



Monitoreo Social

Contratación pública • Las verdades en la implementación del Decreto 092 de 2017 • Cuatro años después...

Bogotá, Diciembre de 2020



HOJA DE RUTA
Compromiso de la Unión
Europea con la sociedad civil



Monitoreo Social

Confederación Colombiana de ONG – CCONG

Liliana Patricia Rodríguez Burgos
Directora Ejecutiva CCONG

Luz Angela Ramírez Ruíz
Coordinadora de Programas – CCONG

Clara Gisel Pedroza Carrillo
Investigadora – CCONG

Teléfono: (0571) 6060704
comunicaciones@ccong.org.co
www.ccong.org.co
Bogotá, Colombia
Dici de 2020



HOJA DE RUTA
Compromiso de la Unión
Europea con la sociedad civil

Este documento contó con el apoyo de la Unión Europea - Colombia Contratode servicios No. CSO-LA/2018/400-471

Esta publicación se ha realizado con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Confederación Colombiana de ONG y no puede considerarse que refleje en modo alguno las opiniones de la Unión Europea.

Tabla de contenido

	Introducción	5
I.	Alcance del Monitoreo social	6
1.1	Objetivo general y objetivos específicos	6
1.2	Ruta metodológica	7
1.2.1	Los momentos de la Ruta	7
1.3	El marco de referencia	8
II.	Hallazgos en la implementación del Decreto 092 DE 2017 - Contratación pública con las ESAL	11
2.1	La norma: Decreto 092 de 2017	11
2.2	Las cinco verdades del Decreto 092 de 2017.....	12
2.2.1	Verdad uno: el alcance del Decreto 092 de 2017.....	12
2.2.2	Verdad dos: con la aplicación del Decreto 092 de 2017, el Gobierno Nacional sigue promoviendo y fortaleciendo el modelo “centralista” frente a la toma de decisiones y del desarrollo de los territorios	15
2.2.3	Verdad tres: las cifras nos dicen:	15
	a. Las ESAL no eran, ni son, el actor de desarrollo que concentra el número de contratos ni los recursos públicos asignados al Plan Nacional de Desarrollo	15
	b. La contratación con las ESAL	20
2.2.4	Verdad cuatro: El Decreto de contratación pública con las ESAL, es otro instrumento normativo, que acompañado con la Reforma Tributaria, generan impactos en el capital social de los territorios	24
2.2.5	Verdad cinco: El Consejo de Estado mediante auto del 6 de agosto de 2019 resolvió suspender de manera provisional los siguientes apartes de artículos del decreto 092 de 2017	25
III.	Reflexiones finales	34

Relación de gráficos y tablas

Gráfico No. 1.	
Derechos sociales y políticos consagrados en Colombia	8
Gráfico No. 2.	
Las ESAL y la aplicación de la Norma de Contratación Pública	9
Tabla No. 1.	
Procesos exorbitantes para la contratación con las ESAL- Decreto 092 de 2017	14
Gráfico No. 3.	
Las cuentas claras en la contratación de los recursos públicos del Plan Nacional de Desarrollo con los actores del desarrollo, vigencias 2015 - 2019	16
Gráfico No. 4.	
Contratación pública con las ESAL por parte de las 16 entidades públicas 2015-2019	17
Gráfico No. 5.	
Porcentaje de contratación pública anual de los actores de desarrollo 2015 - 2019	18
Gráfico No. 6.	
Porcentaje de contratación pública, comparativo Entidades Sin Ánimo de Lucro - ESAL, personas naturales, y sector empresarial	14
Gráfico No. 7.	
Convenios de asociación ESAL 2015 – 2019	16
Gráfico No. 8.	
Contratación pública con las ESAL, 2015 – 2019	17
Gráfico No. 9.	
Las ESAL y la ejecución de los contratos y recursos de los Planes de Desarrollo	18
Gráfico No. 10.	
Naturaleza jurídica de las ESAL y los objetos contractuales - oferta de valor	18

Introducción

La Confederación Colombiana de ONG, es una a plataforma de organizaciones que desde el 2017, ha venido presentado al Gobierno Nacional, a otras redes y plataformas nacionales de OSC que participan en la Hoja de Ruta de la Unión Europea y a otros actores del sector privado, la cooperación internacional y plataformas internacionales de OSC; los límites y restricciones para acceder a los recursos públicos establecidos en los planes de desarrollo (nacional y territorial); que han sido impuestas a las OSC a partir de la aprobación del Decreto 092 de 2017¹ por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política Nacional.

La Confederación Colombiana de ONG, ahora en 2020, tres largos años después de la implementación de este decreto - como una acción de valor - adelanta un ejercicio de Monitoreo Social, que tiene como intencionalidad, reconocer y hacer público los impactos que ha tenido la implementación de este Decreto, sobre el rol de las Fundaciones; Corporaciones o Asociaciones, y Federaciones, a nivel nacional y territorial; y sobre las “condiciones propicias o ambiente habilitante” para que actúen como actores corresponsables del desarrollo sostenible.

La CCONG con este estudio aporta información valiosa, que se basa tanto en los datos entregados por las diferentes entidades nacionales, como resultado del uso del “Derecho de Petición”; así como del instrumento “Sistema Electrónico de Contratación Pública” – SECOP², que es una plataforma transaccional que permite a compradores y proveedores realizar el proceso de contratación pública en línea con el que el Estado busca cumplir con los principios constitucionales y normativos de: debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad³; y con el cual se busca adelantar el análisis, la reflexión y promover el diálogo político y el diálogo social sobre estos resultados.

La CCONG considera que los resultados de este Monitoreo Social, que se dirige a todos los actores del desarrollo nacional y territorial, es un aporte para incidir en la construcción de las políticas públicas de promoción, fortalecimiento y participación de las OSC; y para que se garanticen sus derechos civiles y políticos; y se reconozcan como el actor que aporta con su conocimiento, experticia y acción colectiva, al desarrollo y al fortalecimiento de la democracia del país.

Le invitamos a seguir aportando.

¹Decreto 092 de 2017: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%2092%20DEL%2023%20ENERO%20DE%202017.pdf>

²SECOP II: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/que-es-el-secop-ii> Revisado en junio – julio de 2020.

³Constitución Política de Colombia: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Alcance del monitoreo social

1.1 Objetivo general y objetivos específicos

La CCONG adelanta un ejercicio de Monitoreo Social sobre los efectos en la implementación del Decreto 092 de 2017, el cual reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política Nacional

Monitoreo social⁴

Es una acción de incidencia de las OSC, mediante la cual se valoran los procesos, prácticas y decisiones que gestiona un actor de desarrollo (gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y la cooperación internacional) para cumplir con los compromisos internacionales, nacionales y territoriales encaminados a la garantía y goce efectivo de los derechos, el desarrollo sostenible y la paz y la reconciliación, a partir de la implementación de los derechos de acceso a la información pública y transparencia, participación en el ciclo de las políticas y presupuestos públicos, y el control y veeduría ciudadana.

Y como objetivos específicos se propone:

O.E.1: Identificar, analizar y reflexionar sobre las implicaciones de la implementación del Decreto 092 de 2017 sobre contratación pública, de manera cuantitativa y cualitativa, especialmente en lo relacionado con la garantía de los derechos civiles y políticos de las ESAL, como actores de desarrollo.

O.E.2 Reconocer la “percepción de las ESAL” frente a las ventajas y riesgos, de la implementación del Decreto de contratación pública en su acción social y política como actor de desarrollo.

⁴Confederación Colombiana de ONG- CCONG, La Incidencia Política de la ONG-OSC; Bogotá, 2017.

1.2 Ruta metodológica

1.2.1 Los momentos de la Ruta

Momento 1:

Reconocer los principios de publicidad de la norma así como el estado actual de la norma en razón a la suspensión provisional que realizó el Consejo de Estado a cuatro artículos del Decreto 092 de 2017.

Identificar y valorar las acciones adelantadas por el gobierno nacional frente a la publicidad de la norma y más recientemente frente a la suspensión provisional de algunos artículos del Decreto 092 de 2017.

Análisis cualitativo frente a cómo la institucionalidad adelantó la aplicación del decreto.

Análisis cuantitativo de los impactos de la reforma de contratación en las entidades sin ánimo de lucro.

Conclusiones y recomendaciones

Momento 2:

Identificar, analizar y concluir sobre las ventajas y riesgos de la implementación de la reforma de contratación para las ESAL.

Construcción e implementación de los instrumentos de recolección de información cuantitativa y cualitativa.

Análisis cuantitativo y cualitativo de las exigencias que estableció el Decreto 092 de 2017.

Conclusiones y recomendaciones.

Momento 3:

Socialización de resultados a diferentes actores del desarrollo (sectores público, privado, cooperación internacional, ESAL y otros actores sociales) a nivel nacional y territorial

Documento pedagógico de resultados

Encuentros con los diferentes actores y territorios.

Publicación: página web de la CCONG y otros socios territoriales, nacionales y regionales

Difusión virtual:

-Redes y Plataformas de OSC de acuerdo con la base de datos de la DUE y los procesos adelantados por la CCONG en el marco de la Hoja de Ruta.

-OSC que gestionan procesos de incidencia a nivel nacional y territorial

-Redes y plataformas internacionales (FORUS, CONCORD, MESA DE ARTICULACIÓN, ENTRE OTRAS)

Se hizo uso de la siguiente información:

- Solicitud de información, haciendo uso del Derecho de Petición a las entidades públicas nacionales sobre los resultados de la contratación pública con entidades son ánimo de lucro: Fundaciones, Corporaciones, Asociaciones, Federaciones y Confederaciones; para los años 2015-2016-2017-2018 y 2019.
- Consulta en el Sistema Electrónico de Contratación Pública” – SECOP⁵.
- Revisión de la “Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad”⁶.

1.3 El marco de referencia

El ejercicio del Monitoreo Social se enmarca en las siguientes premisas:

Premisa 1

En el marco de las Agendas Internacionales de Desarrollo⁷ y la legislación colombiana, las organizaciones de la sociedad civil son actores del desarrollo sostenible, por tanto, se les debe garantizar un Entorno Habilitante.

En el marco internacional, las agendas de desarrollo han reafirmado que la sociedad civil es un actor de desarrollo, en igualdad de condiciones que los otros actores (Gobiernos y el sector empresarial), por lo que el “Estado Social de Derecho” le debe brindar garantías para ejercer su rol social, de desarrollo y político, en los territorios bajo esquemas que les permita su sostenibilidad técnica, política y financiera.

Por tanto, los Estados deben establecer entornos favorables que logren consolidar oportunidades políticas “como una dimensión que provee incentivos para la acción colectiva afectando el curso de las expectativas sobre el éxito o fracaso de estas” (Tarrow, P. 76), pues de lo contrario las organizaciones sociales no logran niveles importantes de incidencia en las políticas públicas relacionadas con el desarrollo sostenible.

En este sentido, los derechos sociales y políticos que se deben garantizar a las OSC se han establecido tanto en la norma nacional como en los tratados y convenciones internacionales. (**Gráfico No. 1: Derechos civiles y políticos de las Organizaciones de la Sociedad Civil sector social en Colombia**).

⁵SECOP II: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/que-es-el-secop-ii> Revisado en junio – julio de 2020.

