélez
Lucía Mercedes Ossa
Oscar Augusto Mesa

Diseño y diagramación

Luisa María Correa



El presente documento ha sido elaborado por el equipo del proyecto “Hacia un ejercicio del poder más transparente y responsable”, implementado en alianza con Transparencia por Colombia y financiado por la Embajada de Suecia a través de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional -ASDI-.

El contenido de este material es responsabilidad exclusiva de la Corporación Región, y no necesariamente refleja ni compromete el punto de vista de los demás socios en el marco de este proyecto. Puede reproducirse parcial o totalmente de forma impresa o digital, citando y respetando su fuente.





Presentación

Con la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Colombiano y las FARC en 2016, se crearon los **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial** en diferentes regiones del país, más conocidos como **PDET**, con el objetivo de estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, y así lograr el desarrollo rural en esos territorios. Para ello se definió una ruta que prometía la implementación de proyectos de infraestructura para el mejoramiento de vías, agua potable, alcantarillado, suministro de energía, salud y educación; sin embargo, siete (7) años después de la firma del Acuerdo, la mayoría de estos proyectos se han quedado rezagados y los recursos comprometidos para su realización se han destinado para otras cosas.

En el marco del proyecto “Hacia un ejercicio del poder más transparente y responsable”, hicimos un seguimiento a la ejecución presupuestaria de los recursos de la paz, es decir los destinados a la implementación de los proyectos PDET, y hemos encontrado que el mayor factor de riesgo de corrupción continúa siendo la poca transparencia presupuestaria y contractual para la implementación del Acuerdo de Paz.

Este balance se realizó a partir de los datos dispuestos en la plataforma “**Contratación pública para la implementación del Acuerdo de Paz**”¹ desarrollada por Transparencia por Colombia con apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo -ASDI-, que contiene información sobre los contratos públicos que fueron identificados con el marcador para la paz en las plataformas SECOP I y SECOP II² en el período comprendido entre el 8 de agosto de 2018 y el 10 de agosto de 2023.

A continuación, presentaremos una descripción de la información sobre la contratación pública identificada con el marcador para la paz y asociada a la implementación del **Acuerdo de Paz en la subregión del Urabá Antioqueño**³; y, una serie de alertas y recomendaciones que tienen como objetivo incentivar el control ciudadano activo frente a los recursos de la paz, mejorar la contratación pública y el acceso a la información contractual.

Debemos hacer precisión sobre el universo de datos que presentamos aquí, ya que existen dos (2) ámbitos de contratación para la subregión: por una parte, los contratos que son suscritos por entidades públicas del orden nacional y/o departamental, pero que se ejecutan en los municipios de las subregiones; y, por otra parte, los que son suscritos por las entidades públicas de cada municipio PDET. Los contratos que analizamos en este informe corresponden a los de este último grupo.

Este documento es de autoría de la Corporación Región, en el marco del proyecto “Hacia un ejercicio del poder más transparente y responsable”, implementado en alianza con Transparencia por Colombia, y financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo -ASDI-.

1 Disponible en: <https://www.monitorciudadano.co/construccion-de-paz/contratos-paz/>

2 El SECOP - Sistema Electrónico para la Contratación Pública-, es una herramienta que permite a la ciudadanía conocer el accionar de las entidades del Estado en materia de contratación pública, pues están obligadas a ingresar toda la información relacionada sobre la contratación realizada con dineros públicos, siendo coherentes con las políticas orientadas hacia la transparencia y la rendición de cuentas. El SECOP I es una plataforma exclusivamente de publicidad, en la cual las entidades que contratan con cargo a recursos públicos publican los documentos del proceso. Esta plataforma es utilizada particularmente por los municipios de tercera a sexta categoría. El SECOP II, por su parte, es la plataforma transaccional para gestionar en línea todos los procesos de contratación, con cuentas para entidades y proveedores, y permite la vista pública para cualquier tercero interesado en hacer seguimiento a la contratación pública. Esta plataforma es usada preponderantemente por municipios de primera y segunda categoría, entidades nacionales, departamentos, y entidades descentralizadas.

