

Opacidad del Gobierno nacional ¿El mecanismo de corrupción en pandemia?

Por: Ariel Ávila y Esteban Salazar

De acuerdo con una investigación realizada por la Fundación Paz y Reconciliación (Pares), se estableció que el Gobierno Nacional habría creado un sólido mecanismo para evadir la contratación pública, la transparencia y el acceso a la información de los recursos para el manejo de la pandemia; con graves consecuencias como presuntos sobrecostos en kits de mercados, clientelismo y una absoluta opacidad en medio de la crisis sanitaria que azota al país.

En los hallazgos preliminares de esta investigación se observa que la estrategia del Gobierno se fundamentó en el abuso del “estado de emergencia” para la emisión de decretos con fuerza de ley para, entre muchas otras irregularidades, la creación de dos fondos con duplicidad de funciones, sometidos al derecho privado artificialmente; la modificación de manuales de contratación de entidades públicas; así como acuerdos de confidencialidad entre entidades para eliminar el control ciudadano y la transparencia en la compra de mercados, ventiladores y actualmente la vacuna.

Si bien en 2020 hubo alertas sobre la hipertrofia del Gobierno en la emisión de decretos con fuerza de ley, y a pesar de que la Corte Constitucional realizó controles sobre la exequibilidad sobre estos¹, la realidad es que hoy este entramado ha puesto en riesgo la estabilidad institucional del país. A continuación, los puntos más importantes.

Mediante decreto 444 de marzo de 2020, se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), a cargo del Ministerio de Hacienda², con el objetivo de atender la pandemia, el cual se rige por el derecho privado (artículo 6). Un artificio o “mico” sobre el cual nadie prestó atención en su momento.

A menos de un mes, salió el decreto 559 de abril de 2020, mediante el cual se creó la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias Covid-19, en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD), administrado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), entidad a su vez adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en cabeza de Diego Molano; también con el objetivo de atender la pandemia y contratar en el régimen privado (artículo 4)³.

¹ Recuperado de: <https://www.asocapitales.co/html/corte-constitucional-declara-exequibilidad-de-decreto-que-crea-una-subcuenta-en-el-fondo-nacional>.

² Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110678#:~:text=ART%C3%8DCULO%202.-,Objeto.,del%20Decreto%20417%20de%202020>.

³ Recuperado de:

http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Ley_Transparencia/Manual_Contratacion_FNGRD_SubCuenta_Covid.PDF.

DECRETO 559 DE 2020

(Abril 15)

Por el cual se adoptan medidas para crear una Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - Covid 19- en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establecen las reglas para su administración, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

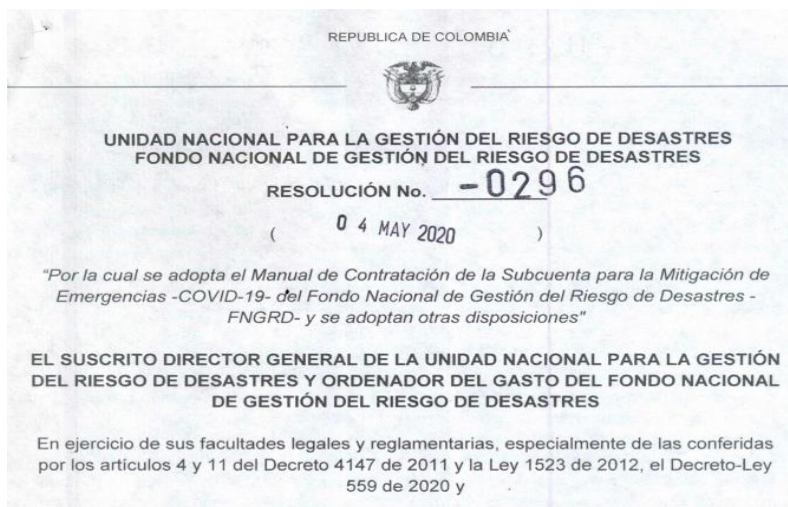
CONSIDERANDO

ARTÍCULO 4. Régimen contractual. Los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias-COVID19 , se someterán únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con observancia de los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad imparcialidad y publicidad enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y con el control especial del Despacho del Contralor General de la Nación.