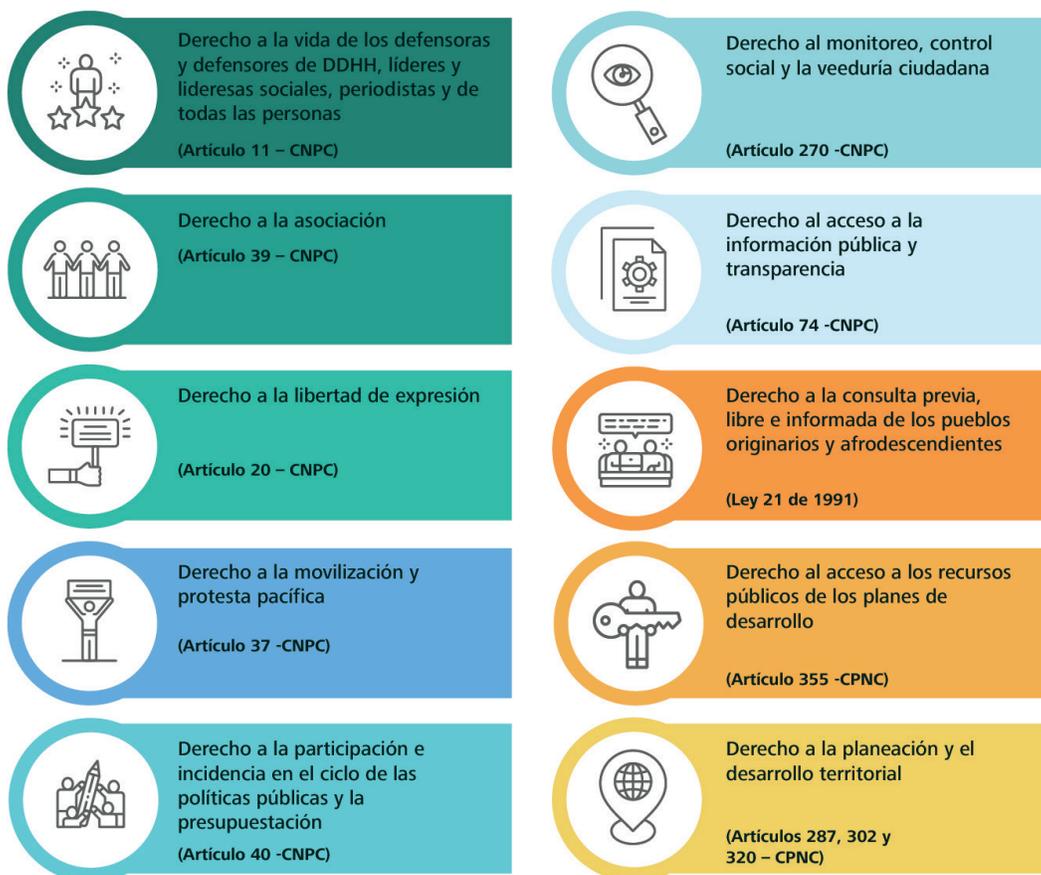
⁶Programa Colombia Compra Eficiente; Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad; Bogotá, Colombia.

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_esal.pdf. Revisado abril – julio de 2020.

⁷Agenda para el Desarrollo Sostenible; Sistema de Naciones Unidas, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> revisado en octubre de 2019.

Agenda de Eficacia a la Cooperación; <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>, revisada en octubre de 2019.

Gráfico No.1 — Derechos sociales y políticos consagrados en Colombia



Fuente: Confederación Colombiana de ONG – CCONG; Bogotá, Colombia; Ambiente Habilitante; 2016-2017.

Premisa 2

La igualdad, imparcialidad, participación y responsabilidad:
Son principios de la contratación pública establecidos en la Constitución Política de Colombia y en la norma de contratación.

El preámbulo de la Constitución Política proclama como finalidad del Estado, la justicia dentro de un marco jurídico, que vincula y limita cualquier cuerpo normativo, entre ellas, las normas de contratación pública.

El artículo 355 de la CPN establece que “... El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”⁸ (Subrayado nuestro).

⁸Constitución Política Nacional; Artículo 355.

<https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-3/articulo-355>. Revisado en abril de 2020.

La Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública⁹, en el artículo 5º, establece entre los derechos y deberes de los contratistas el de "...garantizar la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello" para lo cual las entidades sin ánimo de lucro -ESAL han fortalecido su Oferta de Valor para aplicar en sus procesos de contratación, los principios establecidos en la norma como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico No.2 — Las ESAL y la aplicación de la norma de contratación pública



Fuente: Confederación Colombiana de ONG – CCONG; diseño propio, mayo de 2020

El ordenamiento jurídico, teniendo como base la justicia, debe basarse en generar las condiciones necesarias para garantizar el acceso y la permanencia de las ESAL, a partir de reconocerlas como sujetos activos que inciden en el ciclo de las políticas públicas, que participan y fortalecen la gobernabilidad, y que son actores que aportan al cumplimiento del Estado Social de Derecho.

⁹Ley 80 de 1993; Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; Revisado en mayo de 2020.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>

Hallazgos en la implementación del Decreto 092 DE 2017 - Contratación pública con las ESAL

2.1 La norma: Decreto 092 de 2017

Mediante el Decreto 092 de 2017 se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.

Objeto de la norma: reglamentar la forma como el Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal contrata con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de Desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política, ...siempre que el proceso de contratación reúna las siguientes condiciones:

(a) Que el objeto del contrato corresponda directamente a programas y actividades de interés público previstos en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo ...con los cuales esta busque exclusivamente promover los de personas en situación de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de minorías, el derecho a la educación, derecho a paz, manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y promoción de la diversidad étnica colombiana;

(b) Que el contrato no comporte una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato; y

(c) Que no exista oferta en el mercado de bienes, obras y servicios requeridos para la política del plan de desarrollo objeto de la contratación, distinta de la oferta que hacen las entidades privadas sin ánimo lucro; o que, si existe, la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro represente optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo. En demás eventos, la Entidad Estatal deberá aplicar la Ley 80 1993¹⁰.

La aplicación del Decreto 092 de 2017 se basa en la interpretación de este en:

Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad; expida la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente (art 1)

¹⁰Decreto 092 de 2017, artículos 1 y 2. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%2092%20DEL%2023%20ENERO%20DE%202017.pdf>, revisado en abril de 2020.

2.2 Las cinco verdades del Decreto 092 de 2017

2.2.1 VERDAD UNO:

El alcance del Decreto 092 de 2017:

a. Contrato de colaboración es un acuerdo entre una entidad sin ánimo de lucro -ESAL y una Entidad Estatal del gobierno nacional, departamental o municipal, de acuerdo con el artículo 355 de la CNPC, para que se impulsen programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los panes seccionales de Desarrollo. Este tipo de contrato de colaboración establece que la ESAL es la única responsable del cumplimiento de la totalidad de las actividades que se adelanten para el cumplimiento del objeto contratado (ausencia conmutativa).

b. Convenio de asociación es un acuerdo entre la ESAL y una Entidad Estatal del gobierno nacional, departamental o municipal, de acuerdo con el artículo 209 de la CNPC para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que a estas les asigna la ley a los que hace referencia el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, no estarán sujetos a competencia cuando la entidad sin ánimo de lucro comprometa recursos en dinero para la ejecución de esas actividades en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. Los recursos que compromete la entidad sin ánimo de lucro pueden ser propios o de cooperación internacional¹¹.

c. Es necesario contar con la autorización expresa del representante de la entidad estatal (alcalde, gobernador, ministro, jefes de departamento administrativo) en:

Contrato de colaboración es obligatorio y no delegable¹², lo que significa que este tipo de contratación queda a la discrecionalidad del político y no de los procedimientos legales.

Convenio de asociación debe seguir los procedimientos establecidos en la norma.

d. Hay **excepciones** para la aplicación del Decreto 092 de 2017:

- En actividades artísticas, culturales, deportivas y en las actividades de promoción de la diversidad étnica colombiana desarrolladas por las entidades sin ánimo de lucro, que debe ser debidamente probada y documentada. Esto es una clara vulneración al principio de igualdad como se explica más adelante.

- En la ejecución de "Obra Pública", no es viable ejecutarlas a través de **Contratos de Colaboración** y se adelanta por medio de **Convenios de Cooperación**, la entidad territorial debe adelantar una licitación con el pleno de requisitos legales; y todas las especificaciones técnicas y de ejecución establecidas para el cumplimiento del objeto contractual.

En este sentido, hay que revisar la aplicación de esta obligación en los **Convenios de Cooperación** que se establecen con las Agencias de Cooperación Internacional que ejecutan obras públicas con recursos del Plan Nacional de Desarrollo, acción que no está contemplada en sus mandatos y que para tal fin adelantan subcontratación con entidades privadas o ESAL.

¹¹ Artículo 5 del Decreto 092 de 2017

¹² Esto basado en que estos funcionarios son los responsables de entregar el cumplimiento de un programa del plan de desarrollo a una ESAL.

e. El Gobierno Nacional promueve y potencia la **desconfianza entre los diferentes actores del Desarrollo, reflejada en los siguientes argumentos:**

Primero, la norma empieza con establecer “Que la Constitución Política erradicó la posibilidad de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”, idea central que pone de manifiesto la desconfianza frente a las capacidades legales, técnicas y políticas tanto de los gobiernos como de las ESAL que desde 1991 desaprueban cualquier intento normativo de establecer nuevamente los auxilios parlamentarios.

Segundo, el decreto establece que el “objeto del contrato corresponde directamente a programas y actividades de interés público previstos en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo ...”, desconociendo que solamente es posible adelantar contratación pública con los recursos públicos que hacen parte del plan de inversiones territorial. Es decir, que, con esta afirmación, se desconfía del cumplimiento de las funciones de los mandatarios regionales y de las capacidades de la Oferta de Valor de las ESAL.

Tercero, la norma hace énfasis en el riesgo entendido como “el evento que puede generar efectos adversos y de distinta magnitud en el logro de los objetivos del programa o actividad prevista en el plan de desarrollo que desarrolla la entidad privada sin ánimo de lucro en virtud de un contrato...”; tema que no es contemplado de manera explícita y con tanto énfasis en todo el cuerpo de la norma frente a las otras modalidades de contratación pública. Es decir, que se desconfía de las capacidades técnicas y sociales de las ESAL, la cual no se aplica en igualdad de desconfianza con los otros actores del desarrollo con los que se contrata.

Cuarto: el decreto conlleva a la ciudadanía a desconfiar de la acción de las ESAL, lo que se hizo evidente en las declaraciones que en su momento hizo el Presidente Santos, al afirmar que con esta reforma “... frenamos en seco los abusos en la contratación directa con estas entidades sin ánimo de lucro, que han causado la pérdida y desviación de billones de pesos anuales que debían ir a la población, sobre todo a la más vulnerable”¹³, afirmación que no ha sido comprobada con acciones de investigación y sanción penal y administrativa a ESAL frente a las desviaciones “billonarias de recursos”. Afirmaciones que por supuesto estigmatizan y criminalizan a las organizaciones vinculándolas con las prácticas corruptas de concentración de contratos, de recursos públicos de los planes de desarrollo; y peor aún, el incumplimiento de los objetos contractuales.

f. Para la aplicación del Decreto 092 de 2017, las entidades sin ánimo de lucro -ESAL deben cumplir con una serie de condiciones y exigencias que no le son aplicables a los otros actores del desarrollo generando resistencia entre los funcionarios públicos de adelantar procesos de contratación con las ESAL por lo engorrosos y el desgaste administrativo que conlleva. (Tabla No. 1: Procesos exorbitantes para la contratación con las ESAL- Decreto 092 de 2017)

¹³Colombia Compra Eficiente: DECLARACIÓN DEL PRESIDENTE JUAN MANUEL SANTOS EN LA FIRMA DEL DECRETO 092. <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/videos/declaracion-del-presidente-juan-manuel-santos-en-la-firma-del-decreto-092>. Revisado en agosto de 2020.