3 En Antioquia hay dos subregiones PDET: 1) Bajo Cauca y Nordeste, que agrupa los municipios de Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia y Zaragoza, 2) Urabá Antioqueño, que abarca los municipios de Apartadó, Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá y Turbo. Es importante resaltar, que los municipios de Murindó y Vigía del Fuerte fueron integrados con los PDET de Chocó, y el municipio de Yondó se integró al PDET Sur de Bolívar.

1 Comportamiento de la Contratación pública con el marcador Paz, en los PDET de Antioquia: énfasis en el PDET Urabá.

El total de contratos registrados en SECOP I y SECOP II con el marcador para la implementación del Acuerdo de Paz a nivel nacional, en el período comprendido entre el 8 de agosto de 2018 y el 10 de agosto de 2023 es de 63.333 contratos, por un valor de \$7.033.333.794.160, que fueron adjudicados a 34.295 contratistas.

De este total, el 10% cuentan con marcación relacionada con una de las 16 subregiones PDET, definidas en el numeral 1.2 del Acuerdo de Paz y en el Decreto 893 de 2017. En estas subregiones PDET a nivel nacional el número de contratos es de 6.304 por valor de \$1.134.622.617.080, adjudicado a 2.623 contratistas.

Para el Departamento de Antioquia, el total de contratos registrados en SECOP I y SECOP II, en el mismo periodo, identificados con el marcador para la implementación del Acuerdo de Paz, es de 7.823 contratos, por valor de \$482.243.482.005, adjudicados a 3.189 contratistas. Cabe resaltar que, durante este periodo, el mayor número de contratos y valor de la contratación se presentó en 2019, con 3.475 contratos, por valor de \$159.469.114.385, seguido de 2018, con 1.523 contratos por valor de \$98.419.730.698.

El departamento de Antioquia cuenta con dos subregiones PDET: 1) PDET Bajo Cauca y Nordeste; y, 2) PDET Urabá. Además, comparte espacialidad con los PDET de Chocó, que integró los municipios de Murindó y Vigía del Fuerte, y el PDET Sur de Bolívar, que integró el municipio de Yondó.

En el caso del PDET Urabá, encontramos que el total de contratos es de 3.393, lo que equivale al 43,4% de los contratos suscritos en el Departamento de Antioquia. Como se señaló anteriormente, estos corresponden a [contratos suscritos por entidades públicas en la ubicación territorial de los municipios del PDET Urabá.](#)

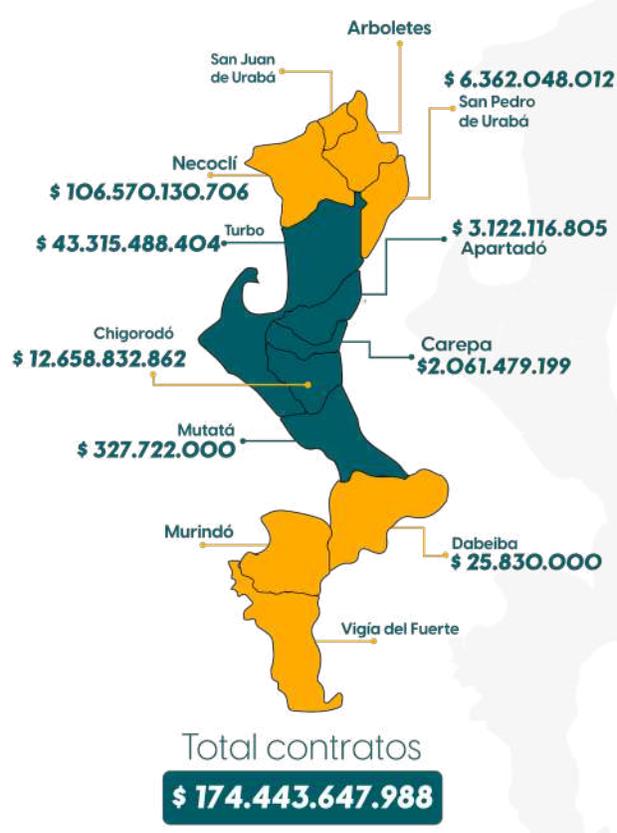
En el PDET Urabá, el municipio que registra el mayor número de contratos es Necoclí (95,6%), con 3.245; le siguen Apartadó (2,3%), con 77 contratos; Turbo (1,2%), con 42 contratos; y Chigorodó (0,4%), con 13 contratos. Los municipios que tienen menor número de contratos registrados son: Dabeiba (0,03%), con 1 contrato; San Pedro de Urabá, (0,12%) con 4 contratos; Mutatá (0,15%), con 5 contratos; y Carepa (0,18%), con 6 contratos. Respecto al valor de estos contratos, en el PDET Urabá es de \$ 174.443.647.988, que equivale al 15,40% del valor de los contratos suscritos a nivel nacional y el 36,2% a nivel departamental.