PARÁGRAFO 1. El Gobierno nacional podrá, con cargo a los recursos de esta subcuenta, celebrar convenios con gobiernos extranjeros o con agencias u organismos multilaterales, cuyo objeto esté dirigido a mitigar los efectos adversos derivados de la pandemia generada por el Coronavirus COVID- 19 en la población en condición de vulnerabilidad residente en el territorio colombiano y en el sistema de salud.

Incluso, el manual de contratación de la Subcuenta Covid-19, emitido por la UNGRD por medio de la resolución 0296 de mayo de 2020, estableció que el marco legal y régimen aplicable debía someterse a las normas de derecho privado⁴.

⁴ Recuperado de:
http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Ley_Transparencia/Manual_Contratacion_FNGRD_SubCuenta_Covid.PDF.



TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. OBJETO. Adóptese el Manual de contratación de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -COVID-19-, con el fin de establecer las disposiciones y los procedimientos bajo las cuales se tramitarán y celebrarán los procesos de contratación para la ejecución de los recursos de la misma.

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Se regirán por el presente Manual de Contratación, todos los procesos de selección, contratos, acuerdo y convenios que celebre la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -COVID-19-, con personas naturales y/o jurídicas del orden nacional y/o internacional, en desarrollo de su naturaleza y objeto establecidos en la ley.

ARTÍCULO 3. MARCO LEGAL Y RÉGIMEN APLICABLE. La celebración y ejecución de los contratos sujetos al presente Manual de Contratación deben someterse a las normas de derecho privado y demás disposiciones civiles y comerciales, aplicando los principios de la función administrativa y gestión fiscal. Conforme a lo establecido en el

*RESOLUCIÓN No. **-0296** De 04 MAY 2020 Página 5 de 31

Continuación de la Resolución *"Por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencia -COVID-19- del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -FNGRD- y se adoptan otras disposiciones"*

artículo 4 del Decreto-Ley 559 del 15 de abril del 2020.

En lo no previsto en el presente Manual de Contratación, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el Manual de Contratación del FNGRD, Resolución No. 0683 de 2017, y demás normas concordantes y complementarias.

Aunque pareciera una leve coincidencia, se trata de una duplicidad de funciones en fondos controlados por el Ministerio de Hacienda y la UNGRD, respectivamente, para la atención de la pandemia. Un hecho que le pasa en 2021 factura al país por haber permitido que se socavara la transparencia mediante la contratación privada que rigen al FOME y la Subcuenta Covid-19 del FNGRD en la compra de las vacunas también.

Para incrementar la opacidad de la contratación en estos fondos, Pares encontró que, desde mayo de 2020, el Gobierno Nacional decidió trasladar toda la responsabilidad de la

contratación del Ministerio de Salud y de la asistencia humanitaria a la UNGRD, entidad encargada del FNGRD y la Subcuenta Covid-19. Esto se perfeccionó mediante acuerdos de entendimiento y colaboración entre el Ministerio de Salud y la UNGRD, los cuales incluyen como responsabilidad del primero (MinSalud), la elaboración de los contratos; mientras que el segundo (UNGRD) se encarga de su convocatoria y ejecución, como consta en el objeto tercero del acuerdo.



La salud
es de todos

Minsalud

ACUERDO DE ENTENDIMIENTO Y COLABORACIÓN

ENTRE

**LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES
-UNGRD- Y EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**

Entre los suscritos **GERARDO LUBÍN BURGOS BERNAL**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.328.589, obrando en su condición de Secretario General del Ministerio de Salud y Protección Social nombrado mediante Decreto No. 4114 del 2 de noviembre de 2011 debidamente posesionado según Acta del 3 de noviembre de 2011 y legalmente facultado para contratar de conformidad con lo dispuesto en la Resolución N° 1052 del 8 de abril de 2015, quien en adelante se denominará **EL MINISTERIO** y por otra parte **EDUARDO JOSÉ GONZÁLEZ ANGULO** en su calidad de Director General de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres nombrado mediante Decreto 1536 de 2018, y debidamente posesionado según Acta No. 031 del 10 de agosto de 2018 legalmente facultado para contratar de conformidad con el Decreto 4147 de 2011, quien en adelante se denominará "**LA UNGRD**" afirman su compromiso e interés en cooperar con el propósito de disponer de los recursos humanos, físicos, tecnológicos y logísticos de las entidades conforme a sus posibilidades, para la implementación conjunta de acciones en los procesos contractuales para la atención de la pandemia ocasionada por el Coronavirus COVID-19, a través del presente **ACUERDO DE ENTENDIMIENTO Y COLABORACIÓN**, en consonancia con las siguientes:

TERCERO.- COMPROMISOS

Por parte de **EL MINISTERIO**:

1. Hacer los requerimientos de contratación indicando las especificaciones técnicas de los bienes y servicios, así como las cantidades a adquirir (fichas técnicas).
2. Estructurar los requisitos de evaluación de las ofertas en el componente técnico y evaluar las propuestas que se presenten en los procesos de selección, mientras la UNGRD conforma un equipo de apoyo para estos efectos, sin que exceda del 22 de mayo de la presente vigencia.
3. Dar el aval técnico a la propuesta adjudicataria previo a la suscripción del contrato.

Por parte de la **UNGRD**:

1. Adelantar los procesos contractuales que sean requeridos de acuerdo a la solicitud del Ministerio
2. Estructurar los componentes económico-financiero y jurídico de los procesos de selección de contratistas.

Sin embargo, llama la atención que, además de que el régimen de contratación de la Subcuenta Covid-19 administrado por la UNGRD es privado, y que trasladaron competencias de MinSalud a la UNGRD artificioamente, el acuerdo firmado desde el 11 de mayo de 2020 incluye una cláusula de **“DIFUSIÓN, RECIPROCIDAD Y CONFIDENCIALIDAD”**, en el cual se obligan ambas entidades a **“no suministrar ninguna clase de información o detalle a terceros y mantener como documentación reservada toda la información referente a la ejecución del presente convenio”**, como consta en el artículo sexto.

SEXTO.- DIFUSIÓN, RECIPROCIDAD Y CONFIDENCIALIDAD

Cada una de las partes de este Acuerdo de Entendimiento y Colaboración se compromete a reconocer a la otra su autoría en las contribuciones para la ejecución de las actividades pactadas, en las publicaciones, informes, material informativo, mensajes y cualquier otro medio de difusión de estas acciones. La divulgación y difusión de las actividades específicas realizadas por cada parte dentro del marco del presente Acuerdo, sólo podrá realizarse con el consentimiento previo y por escrito de la otra parte.

Los participantes se obligan conjuntamente, a no suministrar ninguna clase de información o detalle a terceros y a mantener como documentación reservada toda la información referente a la ejecución del presente convenio, con excepción de la comunicación estrictamente relacionada con los detalles de publicidad e información social relacionada con la suscripción del presente Acuerdo, que en virtud de las disposiciones legales vigentes, deba ser entregada a las autoridades judiciales o administrativas.

Dicha cláusula, que se viene aplicando desde mayo de 2020 había estado oculta a la ciudadanía, y fue prorrogada y modificada hasta julio de 2020, como registra el último documento publicado por la UNGRD.


Las demás cláusulas que no fueron objeto de solicitud de modificación, permanecerán incólumes.


El presente Acuerdo de Entendimiento y Colaboración se suscribe en dos originales el 08 de julio de 2020.

Por la UNGRD


EDUARDO JOSÉ GONZÁLEZ ANGULO
Director General
UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES
ORDENADOR DEL GASTO FNGRD
SUBCUENTA PARA LA MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS-COVID-19 

Por el MINISTERIO


GERARDO LUBÍN BURGOS BERNAL
Secretario General
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

 Elaboró: Carlos Quintero / Abogado GGC
Revisó: Pedro Felipe López Ortiz / Asesor Dirección -UNGRD
Margarita Gil - Subdirectora Administrativa MinSalud