Tabla No.1

Procesos exorbitantes para la contratación con las ESAL- Decreto 092 de 2017

1. Acreditar la Idoneidad a partir de demostrar:	1	Correspondencia del objeto (Oferta de Valor) con el programa o actividad prevista en el respectivo Plan de Desarrollo.
	2	La capacidad del personal basada en los indicadores de permanencia de los colaboradores permanentes o eventuales.
	3	Experiencia en desarrollo de programa y proyectos relacionados, demostrados en calificación de entidades públicas, privadas y de cooperación.
	4	La estructura organizacional, reconociendo la madurez de la organización en procedimientos, información y en el gobierno corporativo.
	5	Indicadores de la eficiencia de la organización, reconociendo la madurez y de dedicación al cumplimiento de su Oferta de Valor (proyectos misionales).
	6	La reputación, como un elemento subjetivo, que es la representación mental colectiva, sobre los resultados obtenidos en el pasado por la organización que describe su habilidad para entregar los resultados deseados.
2. Aplicar en un proceso competitivo de selección implementado por la Entidad Estatal.	1	Se identifique, en la etapa de planeación contractual, que el programa o actividad que requiere desarrollarse, es ofrecido por más de una ESAL.
	2	Cumplimiento de las siguientes fases: <ul style="list-style-type: none"> • Definición y publicación de los indicadores de: idoneidad, experiencia, eficacia, eficiencia, economía y de manejo del riesgo y los criterios de ponderación para comparar las ofertas. • Presentación de ofertas y documentos que acrediten la idoneidad (en el tiempo estipulado en los procesos de contratación). • Evaluación de las ofertas presentadas por las diferentes ESAL.
3. Aplicar el Estatuto General de Contratación Pública en todas las actuaciones que se adelanten para el cumplimiento del objeto del convenio.	1	Régimen general de inhabilidades e incompatibilidades – Ley 80 de 1993; Ley 1150 de 2007; Ley 1474 de 2011.
	2	Debe registrarse en el Sistema SECOP II.
	3	No debe registrarse en el RUP.
	4	Aplicar la Ley de estatuto Anticorrupción (ley 1474 de 2011).

2.2.2 VERDAD DOS:

Con la aplicación del Decreto 092 de 2017, el Gobierno Nacional sigue promoviendo y fortaleciendo el modelo “centralista” frente a la toma de decisiones y del desarrollo de los territorios.

Efectivamente, la Constitución Política de Colombia y la Ley de Planeación - Ley 152 de 1994¹⁴ establecen como principios que “... las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley Orgánica”; además de establecer que la prioridad del gasto público social “...busca asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación ...con la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación”.

Sin embargo, el Decreto 092 de 2017 le impone a los alcaldes y gobernadores, cuando les pide “justificar la contratación con estas entidades en términos eficiencia, eficacia, economía y manejo del riesgo; la obligatoriedad de “previa autorización” expresa de su representante legal para cada contrato en particular que planea suscribir bajo la modalidad de contratos de colaboración; y desconoce los procesos y procedimientos establecidos por las entidades territoriales para implementar los procesos de contratación pública que han sido construidos y aplicados en cumplimiento de la Ley Nacional de Contratación.

En este sentido, queda la inquietud si mediante un Decreto, el Gobierno Nacional; puede limitar, imponer y restringir a las autoridades locales las funciones de: i) desarrollo social, cultural, ambiental y económica; ii) la responsabilidad directa sobre el gasto público de los planes de desarrollo que han sido construidos de manera participativa; y iii) la autonomía administrativa y financiera que se les delegó en desarrollo del principio de descentralización de la Constitución Política Nacional.

2.2.3 VERDAD TRES:

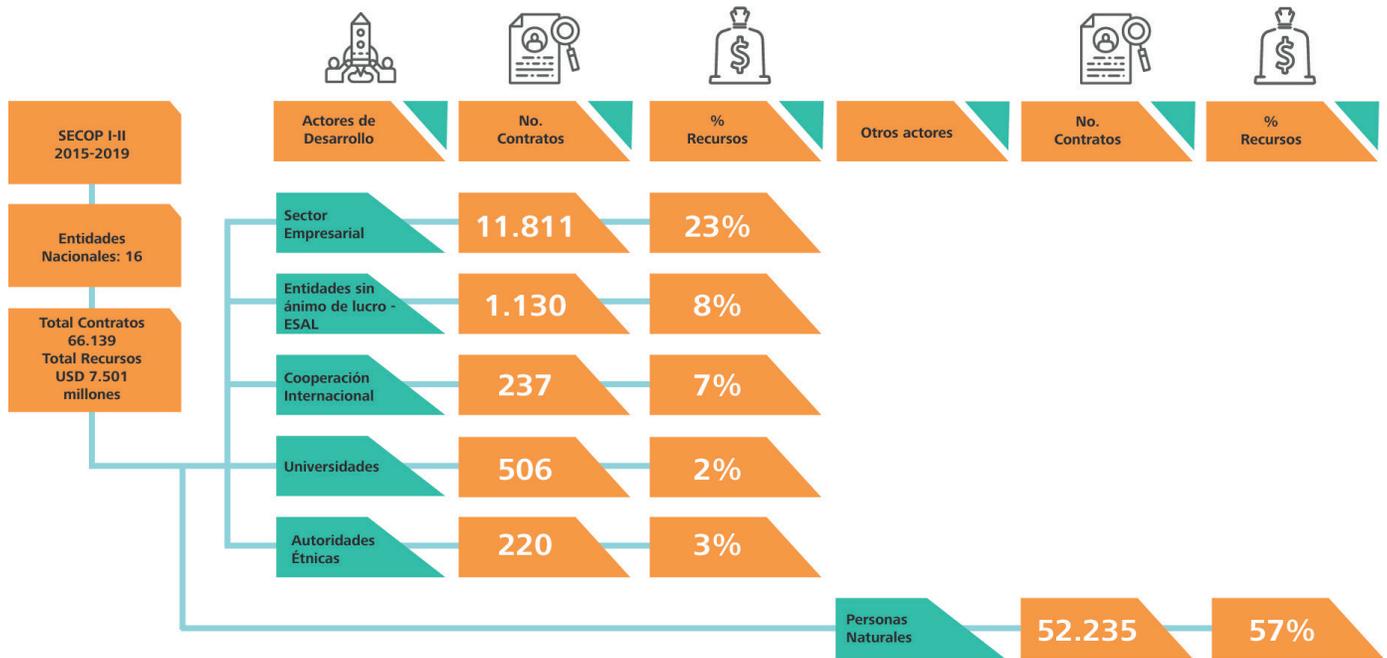
Las cifras nos dicen

a. Las ESAL no eran, ni son, el actor de desarrollo que concentra el número de contratos ni los recursos públicos asignados al Plan Nacional de Desarrollo

El análisis del proceso de contratación del periodo comprendido entre el 2015 y 2019 arroja que se adelantaron un total de 66.139 contratos, que comprometen la ejecución de COP\$22.758.960 millones de pesos (US\$7.501 millones de dólares) del presupuesto público o para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, como se observa en el siguiente gráfico.

¹⁴Ley Nacional de Planeación - Ley 152 de 1994. Revisado en mayo de 2020.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>

Gráfico No.3 Las cuentas claras en la contratación de los recursos públicos del Plan Nacional de Desarrollo con los actores del Desarrollo, vigencias 2015 - 2019



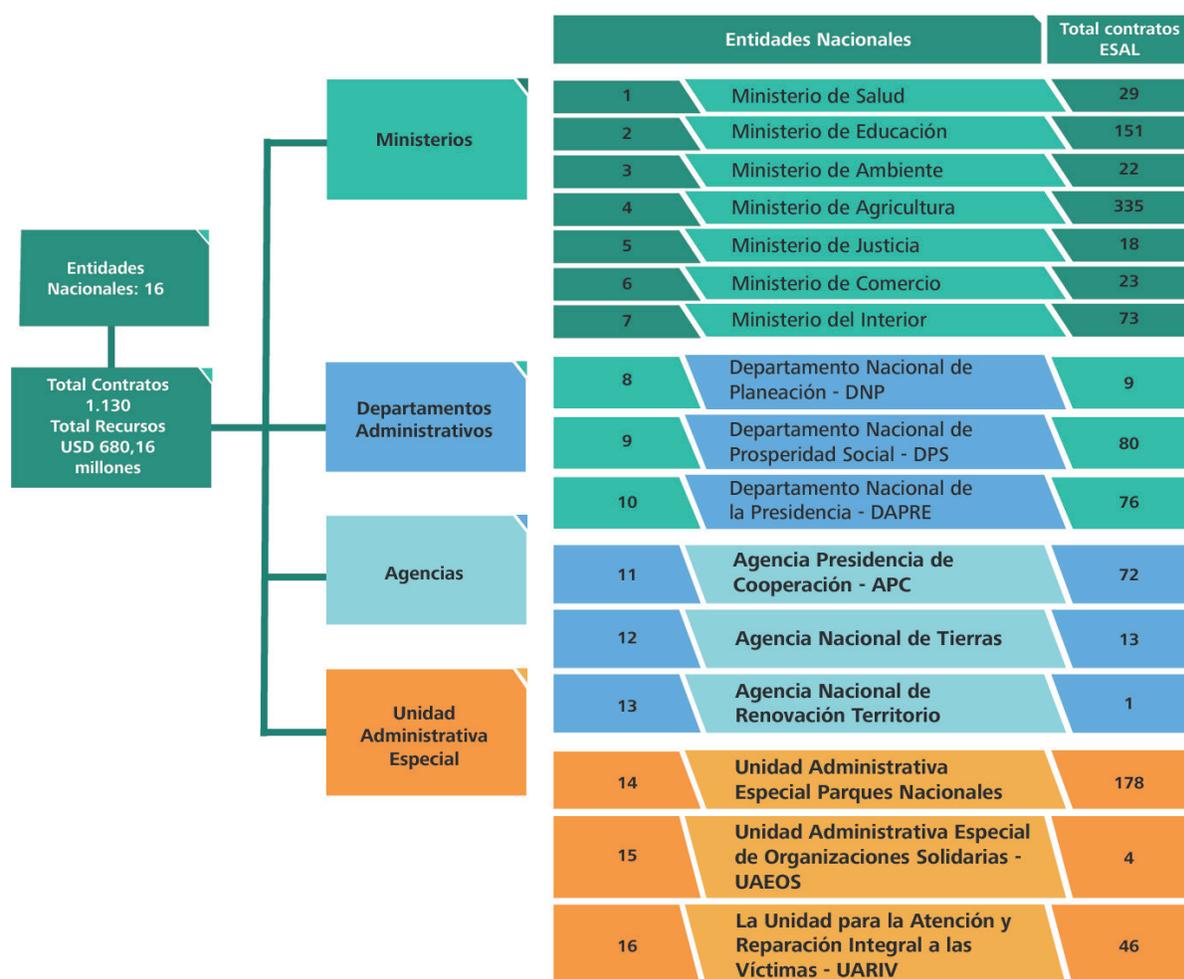
Fuente: Confederación Colombiana de ONG – CCONG; datos del SECOP II; Bogotá, 2020.

Estos resultados nos permiten afirmar que:

El principal actor de desarrollo que ejecuta los recursos públicos del Plan Nacional de Desarrollo son las entidades con ánimo de lucro, que representan el 17% (11.811 contratos) del total del número de los contratos, y el 23% del total de los recursos públicos contratados.

Por su parte, las Entidades sin Ánimo de Lucro, representan con el 1.7% (1.130 contratos) del total de contratos de las 16 entidades nacionales revisadas, y el 8,6% del total de los recursos públicos contratados. Estos datos permiten desmentir las diferentes afirmaciones ampliamente difundidas relacionadas con que es el sector social el que concentra la ejecución de recursos públicos de los planes de desarrollo. En el siguiente gráfico se puede observa la distribución de los 1.130 contratos suscritos con ESAL para el período 2015 -2019 por 16 entidades públicas nacionales.