El municipio con mayor valor de los contratos en el PDET Urabá es Necoclí (61,1%), con \$106.570.130.706; le siguen los municipios de Turbo (24,8%), con \$43.315.488.404 y Chigorodó (7,3%), con \$12.658.832.862. Los municipios con menor valor de los contratos son: Dabeiba (0,01%), con \$25.830.000, y Mutatá (0,2%), con \$327.722.000; le siguen los municipios de Carepa (1,2%), con \$2.061.479.199; Apartado (1,8%), con \$3.122.116.805; y, San Pedro de Urabá (3,6%), con \$6.362.048.012.

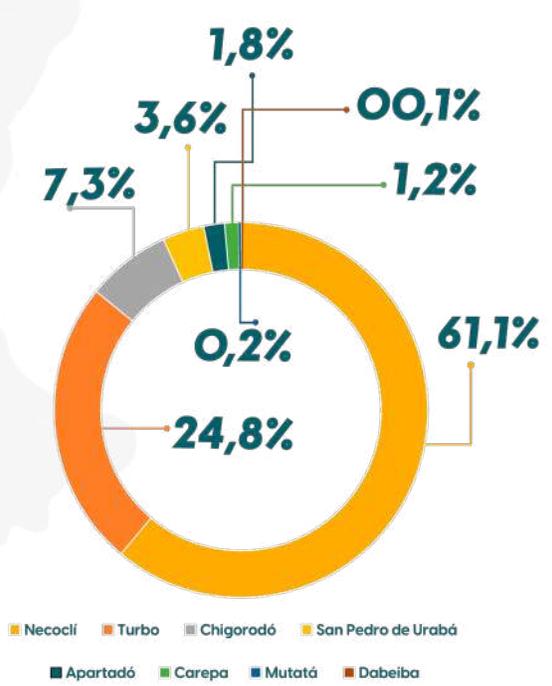
Los contratos del PDET de Urabá equivalen al 43,4% del total de contratos suscritos en Antioquia.

Valor de contrato y porcentaje de Participación por Municipios PDET Urabá

Valor contratos por municipios



% de participación



Fuente: Plataforma desarrollada por TPC, con base en SECOP I y II (2023)

Lo anterior, evidencia asimetrías, tanto en el número de contratos registrados con el marcador para la paz, al comparar, por ejemplo, los municipios de Necoclí (95,6%) y Dabeiba (0,03%), como en el valor contratado, pues la mayor concentración está en Necoclí (61,1%) y Turbo (24,8%).

Llaman la atención, los casos de los municipios de Necoclí y Dabeiba, ya que en el primero, el 99,4% de estos contratos ha sido suscrito por la E.S.E. Hospital San Sebastián de Urabá – Necoclí, 98,8% de los cuales corresponde a contratos de prestación de servicios y provisión de suministros en salud, que no se relacionan directamente con el Acuerdo de Paz (TPC, 2023). Adicionalmente, estos contratos de prestación de servicios y provisión de suministros en salud fueron marcados en un 59,9% como contratos que desarrollan los puntos de Fin del Conflicto y de Implementación, Verificación y Refrendación, lo que da cuenta de deficiencias en la calidad de la información registrada y reportada con el marcador paz (TPC, 2023).

En el PDET de Urabá se evidencian asimetrías, tanto en el número de contratos registrados con el marcador para la paz, como en el valor contratado.