Hasta este punto, el Gobierno Nacional, en atribución extraordinaria de sus facultades por el estado de emergencia, había creado 2 fondos que hacían prácticamente lo mismo; no obstante, focalizaron toda la contratación de salud, asistencia humanitaria y todo lo relacionado con el Covid-19 mediante la UNGRD, entidad que tiene un régimen de contratación especial y que además administra la multimillonaria Subcuenta Covid-19 en el FNGRD. Esto, mediante un acuerdo de confidencialidad que no tiene un sustento jurídico claro y que viola los principios y articulado de la ley 1712 de 2014 de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Para esa misma coyuntura en 2020, Pares realizó una investigación denominada “Los cuestionados contratistas del gobierno nacional”⁵, en donde se encontraron 313 casos de contratos, celebrados en 29 de los 32 departamentos de Colombia y su Distrito Capital, en los que se identificaron presuntas irregularidades asociadas a sobrecostos en los kits alimenticios, la ausencia de información contractual y la falta de idoneidad de los contratistas.

De hecho, en abril de 2020, mientras se configuraba todo el entramado, en una entrevista para La W, el director de la UNGRD no logró explicar ni mostrar pruebas que justificaran que unos kits de mercados cotizados por el equipo periodístico de la emisora en poco más

⁵ Recuperado de: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/09/Informe-contratistas.pdf>.

de 80.000 pesos le hubieran costado a la UNGRD 117.000 pesos, como consta en las órdenes de proveeduría investigadas por Pares⁶.

Así las cosas, la UNGRD se convirtió en una entidad súper poderosa con funciones extraordinarias para gestionar y contratar desde kits de mercados, hasta ventiladores, insumos biomédicos y actualmente la vacuna. Por ejemplo, si bien al principio los ventiladores para las UCI los compraba el Ministerio de Salud, esto cambió con el decreto de la creación de la Subcuenta Covid-19⁷, lo que ralentizó la contratación y eliminó la posibilidad de acceder a la información pública. Un proceso que involucraba la compra de 4.458 ventiladores y 12 contratos por 426.457 millones de pesos, como lo señaló La Silla Vacía en julio de 2020.

De acuerdo con la reciente investigación realizada por Pares, se encontraron 2 hechos todavía más preocupantes. Por un lado, luego de hacer la revisión documental de las resoluciones de la UNGRD, se observó que se modificaron los manuales de contratación del FNGRD el 10 de septiembre de 2020, mediante resolución 0532, otorgando en su Artículo 40.1 la facultad para que el FNGRD decreta “directamente la urgencia manifiesta a través de acto administrativa”, lo que, según su propio desarrollo, le permite contratar directamente y sin ningún tipo de control o requisito⁸.



UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES
FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

RESOLUCIÓN No. -0532

(10 SEP 2020)

"Por la cual se actualiza el Manual de Contratación del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se fijan las directrices para el ejercicio y desempeño de la interventoría y supervisión del FNGRD"

EL DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD NACIONAL PARA A GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – ORDENADOR DEL GASTO DEL FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las conferidas por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015, el Decreto 4147 de 2011, la Ley 1523 de 2012, y

⁶ Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/juan-pablo-calvas/el-verdadero-desastre-columna-de-juan-pablo-calvas-486684>.

⁷ Recuperado de: <https://lasillavacia.com/camino-426-mil-millones-del-gobierno-los-ventiladores-77652>.

⁸ Recuperado de: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Resoluciones/Resolucion-0532-septiembre-10-de-2020.PDF>.

40.1. Urgencia manifiesta. El FNGRD podrá decretar directamente la urgencia manifiesta a través de acto administrativo¹, el cual hace las veces de acto de justificación.

40.1.1. Características de la urgencia manifiesta. La urgencia manifiesta debe ser declarada por el ordenador del gasto del FNGRD teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y Circular Conjunta N° 014 del 01 de junio de 2011, de la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y el Procurador General de la Nación, cuyo asunto es "Contratación Directa – Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 causales Urgencia Manifiesta y Contratos Interadministrativo", así:

- a) Debe ser mediante acto administrativo motivado que justifique su declaración.
- b) No requiere autorización ni conceptos previos.
- c) No está sujeta a montos o cuantías predeterminadas.
- d) No requiere la obtención previa de ofertas.
- e) No se requiere de la elaboración de estudios previos
- f) Requiere 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.
- g) No requiere de registro de proponentes, ni de calificación, ni clasificación.
- h) Se contrata directamente a la persona jurídica o natural que este en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, de acuerdo con su idoneidad, observando el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.
- i) Para la ejecución del contrato se prescinde de contrato escrito, en caso de presentarse situaciones que no permitan su suscripción, y aun del acuerdo acerca de la remuneración.
- j) En la resolución que la declara, se ordenará la ejecución de los trabajos, actividades, obras o suministro de bienes necesarios para atender la urgencia e impedir la propagación de sus efectos.
- k) Se deben relacionar de manera expresa las contrataciones que se requerirán para conjurar la situación.
- l) A falta de acuerdo previo sobre la remuneración, la contraprestación económica se acordará inclusive con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado².
- m) El FNGRD debe proceder a la obtención de los documentos tanto de su parte, como del contratista para construir la carpeta del contrato, el que deberá ser suscrito una vez reposen en el expediente todos los documentos requeridos para tales efectos.
- n) Los documentos de los contratos que sean celebrados deberán remitirse de inmediato al órgano de control fiscal competente, para lo de su competencia.

La estructuración, contratación, ejecución y seguimiento de los procesos de selección que se adelanten bajo esta modalidad, se realizará conforme al procedimiento establecido en el Sistema Integrado de Planeación y Gestión-SIPLAG que se publique para tal fin.

Por otro lado, debido a que el país se encuentra en estado de emergencia y que la urgencia manifiesta flexibiliza aún más los mecanismos de contratación, en detrimento de la transparencia y el acceso a la información pública, la UNGRD, mediante la Subcuenta Covid-19 del FNGRD, ha utilizado este mecanismo para seguir contratando recursos que llegan a poco más del billón de pesos, de los cuales se desconoce su paradero por el mecanismo de opacidad aplicado de parte del Gobierno, característico de autoritarismos hegemónicos o dictaduras.

De hecho, para poder rastrear los montos destinados por la UNGRD a la adquisición de bienes y servicios durante la pandemia, Pares tuvo que realizar una revisión de los estados financieros de la entidad en los reportes mensuales desde marzo de 2020, los cuales solo llegan a noviembre de ese año. Según el último reporte financiero, la entidad había trasladado 955 mil 352 millones de pesos para pagos a proveedores, transferencias al FNGRD, compra de ventiladores y kits alimenticios de asistencia humanitaria.

Todo lo anterior en el marco de los acuerdos de confidencialidad, la contratación directa por régimen privado y una ausencia total de información sobre los procesos contractuales, los contratistas y la ejecución de los recursos. Pares observa que el hecho de que un billón de pesos esté en manos de una entidad que ha transferido y ejecutado dicha cantidad en

menos de un año, es cuando menos preocupante por la incapacidad del Congreso de realizar control político y sobre todo de los órganos de control sobre los que no existe ninguna investigación al respecto.

Sumado a esto, de acuerdo con una reciente denuncia realizada por Camilo Enciso, director del Instituto Anticorrupción, el Gobierno nacional no solo se ha negado a publicar los contratos de la adquisición de las vacunas, sino que ha favorecido a cercanos políticos de Miguel Uribe Turbay dentro de la Subcuenta Covid-19, a su vez administrado por el FNGRD de la UNGRD⁹.

Todo esto parece agravarse con los hallazgos realizados por Pares en función de los acuerdos de confidencialidad por fuera de los lineamientos de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la contratación por régimen privado creada de forma artificiosa por el Gobierno nacional en el FOME y la Subcuenta Covid-19; y la inexplicable gestión de la UNGRD y el FNGRD en la administración y ejecución de más de un billón de pesos haciendo todo tipo de contrataciones, a las que se sumaron recientemente la reconstrucción de San Andrés y Providencia por el desastre ambiental y la compra de la vacuna.

Pares seguirá investigando estas presuntas irregularidades en un informe más amplio con relación a los contratistas de la Subcuenta Covid-19, el FNGRD, la UNGRD y el FOME, así como la responsabilidad de los directores y funcionarios de las entidades encargadas.

⁹ Recuperado de: <https://losdanieles.com/columnista-invitado/la-vacuna-del-delfin/>.