Gráfico No.4 Contratación pública con las ESAL por parte de 16 entidades públicas 2015-2019



Fuente: Confederación Colombiana de ONG – CCONG; datos del SECOP II, Bogotá, 2020

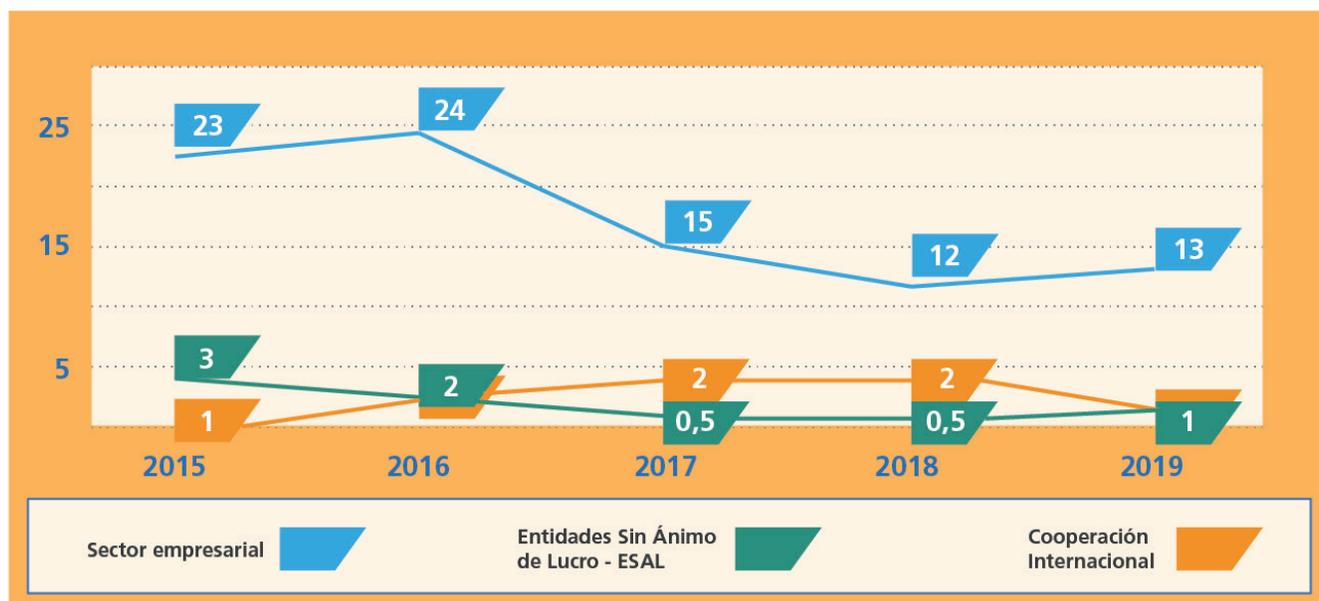
Volviendo al gráfico No. 3, le sigue en su orden, y ejerciendo un nuevo y extraño rol de contratista, las Agencias de Cooperación Internacional con un total del 1% del número de contratos (237 contratos) pero con un importante 7% del total de los recursos públicos de los Planes de Desarrollo.

Se resalta, el papel como contratista estatal, adelantado por las Universidades, que también son Entidades Sin Ánimo de Lucro, que representa el 1% del total de los contratos (506) y el 2% del total de los recursos públicos.

Pero es más significativo, reconocer que, la contratación pública se concentra en las personas naturales, con un 77% de los contratos analizados (52.235); y un alto monto de recursos públicos de inversión del Plan Nacional de Desarrollo, representados en el 57% de estos.

Estos datos nos permiten afirmar que entre 2015 -2019, las ESAL han mantenido bajos niveles de ejecución de contratos; y que, a partir del 2017, su acción se vio altamente limitada siendo, incluso, superada por las Agencias de Cooperación Internacional como se muestra en el siguiente gráfico.

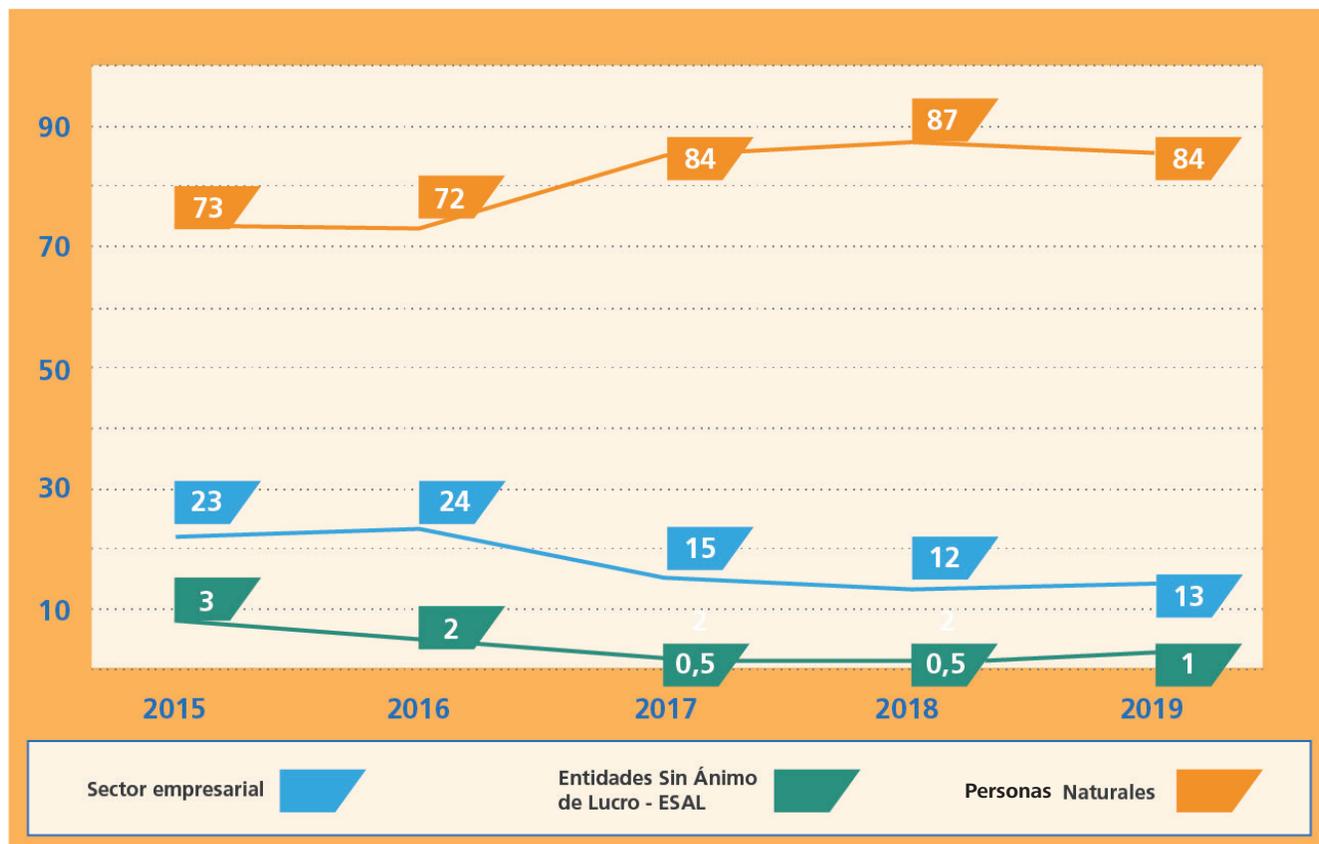
Gráfico No.5 — Porcentaje de contratación pública anual según actor de Desarrollo



Fuente: Confederación Colombiana de ONG – CCONG; datos del SECOP II, Bogotá, 2020

Y si se compara, para el mismo periodo, los dos actores de desarrollo (Entidades Sin Ánimo de Lucro - ESAL y sector empresarial) frente al total de los contratos adelantados con personas naturales es indiscutible reconocer que el Gobierno Nacional está privilegiando la contratación con estos últimos que asciende a un 57%, lo que lleva a preguntarse: ¿Por qué el gobierno nacional está privilegiando esta modalidad de contratación? ¿Qué está pasando con el empleo público? ¿Qué está pasando con la calidad del empleo y el cumplimiento del ODS relacionado con el trabajo decente?, ya que por todos es sabido que la modalidad de “Prestación de Servicios” genera inseguridad jurídica y financiera frente al trabajo. (Ver **Gráfico No. 6: Porcentaje de contratación pública, comparativo Entidades Sin Ánimo de Lucro - ESAL, personas naturales, y sector empresarial**).

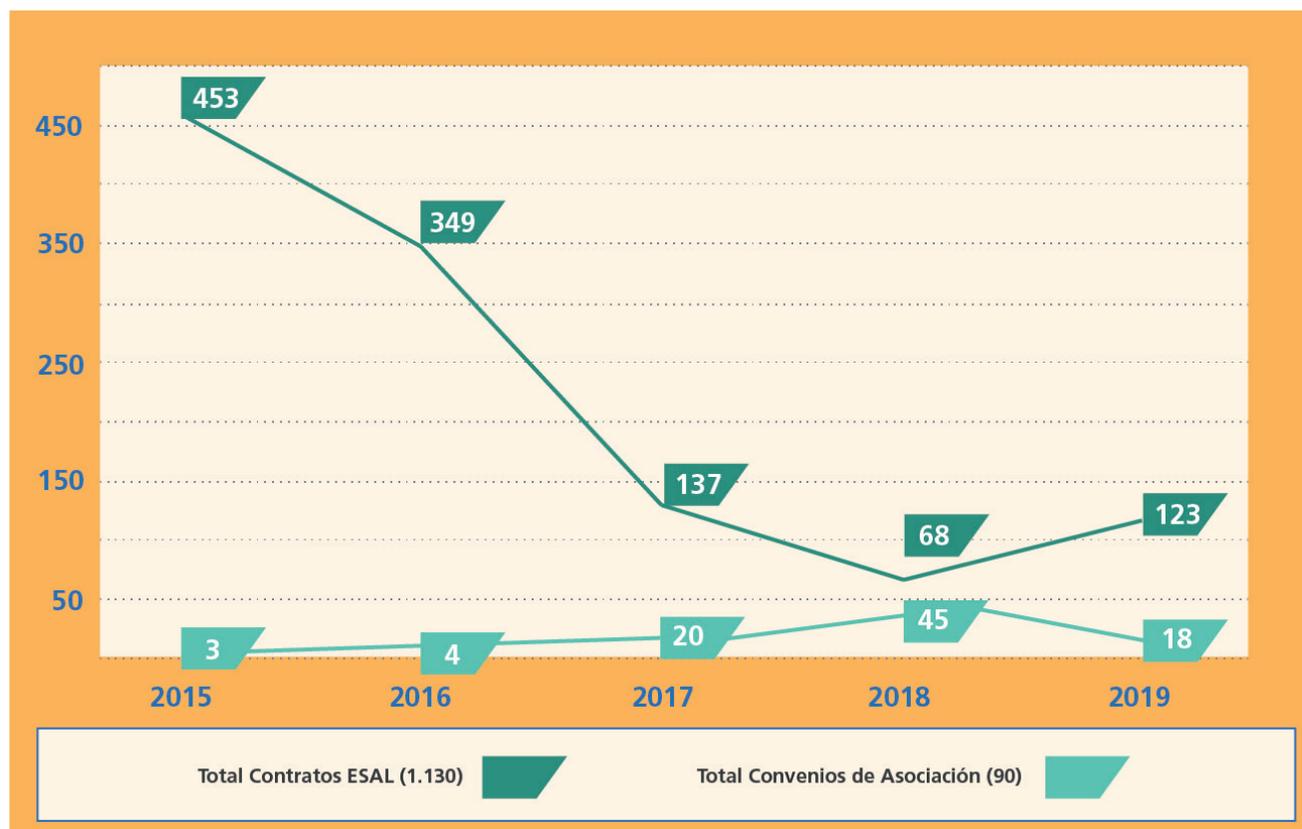
Gráfico No.6 — Porcentaje de contratación pública, comparativo Entidades Sin Ánimo de Lucro - ESAL, personas naturales, y sector empresarial



Fuente: Confederación Colombiana de ONG – CCONG; datos del SECOP II, Bogotá, 2020

Al revisar el cumplimiento de lo establecido en el Decreto 092 de 2017, del total de la contratación con las ESAL, solo el 8% se relaciona con la suscripción de Convenios de Asociación (Ver **Gráfico No. 7: Convenios de Asociación ESAL 2015 – 2019**).