Por su parte, en Dabeiba es muy bajo el número de contratos registrados, lo que evidencia también las deficiencias en la calidad de la información reportada con el marcador paz. De hecho, el único contrato registrado, aunque guarda relación directa con la implementación del Acuerdo de Paz, es de prestación de servicios; esto es relevante porque se relaciona con la contratación por servicios profesionales y no de obra o con la construcción de alguna iniciativa PDET. ⁴

⁴ Como se advirtió en la presentación del documento, este dato corresponde a los contratos suscritos por las entidades públicas en la ubicación territorial de los municipios PDET, ya que en el municipio están en ejecución otro tipo de contratos, como los suscritos en otros lugares del país por entidades del orden nacional. Frente a este último grupo, se identifican 24 contratos por 2,5 mil millones de pesos.

Para la totalidad de los 3.393 contratos registrados en el PDET Urabá, el número de contratistas es de 515. De este total, 20 contratistas concentran el 63,9% (2.167 contratos) y solo 2 contratistas concentran el 26,8% (909 contratos), ambos en el municipio de Necoclí:

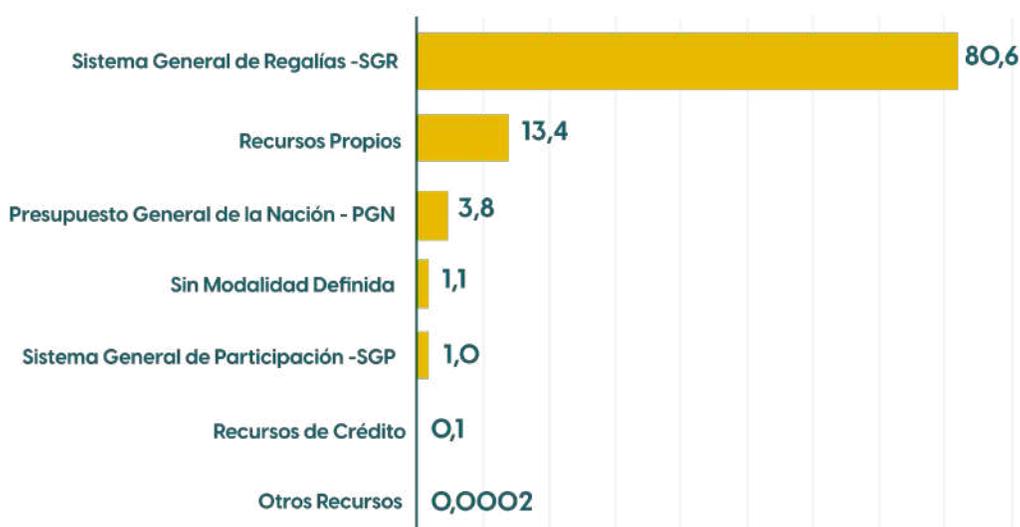
Contratistas con mayor número de contratos PDET Urabá



Fuente: Plataforma desarrollada por TPC, con base en SECOP I y II (2023)

Con respecto al origen de recursos de los contratos con marcador paz según fuentes de financiación, el 80,6% corresponde al Sistema General de Regalías (SGR), Recursos Propios 13,4%, Presupuesto General de la Nación 3,8%, Sin Modalidad Definida 1,1% y Sistema General de Participación 1,0%, Recursos de Crédito 0,1% y Otros Recursos 0,0002%.

Origen de recursos de los contratos con marcador paz, según fuentes de financiación



Fuente: Plataforma desarrollada por TPC, con base en SECOP I y II (2023)

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la modalidad de contratación, el 94% (3.159 contratos) corresponde a Contratación Directa; el 2,6% a Régimen Especial; el 2,3% No Definido/Sin Información; 0,7% es de Mínima Cuantía; 0,1% corresponde a Concurso de Méritos Abierto y Licitación de Obra Pública, respectivamente; y el 0,09% es de Subasta.