Gráfico No.7 — Convenios de Asociación ESAL 2015 – 2019



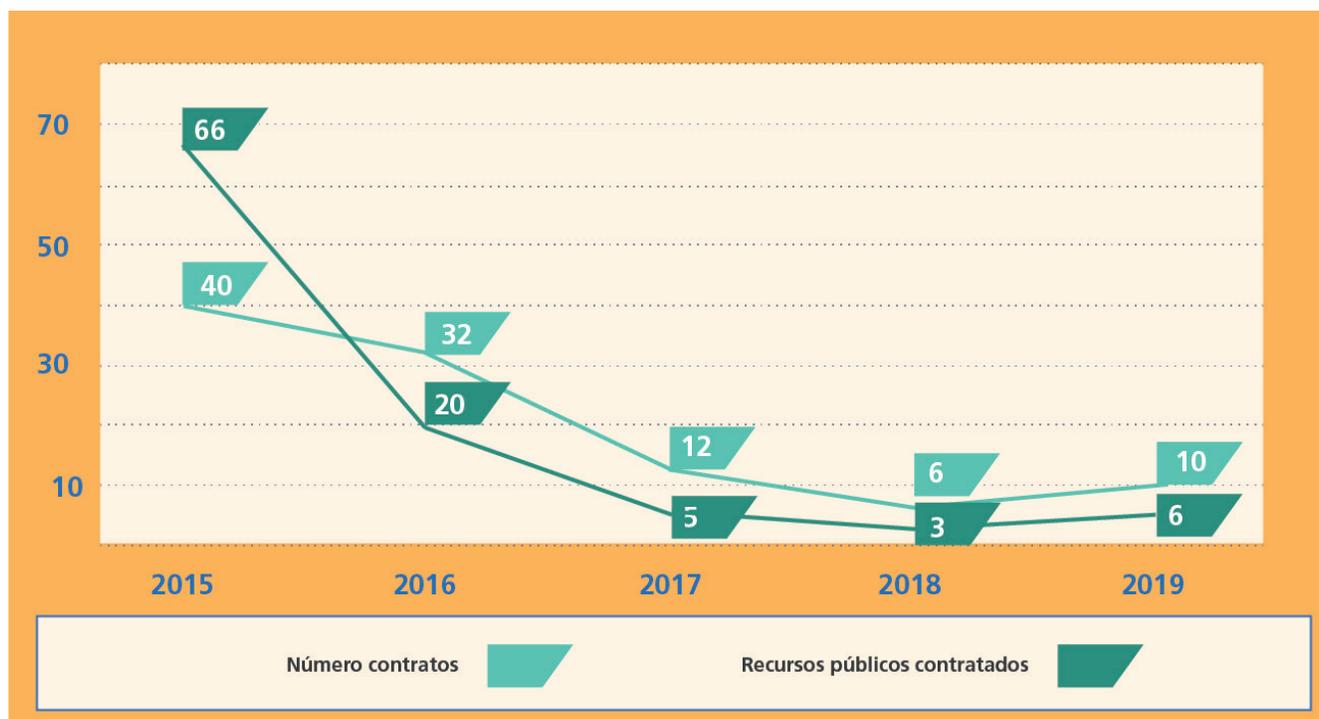
Fuente: Confederación Colombiana de ONG – CCONG; datos del SECOP II, Bogotá, 2020

Todas estas cifras corroboran la veracidad de que Decreto 092 de 2017 limitó la contratación con las ESAL y, evidencia, que el Estado no reconoce la oferta de valor de las organizaciones sociales del país; la acción que desarrollan en los territorios; el conocimiento que tienen de los contextos políticos, culturales, ambientales y sociales; y en general, desconoce que son actores válidos entre las poblaciones y las comunidades, y sus valiosas contribuciones como actor corresponsable del desarrollo.

b. La contratación con las ESAL

Revisando específicamente los 1.130 contratos públicos que se suscribieron entre 2015 al 2019 y que movilizaron el 8% de los recursos públicos (COP\$1.972.491 millones de pesos; USD\$680,16 millones de dólares); se puede reconocer que antes y durante la implementación del Decreto 092 de 2017, se disminuyó en 62% el número de contratos y en 75% la movilización de recursos públicos (Ver **Gráfico No.8: Contratación Pública con las ESAL, 2015 – 2019**).

Gráfico No.8 Contratación pública con las ESAL, 2015 – 2019



Fuente: Confederación Colombiana de ONG – CCONG; datos del SECOP II, Bogotá, 2020.

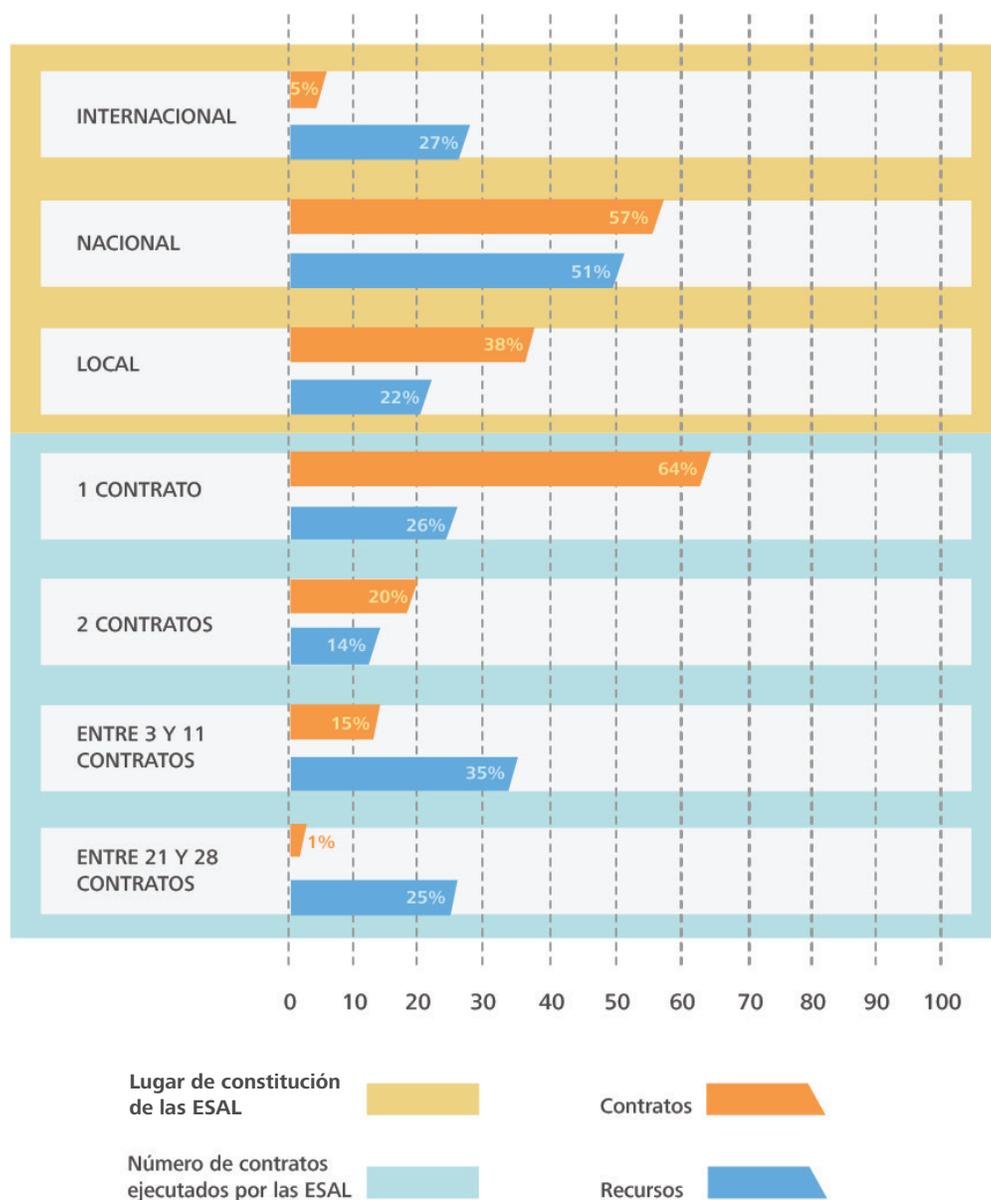
Igualmente, y reconociendo el tipo de ESAL de acuerdo con su naturaleza, es decir internacionales¹⁵, nacionales o locales, se identifica que de 581 ESAL que suscribieron contratos durante el período 2015-2019, el 5% son internacionales y movilizan el 27% de los recursos; el 57% son nacionales y movilizan el 51% de los recursos; y el 38% restante, son locales o regionales y movilizan el 22% de los recursos ejecutados.

En este sentido, las cifras demuestran, que el grado de concentración de los procesos contractuales de las 581 ESAL, el 64% de ESAL ejecutan 1 contrato; el 20% de ESAL ejecutan 2 contratos; el 15% de las ESAL ejecutan entre 3 y 11 contratos y el 1% de ESAL ejecutan entre 21 y 28 contratos (Ver **Gráfico No.9: Las ESAL: ejecución de los contratos y movilización de recursos públicos de los Planes de Desarrollo**).

¹⁵ Las ESAL internacionales han cumplido con los requisitos legales establecidos por la norma para adelantar su Oferta de Valor en Colombia.

Gráfico No.9 Las ESAL: ejecución de los contratos y movilización de recursos públicos de los Planes de Desarrollo

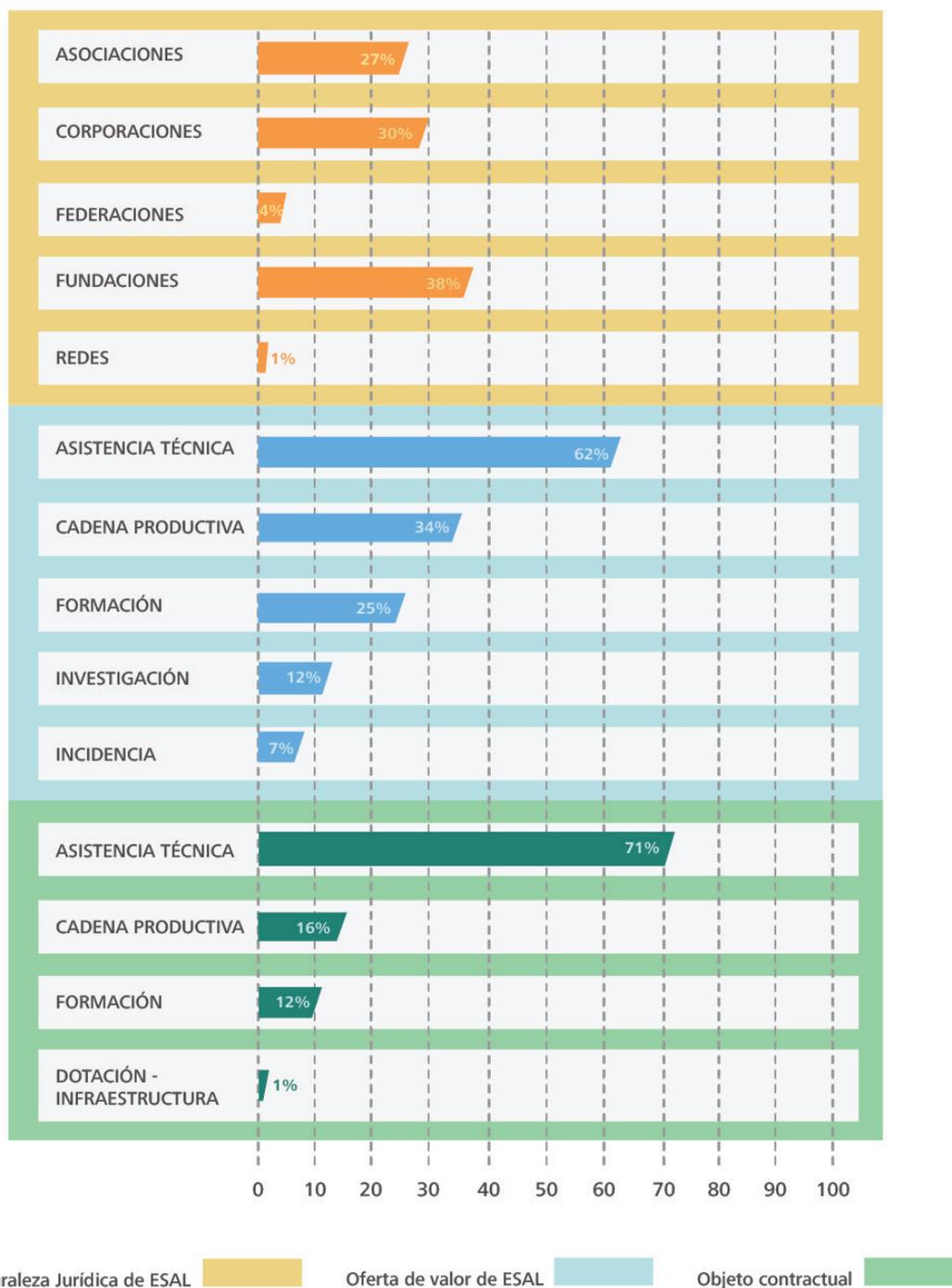
Total ESAL contratantes: 581
Total contratos: 1.130
2015 - 2019



Fuente: Confederación Colombiana de ONG – CCONG; datos del SECOP II, Bogotá, 2020

La información también nos permite reconocer que la 581 ESAL que ejecutan los 1.130 contratos responden a las figuras jurídicas establecidas en la norma nacional y la contratación se adelantó con Fundaciones (38%), Corporaciones (30%), y Asociaciones (27%); Federaciones (4%) y las redes presentan un número inferior de procesos contractuales (1%). (Ver **Gráfico No.10: Oferta de Valor de las ESAL y los objetos contractuales**).