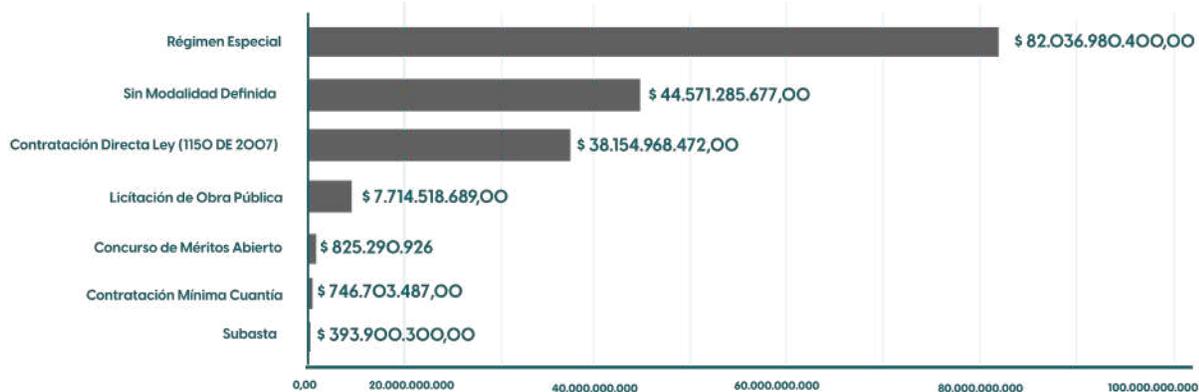
Modalidad de contratación



Fuente: Plataforma desarrollada por TPC, con base en SECOP I y II (2023)

Frente a la modalidad de contratación y recursos, el mayor número de recursos se reporta como Régimen Especial, seguida por Sin Modalidad Definida y el Contratación Directa.

Recursos contratados según modalidad de contratación



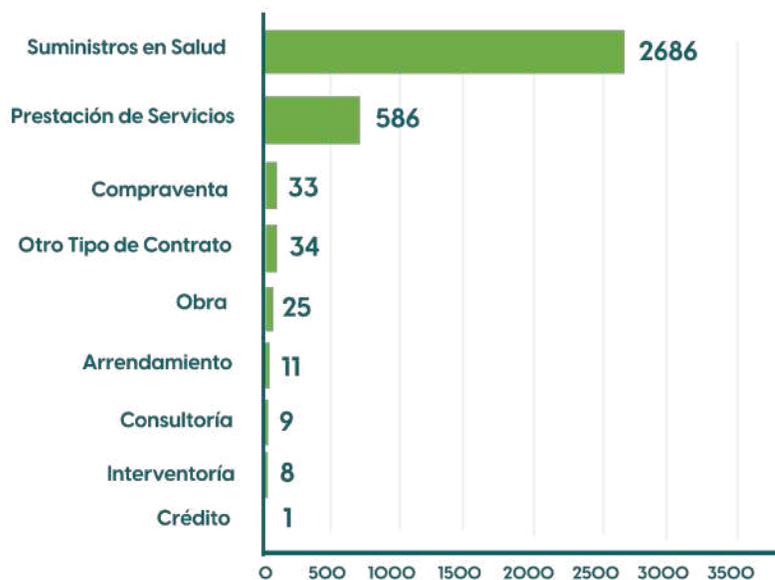
Fuente: Plataforma desarrollada por TPC, con base en SECOP I y II (2023)

El porcentaje de contratos con código BPIN⁵ asociado en el PDET Urabá es de 7,5%, que corresponde a 32 contratos. Este porcentaje es muy bajo comparado con regiones como la Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño, con 182 contratos (42,8%) y la región Macarena -Guaviare, con 54 contratos (12,7%); sin embargo, supera a regiones como el Sur del Tolima, donde el porcentaje es de 0,2%, Pacífico y Frontera Nariñense, con el 0,2%, el Sur de Bolívar, con 0,7% y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, en la que el porcentaje de contratos con código BPIN es del 1,4%. Según TPC, esto da cuenta de un “déficit en información” que “revela al menos tres dificultades: 1) carencia de interoperabilidad entre la plataforma de proyectos de inversión y las plataformas de contratación pública, lo cual limita la trazabilidad y transparencia presupuestaria, 2) deficiencias técnicas en el proceso de registro de los contratos y en la vinculación a proyectos de inversión específicos y, 3) restricciones para el control ciudadano integral a los recursos comprometidos” (TPC, 2023, p. 21).

5 BPIN (Banco Nacional de Programas y Proyectos) es una plataforma para el registro y sistematización de proyectos de inversión pública financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación – PGN- y del Sistema General de Regalías – SGR a través de una secuencia de dígitos que identifica de manera única y específica un proyecto de inversión pública. La plataforma Mapa de inversiones, administrada por el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, muestra los proyectos de inversión pública identificados con el código único BPIN.