Gráfico No.10 — Oferta de Valor de las ESAL y los objetos contractuales



Fuente: Confederación Colombiana de ONG – CCONG; datos del SECOP II, Bogotá, 2020

Se reconoce igualmente, en la gráfica anterior, la especialización y fortalecimiento de la Oferta de Valor de las ESAL durante los últimos años, con la cual han buscado responder a las necesidades y deberes que requieren las entidades públicas nacionales y territoriales para cumplir con lo establecido en los Planes de Desarrollo; especialmente en lo que el Programa Presidencial Colombia Compra Eficiente denomina como objeto contractual:

Servicios políticos y de asuntos cívicos y servicios de gestión de servicios profesionales de empresa y servicios administrativos con un 71%, en asistencia técnica y acompañamiento.

Producción, transformación y comercialización de productos con un 16% en los temas relacionados con la cadena productiva como el agro, lo ambiental e industrial; y los productos agrícolas.

2.2.4 VERDAD CUATRO:

El Decreto de contratación pública con las ESAL, es otro instrumento normativo, que acompañado con la Reforma Tributaria¹⁶, generan impactos en el capital social de los territorios.

Efectivamente, el desarrollo y la garantía efectiva de los derechos, se gestiona y se hace efectiva en los territorios, a partir de la formulación, ejecución y seguimiento participativo y colectivo de los Planes de Desarrollo.

Y es precisamente allí en donde la implementación del Decreto 092 de 2017 presentó un impacto importante, como lo muestran las cifras anteriores, tanto a nivel nacional como a nivel local y regional, por ello el llamado es a contar con las ESAL para gestionar los programas y proyectos ya que son los actores de desarrollo que cuentan con una oferta de valor con reconocimiento social y ciudadano, hacen presencia, conocen los contextos y las poblaciones; y especialmente son corresponsables para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible – ODS.

Esta norma limitó...

El derecho a la asociatividad conllevando a la pérdida de capital social, ya que, en los territorios, especialmente los más lejanos y pobres no cuentan con alternativas para la articulación y la acción colectiva diferentes a las figuras de las ESAL y por supuesto son quienes acompañan y hacen seguimiento a la ejecución de los planes de desarrollo.

La participación de las ESAL en los escenarios de democracia participativa y en el ciclo de las políticas públicas, que son una garantía para el cumplimiento del estado social de derecho, debido a que la norma limitó el acceso a los recursos públicos, que se convierten en una de las fuentes de sostenibilidad de su Oferta de Valor.

La acción colectiva y el aporte social al cumplimiento de las agendas globales como la Agenda de Desarrollo Sostenible, debido a que la norma privilegia a otros actores de desarrollo que cuentan con músculo financiero, pero que, en algunos casos, no son legítimos en los territorios y por tanto no hay valor agregado y saldos pedagógicos.

Pero, lo más preocupante, es que refuerza:

La concentración, la interlocución, la negociación, la participación y los recursos financieros en las ESAL que se denomina “grandes” o “financieramente sostenibles”, o “con capital financiero extranjero o empresarial” que las respalda, que operan en la centralidad y no conocen las realidades y las necesidades de los territorios y no son las que participan sistemáticamente en la construcción del desarrollo.

¹⁶ Confederación Colombiana de ONG-CCONG; Monitoreo social a la Reforma Tributaria – Ley 1819 de 2016: “Tres años después...lo que les ha dejado a las organizaciones sin ánimo de lucro”, se puede consultar en: https://ccong.org.co/files/941_at_Monitoreo%20

El debilitamiento de las condiciones habilitantes para la permanencia de las ESAL en el tiempo, debido a que la contratación que hace efectivos los planes de desarrollo se centró en los actores con ánimo de lucro y de la cooperación internacional, quienes son actores que no siempre permanecen y no generan procesos (que vayan más allá del tiempo de la ejecución de los contratos) que puedan garantizar la transformación de realidades sostenibles a corto, mediano y largo plazo.

Las relaciones de dependencia entre los gobiernos y la ciudadanía, ya que los ejecutores externos de los contratos que garantizan el cumplimiento de los planes de desarrollo no son reconocidos como sus pares, no representan sus intereses, no generan escenarios permanentes de confianza, lo que se refleja en seguir perpetuando las relaciones verticales, patronales, patriarcales, de clientelismo, de opacidad y de corrupción que por supuesto, limitan el desarrollo.

Si los mandatos de las Agendas Internacionales, que han sido suscritos por el Estado Colombiano, establecen la obligatoriedad de generar las condiciones para que todos los actores del desarrollo puedan estar en igualdad de condiciones, ¿por qué en Colombia se insiste en debilitar a los actores sociales? Y aquí entonces es importante insistir en la construcción de políticas públicas que promuevan su reconocimiento y su fortalecimiento como un actor clave en la democracia, en la paz, la reconciliación; y será necesario continuar exigiendo la implementación real y efectiva de la descentralización, como un elemento vital para el desarrollo sostenible.

2.2.5 VERDAD CINCO:

El Consejo de Estado mediante auto del 6 de agosto de 2019¹⁷ resolvió suspender de manera provisional los siguientes apartes de artículos del decreto 092 de 2017.

Norma suspendida provisionalmente

Inciso segundo del artículo 1 del Decreto 92 de 2017

Texto de la norma suspendida (parte en negrilla y subrayada)

“Artículo 1. Objeto. El objeto del presente decreto es reglamentar la forma como el Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal contrata con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades de interés de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de Desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política.

“Para la interpretación del presente decreto, las expresiones aquí utilizadas con mayúsculas inicial deben ser entendidas con el significado indicado en la guía que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para la aplicación del presente decreto.”

Razones por las cuales el Consejo de Estado Suspendió provisionalmente la norma (Ratio decidendi)

El Consejo de Estado tomó la decisión de “suspender provisionalmente el inciso segundo del artículo 1 del Decreto 92 de 2017, así como el inciso segundo del artículo 3 del mismo decreto, pues claramente el Presidente de la República excedió sus facultades, en tanto delegó en otra autoridad administrativa –que no hace parte del Gobierno Nacional– el ejercicio de las funciones de que se viene hablando en este aparte, sin que exista autorización para ello”.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA Bogotá D.C., seis (6) de agosto de dos mil diecinueve (2019) Radicación: 11001-03-26-000-2018-00113-00 (62003) Actor: Martín Bermúdez Muñoz Demandado: Departamento Nacional de Planeación y otros Acción: Nulidad por inconstitucionalidad.

Norma suspendida provisionalmente

Literales "a" y "c" del artículo 2 del Decreto 92 de 2017, así como el inciso quinto de la misma norma

Texto de la norma suspendida
(parte en negrilla y subrayada)

***“Artículo 2.** Procedencia de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad. Las Entidades Estatales del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal pueden contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad en los términos del artículo 355 de la Constitución Política y del presente decreto, siempre que el Proceso de Contratación reúna las siguientes condiciones:*

“a. Que el objeto del contrato corresponda directamente a programas y actividades de interés público previsto en el Plan Nacional o Seccional de Desarrollo, de acuerdo con el nivel de la Entidad Estatal, con los cuales esta busque exclusivamente promover los derechos de personas en situaciones de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana;

“b. Que el contrato no comporte una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato; y

“c. Que no exista oferta en el mercado de los bienes, obras y servicios requeridos para la estrategia y política del plan de desarrollo objeto de la contratación, distinta de la oferta que hacen las entidades privadas sin ánimo de lucro; o que, si existe, la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro represente la optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo. En los demás eventos, la Entidad Estatal deberá aplicar la Ley 80 de 1993, sus modificaciones y reglamentos.

“La Entidad Estatal del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal que contrata bajo esta modalidad deberá indicar expresamente en los Documentos del Proceso, cómo el Proceso de Contratación cumple con las condiciones establecidas en el presente artículo y justificar la contratación con estas entidades en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo.

“Estas Entidades Estatales pueden contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad en los términos del presente decreto, previa autorización expresa de su representante legal para cada contrato en particular que la Entidad Estatal planea suscribir bajo esta modalidad. El representante legal de la Entidad Estatal no podrá delegar la función de otorgar esta autorización.

“La Entidad Estatal deberá acreditar en los Documentos del Proceso la autorización respectiva”.

Razones por las cuales el Consejo de Estado Suspendió provisionalmente la norma (Ratio decidendi)

Para el Consejo de Estado “el literal “a” de la norma acusada resulta contrario a la norma superior (art. 355 de la C.P.), pues, como se vio atrás [numeral 2.3 supra], lo que pretende la norma reglamentada es que las entidades públicas puedan, mediante la celebración de contratos, impulsar los programas y actividades de interés público que desarrollan las entidades sin ánimo de lucro –de reconocida idoneidad– siempre que aquéllos (programas y actividades) resulten “acordes” con los planes de desarrollo (nacional o seccional).

Por “acorde” se debe entender aquello que se encuentra “... conforme, en armonía o en consonancia”[15] con el plan de desarrollo de que se trate, es decir, lo que se busca es que no esté en contravía o en discordancia con lo que allí se contempla: una cosa es exigir que el contrato a celebrar tenga el fin de impulsar programas y actividades de interés público “acordes” con los planes de desarrollo y otra, muy distinta, es exigir “... que el objeto del contrato corresponda directamente a programas y actividades de interés público previstos en el Plan de Desarrollo ...”, que es (esto último) lo que dispone el decreto acusado. A partir de lo dispuesto en el citado artículo 355, la entidad estatal debe verificar las actividades y programas de interés público que desarrolle la entidad sin ánimo de lucro y, a partir de allí, establecer si tales programas o actividades resultan acordes con su plan de desarrollo, no que necesariamente, se insiste, correspondan “directamente” a las actividades o programas previstos en tales planes de desarrollo. Puede suceder, por ejemplo, que el contrato con la entidad sin ánimo de lucro encaje perfectamente o sea “acorde” con el plan de desarrollo –que es lo que exige la norma reglamentada– y, sin embargo, no esté previsto “directamente” en algún plan de desarrollo –que es lo que exige la norma demandada–.

“De otro lado, el despacho observa que la limitación que se introdujo en el literal “a” del artículo 2 del decreto acusado, esto es, la concerniente a que los programas y actividades deben buscar la promoción de los derechos de personas en “... situaciones de debilidad manifiesta o [de] indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana ...”, también resulta violatoria del artículo 355 de la C.P., pues está cercenando la posibilidad de que se celebren contratos con entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto actividades y programas de interés público distintos a los allí enumerados, a pesar de tal limitación no está prevista en la norma reglamentada –art. 355–, pues, se insiste, la única restricción que ésta consagra se encuentra referida a la causa de los contratos, esto es, que tengan el “... fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo ...”. En este sentido, puede suceder, por ejemplo, que una entidad sin ánimo de lucro esté constituida e inspirada bajo una finalidad de interés público [como en temas ambientales, desarrollo sostenible, protección de animales, desarrollo integral de la familia, entre otros], cuente con reconocida idoneidad y, pese a ello, no pueda celebrar ningún contrato de fomento o impulso con la administración, por no circunscribirse su objeto misional a las categorías enunciadas en la norma reglamentada [literal “a”, art. 2, decreto acusado].

2.4.1.2 En lo atinente al literal “c” del artículo 2 demandado, el despacho también lo considera violatorio de la norma constitucional acabada de citar, pues condiciona la posibilidad de celebrar los contratos con las entidades sin ánimo de lucro a la inexistencia de oferta en el mercado “... de los bienes, obras y servicios requeridos para la estrategia y política del plan de desarrollo objeto de la contratación, distinta de la oferta que hacen las entidades privadas sin ánimo de lucro ...” y, además, condiciona tal contratación a que, de existir oferta, la contratación con las entidades privadas sin ánimo de lucro “... represente la optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo...”, eventos en los cuales –dice aquel literal–, se debe aplicar el Estatuto General de la Contratación Pública [ver, numeral 2.4.1 –pág. 20–].

A primera vista, es claro que la norma cuya suspensión se pide impone una restricción no dispuesta en el artículo 355 de la Constitución Política; en efecto, la finalidad de la norma constitucional es impulsar a las entidades sin ánimo de lucro que desarrollen determinadas actividades y programas con reconocida idoneidad, cometido que no puede lograrse si se condiciona la celebración de los contratos allí previstos a que no exista oferta en el mercado (distinta de la que hacen las entidades sin ánimo de lucro) y mucho menos si se condiciona al “ofrecimiento más favorable” para la entidad en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del riesgo, pues, se insiste, esta modalidad de contratación –la del artículo 355– no se rige por lo dispuesto para los contratos ordinarios de la administración pública.

El propósito de garantizar la libre competencia en el mercado –como se advierte de la lectura del acto acusado– no se ajusta a la finalidad de la norma constitucional en cita, pues desconoce que las entidades sin ánimo de lucro no participan en el mercado de bienes y servicios como lo hacen las demás y, por la misma razón, no se les pueden aplicar las reglas de selección contenidas en el Estatuto General de la Contratación Pública. Las entidades a las cuales la norma constitucional busca apoyar son entidades que(i) no tienen ánimo de lucro y (ii) desarrollan programas y actividades de interés público con reconocida idoneidad. No son, entonces, entidades creadas para competir en el mercado”.

Norma suspendida provisionalmente

El inciso segundo del artículo 3 del Decreto 92 de 2017

Texto de la norma suspendida (parte en negrilla y subrayada)

“Artículo 3. Reconocida idoneidad. La entidad sin ánimo de lucro es de reconocida idoneidad cuando es adecuada y apropiada para desarrollar las actividades que son objeto del Proceso de Contratación y cuenta con experiencia en el objeto a contratar. En consecuencia, el objeto estatutario de la entidad sin ánimo de lucro le debe permitir a esta desarrollar el objeto del Proceso de Contratación que adelantará la Entidad Estatal del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal.

*“La Entidad Estatal debe definir en los Documentos del Proceso las características que deben acreditar la entidad sin ánimo de lucro. **Para tal efecto, deberá tomar en consideración las pautas y criterios establecidos en la guía que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, la cual deberá tener en cuenta las normas de transparencia y acceso a la información aplicable a las entidades privadas sin ánimo de lucro que contratan con cargo a recursos de origen público y las mejores prácticas en materia de prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses.***

Razones por las cuales el Consejo de Estado Suspendió provisionalmente la norma (Ratio decidendi)

El Consejo de Estado tomó la decisión de “suspender provisionalmente el inciso segundo del artículo 1 del Decreto 92 de 2017, así como el inciso segundo del artículo 3 del mismo decreto, pues claramente el Presidente de la República excedió sus facultades, en tanto delegó en otra autoridad administrativa –que no hace parte del Gobierno Nacional– el ejercicio de las funciones de que se viene hablando en este aparte, sin que exista autorización para ello”.

El inciso final del artículo 4 del Decreto 92 de 2017, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente auto

**Texto de la norma suspendida
(parte en negrilla y subrayada)**

“Artículo 4. Proceso competitivo de selección cuando existe más de una entidad sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad. La Entidad Estatal del Gobierno Nacional, departamental, distrital y municipal deberá adelantar un proceso competitivo para seleccionar la entidad sin ánimo de lucro contratista, cuando en la etapa de planeación identifique que el programa o actividad de interés público que requiere desarrollar es ofrecido por más de una Entidad sin ánimo de lucro.

“En el proceso competitivo la Entidad Estatal deberá cumplir las siguientes fases: (i) definición y publicación de los indicadores de idoneidad, experiencia, eficacia, eficiencia, economía y de manejo del Riesgo y los criterios de ponderación para comparar las ofertas: (ii) definición de un plazo razonable para que las entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad presenten a la Entidad Estatal sus ofertas y los documentos que acrediten su idoneidad, y (iii) evaluación de las ofertas por parte de la Entidad Estatal teniendo en cuenta los criterios definidos para el efecto.

“Las Entidades Estatales no están obligadas a adelantar el proceso competitivo previsto en este artículo cuando el objeto del Proceso de Contratación corresponde a actividades artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana, que solo pueden desarrollar determinadas personas naturales o jurídicas, condición que debe justificarse en los estudios y documentos previos.

Razones por las cuales el Consejo de Estado Suspendió provisionalmente la norma (Ratio decidendi)

“Para el despacho la verdadera intención de la norma en estudio es relevar a la administración de surtir el procedimiento de selección previa, siempre que el objeto del contrato se encuentre relacionado con las actividades artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana. Acá no importa, según la presentación de la norma, si la entidad con la cual se celebra el contrato es o no una entidad sin ánimo de lucro.

Si se lee atentamente la norma se advierte que ella se refiere a los contratos que solo pueden celebrar “... determinadas personas naturales o jurídicas”; luego, sin duda, lo que pretende es excluir la aplicación del proceso competitivo respecto de los contratos que tengan por objeto las actividades allí previstas [se repite: actividades artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana].

Así, pues, el Gobierno Nacional privilegió la contratación con determinadas personas naturales o jurídicas (las del sector artístico, cultural, deportivo y de diversidad étnica) y dispuso que, cuando existan varias que ofrezcan prestar el mismo servicio, la entidad pública puede contratar a la que quiera sin adelantar, en tales casos, el proceso competitivo previsto en el decreto acusado. La norma permite prescindir, inclusive, de los procesos de selección con las entidades sin ánimo de lucro que desarrollen dichos objetos contractuales.

Puestas así las cosas, el despacho no encuentra motivo alguno para que se prescinda del proceso de selección cuando se identifique que el programa o actividad de interés público es ofrecido por más de una persona –natural o jurídica– simple y llanamente porque el objeto del proceso de contratación corresponda a actividades artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica[17]. Esta razón, por tanto, es suficiente para concluir que el Gobierno Nacional le otorgó un tratamiento privilegiado a quienes desarrollen tales actividades (artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica) lo cual resulta claramente violatorio de la igualdad que debe gobernar este tipo de procedimientos contractuales. No se entiende, entonces, cuál es la razón para que se le asigne un tratamiento distinto a la contratación con este tipo de actividades (artísticas, culturales, deportivas y de promoción a la diversidad étnica) frente a las actividades de interés público de otra naturaleza.

Bajo este panorama, se concluye que la norma impugnada efectivamente desconoce el artículo 13 de la Constitución Política [y por integración normativa el artículo 209 de la misma codificación], pues la función administrativa en todos los eventos se debe desarrollar con fundamento en el principio de igualdad, lo cual no se observa garantizado con disposiciones como la que acá se acusa”.

Conforme a lo anterior, las partes en negrilla y subrayadas de los citados artículos del Decreto Nacional 92 de 2017 estuvieron vigentes desde el **1º de junio de 2017 hasta el 6 de agosto de 2019**, cuando fueron suspendidas **provisionalmente** por el Consejo de Estado.

La importancia de este auto radica en que dichas normas no pueden ser aplicadas hasta tanto no exista una decisión de fondo por parte del Consejo de Estado, que bien puede declarar la nulidad de las normas demandadas o negar las pretensiones de nulidad. En este último caso, las normas suspendidas recobrarían su vigencia.

Es más, el Consejo de Estado respecto al artículo 5 del mencionado decreto, consideró que no es posible establecer en este estado procesal la vulneración alegada por el demandante, pues determinar si el decreto modificó o no el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 no es algo que se pueda hacer con la mera confrontación entre el acto acusado y las normas constitucionales presuntamente vulneradas.

Este punto es fundamental, porque precisamente en este cargo de la demanda se acusó al citado artículo de vulnerar los artículos 1, 2 y 333 de la Constitución Política, pues, el Gobierno Nacional, **en lugar de expedir un decreto reglamentario del artículo 355 de la C.P., con el objeto de hacer posible la celebración de los contratos allí previstos, lo que hizo fue expedir una normativa con la cual introdujo restricciones que impiden que se logre la finalidad de la norma constitucional.**

En otras palabras, el Consejo de Estado resolvió que se pronunciará al respecto en la sentencia donde se estudiará a fondo la infracción alegada y por tanto al ser esta una decisión provisional en el marco de una medida cautelar de suspensión provisional, difirió su estudio a la etapa de juzgamiento y a la sentencia como tal.

Lo anterior preocupa a las ESAL, teniendo en cuenta que desde la expedición del decreto, la interposición de la demanda y hasta la expedición de la providencia que resolvió la suspensión provisional han transcurrido a la fecha 4 años y considerando las velocidades del Consejo de Estado para resolver algunos procesos, que según el profesor Barrero Berardinelli¹⁸ son tres: "*lenta, lentísima y quieta*", tendremos todavía que esperar otros años, no sabemos cuántos, para conocer la decisión definitiva sobre el particular, generando incertidumbre e inseguridad jurídica tanto a las ESAL, como a las autoridades administrativas y los ciudadanos en general.

2.2.5.1 Los cargos por los cuales la providencia del 6 de agosto de 2019 del Consejo de Estado suspendió apartes del Decreto Nacional 092 de 2017 y el modelo de contratación diseñado por la Agencia de Contratación Estatal Colombia Compra Eficiente.

a. Aplicación indebida del principio de libertad de competencia del mercado a las ESAL, con lo cual se desconoce su naturaleza jurídica y los mandatos constitucionales que ordenan su promoción, fortalecimiento y estímulo.

Este es quizá el aspecto que mejor explica la visión del Decreto 092 de 2017 y frente al cual el Consejo de Estado bosqueja su posición al respecto, la cual ya plantea a grandes rasgos cuáles serán los fundamentos de su decisión definitiva en la sentencia, al mismo tiempo que constituye una oportunidad para las ESAL, en contribuir a una mejor comprensión de la naturaleza jurídica y el rol que desempeñan estas organizaciones en la sociedad y en la economía, desde una visión más amplia y actualizada del tema a la luz derecho comparado, al tiempo de permitir la identificación de las fronteras entre lo no lucrativo, lo público y el mercado.

¹⁸Barrero Berardinelli, Juan Antonio, Jurisprudencia Constitucional, Bogotá, Editorial Legis: 2018.

b. Violación del principio de derecho administrativo según el cual la competencia es inderogable, y que debe inexcusablemente ser ejercida por el órgano a quien la Constitución y la Ley se la ha otorgado, de lo cual se desprende la consecuente falta de competencia de la Agencia de Contratación Estatal Colombia Compra Eficiente.

Una de las razones fundamentales por la cual el Consejo Estado resolvió suspender apartes del Decreto Nacional 92 de 2017 es que la facultad reglamentaria del presidente de la República es indelegable en la **Agencia de Contratación Estatal Colombia Compra Eficiente**, porque eso implicaría desconocer el artículo 189 de la Constitución Política.