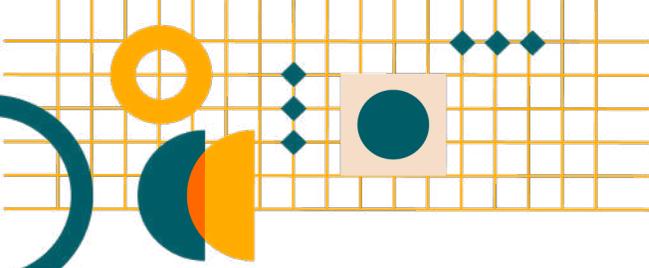
Así mismo, frente al tipo de los contratos⁶ suscritos en el PDET Urabá, el mayor número (2.686 contratos) corresponde a provisión de suministros en salud (79,2%), seguido de prestación de servicios, con 586 contratos (17,3%). La E.S.E. Hospital San Sebastián de Urabá – Necoclí, ha suscrito el 95,1% de los contratos en el PDET Urabá, 82,8%% de los cuales corresponde a contratos de provisión de suministros en salud y 16% de prestación de servicios. Adicionalmente, estos contratos fueron marcados en un 18% como contratos que desarrollan el punto de Fin del Conflicto y el 41,8% relacionado con la Implementación, Verificación y Refrendación.

Tipo de contrato



Fuente: Plataforma desarrollada por TPC, con base en SECOP I y II (2023)

⁶ La Ley 80 de 1993 establece algunos tipos de contratos estatales, dentro de los que se encuentran los contratos de obra, de consultoría, de prestación de servicios, de concesión, entre otros.



2 Alertas y recomendaciones que permitan mejorar la contratación pública y el acceso a la información contractual.

Alerta 1: Deficiencias en la calidad de la información contractual

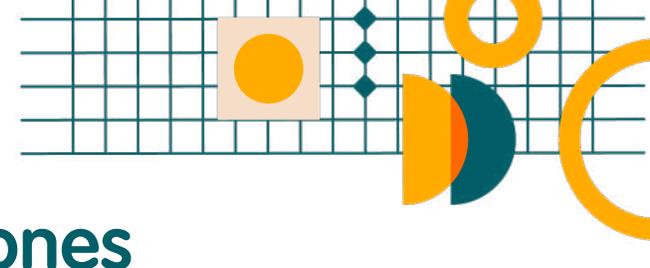
A partir de la información analizada, se evidencian deficiencias significativas en la calidad de la información contractual registrada, debido a errores en la marcación de paz de múltiples contratos en las plataformas SECOP, que no están relacionados con la implementación del Acuerdo. Esto hace necesario contar con servidores/as públicos capacitados que garanticen el cumplimiento de los criterios que deben estar claramente establecidos para la marcación de los contratos paz.

Alerta 2: Subregistro de la información contractual y predominio de la contratación directa

En la subregión PDET Urabá hay varios municipios con bajos niveles de contratación, lo que tiene que ver con el subregistro de la información, pues no toda la contratación pública asociada a la implementación del Acuerdo de Paz se reporta en las plataformas SECOP con el marcador paz. Los municipios de Dabeiba, San Pedro de Urabá, Mutatá y Carepa solo llegan al 0,5% del total de contratos. En Dabeiba solo hay reporte de 1 contrato y es por prestación de servicios. Igualmente, en la revisión del comportamiento de la contratación con el marcador para la implementación del Acuerdo de Paz en el PDET Urabá, es posible establecer tendencias sobre el predominio de la modalidad de contratación directa. El 94,3% de los contratos suscritos en este PDET corresponde a contratación directa. El 92,4% han sido suscritos por la E.S.E. Hospital San Sebastián de Urabá – Necoclí. La modalidad de contratación directa debería ser excepcional, sin embargo, se ha convertido en la regla.

Alerta 3: Poca transparencia en la presentación pública de la información presupuestaria y contractual

La información sobre presupuestos asignados, ejecutados y sobre procesos contractuales relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, no está lo suficientemente expuesta y presentada de forma pública y clara a la ciudadanía. Para la ciudadanía resulta muy complejo el acceso a estas plataformas y su comprensión. Adicionalmente, no hay interoperabilidad con otras plataformas, por ejemplo, para relacionar los contratos con proyectos de inversión. Esto limita el control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz y resulta ser inconveniente a la hora de contar con información de calidad que permita tener un mejor panorama del proceso de implementación, la adopción de mejores decisiones de gestión pública y continuar avanzando en la construcción de paz.



Recomendaciones

A las administraciones municipales:

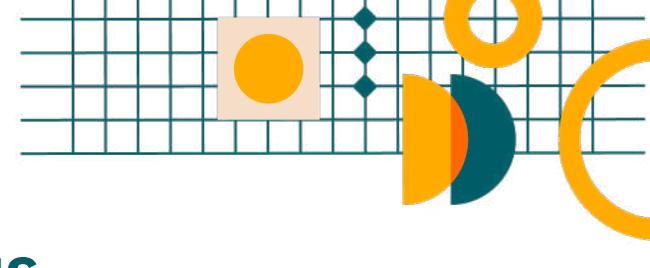
- Realizar capacitaciones y actualizaciones pertinentes y oportunas con la ESAP y otras instituciones, dirigidas a las/os funcionarios con responsabilidades en el registro de la información de las plataformas SECOP sobre recursos de la implementación del Acuerdo de Paz para garantizar el registro adecuado de la información en SECOP I y SECOP II.
- Promover una estrategia municipal para el control y la lucha contra la corrupción, que permita garantizar la transparencia activa en la presentación pública de la información sobre temas presupuestarios, igualmente la transparencia pasiva y el derecho de acceso a la información pública sobre recursos de la implementación del Acuerdo de Paz.
- Cumplir con todos los requisitos que exige cada modalidad de contratación, cumplir con los programas de rendición de cuentas e integrar en sus ejercicios los avances en los compromisos de la implementación del Acuerdo de Paz.
- Incorporar el enfoque de género en las acciones de planeación, implementación, seguimiento y evaluación, y promover nuevos liderazgos y la participación efectiva de las mujeres y de población LGBTQ+ en organizaciones sociales y los procesos de control ciudadano.
- Apoyar y fortalecer en el territorio las veedurías, organizaciones sociales y los procesos de control ciudadano y garantizar la conectividad, disposición de equipos adecuados y acceso a tecnologías de la información en las instalaciones de la administración

A los entes de control

- Fortalecer las acciones de seguimiento integral, para que las administraciones municipales cumplan con el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC), y para que implementen medidas preventivas, investigativas y sancionatorias frente a irregularidades en el manejo de los recursos para la implementación del Acuerdo de Paz.
- Promover el control social, la denuncia y garantizar protección a denunciantes de casos de posible corrupción.

A la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil

- Comprometerse con el ejercicio de control ciudadano, y apropiarse y utilizar mecanismos legales para acceder a la información pública sobre recursos de la implementación del Acuerdo de Paz, el seguimiento a los presupuestos y los contratos que materializan la implementación del Acuerdo en la subregión PDET, para que los recursos comprometidos por vía de contratación pública sean invertidos de forma eficiente y se denuncien los posibles hechos de corrupción.



Referencias

Agencia de Renovación del Territorio -ART- (s.f). Conoce los PDET. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/conoce-los-pdet/#mapadiv>

Corporación Región (2016, 18 mayo). La transparencia debería ocupar un lugar central en los planes de desarrollo. <https://www.region.org.co/index.php/noticias/opinion-2022/item/41-la-transparencia-deberia-ocupar-un-lugar-central-en-los-planes-de-desarrollo>

Corporación Transparencia por Colombia - TPC (2019, 15 agosto). Transparencia presupuestaria en la implementación del Acuerdo de Paz. <https://transparenciacolombia.org.co/transparencia-presupuestaria-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>

Corporación Transparencia por Colombia - TPC (2020). Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/informe-mapa-de-riesgos.pdf>

Corporación Transparencia por Colombia - TPC (2023, febrero). Primer Informe de Contratación Pública en la implementación del Acuerdo de Paz. Balance General 2018-2022. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/08/Contratacion-paz-02-2.pdf>

Corporación Transparencia por Colombia - TPC (2023). Contratación pública para la implementación del Acuerdo de Paz. Plataforma desarrollada por TPC, con base en SECOP I y II. <https://app.powerbi.com/>