Lo que hace la providencia es reiterar dicha subregla en relación con reglamentos autónomos constitucionales como es el caso del Decreto 092 de 2017 en la cual señala que el Gobierno Nacional no podía delegar la potestad reglamentaria en la citada agencia. Entendiendo por Gobierno Nacional: *El Presidente de la República*, los ministros del ramo correspondiente y/o los *directores de departamentos administrativos*.

Al respecto, el Consejo de Estado señaló que *"el artículo 355 de la Constitución Política dispone que al Gobierno Nacional le corresponde reglamentar la contratación con las entidades sin ánimo de lucro, razón por la cual es evidente que, al ejercicio de tal potestad, no puede concurrir ninguna otra autoridad administrativa que no haga parte del Gobierno Nacional, así dependa de él en otros asuntos. (...) disponer que Colombia Compra Eficiente expedirá una "guía" para establecer el alcance y la interpretación de "... las expresiones ... utilizadas con mayúscula inicial ..." (como se hace en el inciso segundo del artículo 1 del decreto acusado), así como disponer que deberán tomarse "... en consideración las pautas y [los] criterios establecidos en la [misma] guía ..." (como se prevé en el inciso segundo del artículo 3 ejusdem), sin duda implica compartir el ejercicio de la reglamentación asignada directamente al Gobierno Nacional o, cuando menos, delegar en otra autoridad administrativa tal facultad"*.

En otras palabras, el Presidente de la República no podía delegar en Colombia Compra Eficiente, la función de reglamentar la contratación con las entidades sin ánimo de lucro, porque esta compete de manera directa, exclusiva y excluyente al Gobierno Nacional. Llámese Gobierno Nacional: Presidente de la República, los ministros del ramo correspondiente y/o los directores de departamentos administrativos, de lo cual se infiere lógicamente que la citada agencia no hace parte de dicha categoría.

c. Extralimitación y abuso de la potestad reglamentaria

Por otra parte, el Consejo de Estado evidenció la extralimitación del Gobierno Nacional, al momento de reglamentar el artículo 355 constitucional, en la medida que abusando de su potestad reglamentaria cambió la expresión "acorde" contenida en la citada norma de la Constitución Política, por la de "directamente", las cuales en el contexto lingüístico y normativo tienen un significado totalmente diferente. Como lo señala la citada corporación:

Por "acorde" se debe entender aquello que se encuentra *"... conforme, en armonía o en consonancia"* con el plan de desarrollo de que se trate, es decir, lo que se busca es que no esté en contravía o en discordancia con lo que allí se contempla: una cosa es exigir que el contrato a celebrar tenga el fin de impulsar programas y actividades de interés público *"acordes"* con los planes de desarrollo y otra, muy distinta, es exigir *"... que el objeto del contrato corresponda **directamente** a programas y actividades de interés público previstos en el Plan de Desarrollo ..."*, que es (esto último) lo que dispone el decreto acusado.

Una interpretación, como la propuesta en su momento por Colombia Compra Eficiente, llevaría por ejemplo al absurdo de que un municipio o distrito no pudiera contratar con una ESAL una campaña de prevención en el marco de la emergencia sanitaria, porque en el plan de desarrollo no fue previsto directamente, cuando es evidente que hace parte (guarda armonía, es acorde, está en consonancia con) de los programas y actividades de salud pública.

d. Vulneración al derecho fundamental a la igualdad y al principio de unidad de materia por inaplicar el principio de selección objetiva en relación con contrato relacionados con actividades artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana, lo cual resulta en un franco contrasentido frente a la supuesta finalidad de la norma.

El decreto viola el principio de unidad de materia al extender el objeto de la regulación a otras personas ya sea naturales o jurídicas distintas a las ESAL, de lo cual se sirve como medio para evitar hacer un proceso competitivo.

Esta decisión tiene una finalidad reprochable desde todo punto de vista, ya que implica, según lo explica el Consejo de Estado *“relevar a la administración de surtir el procedimiento de selección previa, siempre que el objeto del contrato se encuentre relacionado con las actividades artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana. Acá no importa, según la presentación de la norma, si la entidad con la cual se celebra el contrato es o no una entidad sin ánimo de lucro(...). Si se lee atentamente la norma se advierte que ella se refiere a los contratos que solo pueden celebrar “... determinadas personas **naturales o jurídicas**”; luego, sin duda, lo que pretende es excluir la aplicación del proceso competitivo respecto de los contratos que tengan por objeto las actividades allí previstas [se repite: actividades artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana]”*.

Por lo anterior, el Decreto 92 de 2017 genera un escenario favorable para la corrupción al relegitimar viejas prácticas clientelistas en la contratación estatal al privilegiar a un sector de las personas (ya sean naturales o jurídicas) del sector artístico, cultural, deportivo y de diversidad étnica), pasando por encima, incluso, de la ESAL que desarrollen esas actividades, y disponer que, a pesar de que existan varias que ofrezcan prestar el mismo servicio, la entidad pública puede contratar a la que quiera sin adelantar, en tales casos, el proceso competitivo.

Como lo plantea el Consejo de Estado la verdadera intención de la norma es relevar a la administración de surtir el procedimiento de selección previa, siempre que el objeto del contrato se encuentre relacionado con las actividades artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana. *“Acá no importa, según la presentación de la norma, si la entidad con la cual se celebra el contrato es o no una entidad sin ánimo de lucro. Si se lee atentamente la norma se advierte que ella se refiere a los contratos que solo pueden celebrar “... determinadas personas **naturales o jurídicas**”; luego, sin duda, lo que pretende es excluir la aplicación del proceso competitivo respecto de los contratos que tengan por objeto las actividades allí previstas [se repite: actividades artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana]”*.

En términos sencillos, para la contratación con determinadas personas naturales o jurídicas (las del sector artístico, cultural, deportivo y de diversidad étnica) la entidad pública puede contratar a la que quiera sin adelantar, en tales casos, el proceso competitivo previsto en el decreto 92 de 2017.

e. La reglamentación les asigna a los conceptos de idoneidad y conmutatividad un alcance que no se ajusta a la finalidad del artículo 355 de la Constitución Política.

El Decreto Nacional 92 de 2017 diferencia los contratos de colaboración de los convenios de asociación. Los dos tienen en común que ambos se celebran entre una entidad estatal y una ESAL, la cual debe ser de *“reconocida idoneidad”*.

Sobre la definición de *“reconocida idoneidad”*, el artículo 3 del citado decreto define que una ESAL es idónea *“cuando es adecuada y apropiada para desarrollar las actividades que son objeto del Proceso de Contratación y cuenta con experiencia en el objeto a contratar. En consecuencia, el objeto estatutario de*

la entidad sin ánimo de lucro le deberá permitir a esta desarrollar el objeto del Proceso de Contratación que adelantará la Entidad Estatal del Gobierno Nacional, departamental, distrital y municipal".

Al respecto, la norma confunde 2 dos aspectos de las ESAL que son diferentes. En primer lugar cuando se exige el objeto estatutario de la ESAL debe permitir desarrollar el objeto del contrato, de lo que se está hablando es de su capacidad y no de idoneidad. La capacidad se refiere a que la entidad no hubiere sido sancionada, como resultado de un trámite administrativo sancionatorio, por la autoridad de inspección, vigilancia y control, de tal manera que su personería jurídica estuviere suspendida o hubiere sido cancelada. Del mismo modo su capacidad, esta limitada por sus estatutos, los cuales asignan, por ejemplo, la representación legal de la entidad, los montos de contratación autorizados y los procedimientos internos, cuando dicha cuantía supera la autorización del representante legal. A su vez, el objeto social, limita su capacidad al ejercicio de aquellas actividades dirigidas o relacionadas con el cumplimiento de este.

Lo mismo sucede, con las decisiones resultado de un proceso sancionatorio contractual, de tal manera que, si existiere algún tipo de sanción, como por ejemplo una declaratoria de caducidad, está la inhabilitara para participar en un proceso de esta naturaleza. Por otra parte, el hecho, por ejemplo, de no haber renovado el RUES en Cámara de Comercio no afecta su capacidad, sino su idoneidad, en la medida que cuestiona su responsabilidad frente al cumplimiento de sus obligaciones legales y plantea el interrogante si una ESAL en esas condiciones es la adecuada para suscribir y ejecutar un contrato de esta naturaleza.

Además, la guía bien podría haber considerado otros aspectos, estos si de carácter objetivo y fácilmente verificables, tales como la duración de la entidad, el patrimonio, informes de gestión, cumplimiento de obligaciones estatutarias y financieras con los entes de supervisión, la implementación de sistemas de rendición de cuentas y su validación por ONG de tercer y cuarto grado, a las cuales estuvieren afiliadas.

Otra cosa muy diferente, es exigir que la ESAL debe ser *"adecuada y apropiada para desarrollar las actividades que son objeto del Proceso de Contratación y cuenta con experiencia"*, definición pobre desde el punto de vista conceptual, porque no va más allá de hacer una definición circular ya que emplea sinónimos, sin definir en estricto sentido como se debe valor esa idoneidad mas referida al concepto de experiencia.

Ahora bien, esos elementos si son definidos en la Guía de Colombia Compra Eficiente, pero como hemos señalado, al haber suspendido el Consejo de Estado el artículo del Decreto 092 que delegaba a dicha autoridad la facultad reglamentar dicho aspecto, en nuestra opinión dicha guía en virtud del principio del decaimiento del acto administrativo que se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento, desaparecen del escenario jurídico, (o como en este caso están suspendidas), no es jurídicamente vinculante porque el artículo en que se sustentaba fue suspendido.

Este punto es importante, además porque permite explicar el trato discriminatorio que establecía el Decreto 092 de 2017, en cuanto supeditaba los contratos de colaboración a aquellos en que se *"busque exclusivamente promover los derechos de personas en situación de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana"*, inciso que también fue suspendido, de tal manera que en la actualidad dicha diferencia con los contratos de asociación tampoco existe, porque según lo estimó el Consejo de Estado violaba de manera evidente el principio de igualdad.

Ahora bien, es importante evidenciar además otros defectos de dicha guía sobre esta materia:

En primer lugar emplea un lenguaje ambiguo cuando anota que las ESAL deben contar con un reconocimiento público manifiesto, expresión que le asigna una amplia discrecionalidad a la entidad estatal para determinar en cada caso concreto cuando una entidad cuenta con dicho reconocimiento manifiesto, tema discutible si consideramos que muchas de las ESAL, tienen un reconocimiento local por su trabajo en el

territorio, y no se determina un criterio objetivo, además de casi imposible cumplimiento, para su determinación. El mismo comentario aplica respecto a la expresión “la experiencia requerida debe estar asociada al éxito en programas desarrolladas por las ESAL”, la cual profundiza más la vaguedad y discrecionalidad de la entidad contratante, por encima de criterios objetivos como son el cumplimiento del objeto contractual.

Por otro lado, establece un trato privilegiado a organizaciones subsidiarias de organizaciones extranjeras, para cuantificar la experiencia de estas al momento de su valoración, tema que no se contempla respecto a las nacionales, las cuales en aplicación del principio de igualdad podrían acreditar la experiencia de las entidades de segundo, tercer y cuarto nivel a las cuales pueden estar asociadas, o incluso acudir a la figura de las uniones temporales para tal efecto.



Reflexiones finales

Durante la elaboración de este documento, la humanidad y los colombianos y colombianas están atravesando la Pandemia del COVID-19 que se une al debilitamiento del espacio cívico para que las organizaciones de la sociedad civil en Colombia puedan fortalecerse como un actor válido, respetado, reconocido e incidente en el desarrollo de los territorios.

Y hacemos estas reflexiones finales sobre el Estudio de los impactos de la norma (decreto 092 de 2017) que limita la participación de las ESAL en la ejecución de los planes de desarrollo y de los presupuestos públicos basados en hechos que no han sido demostrados y que sirvieron para criminalizar a las mismas, como los principales actores responsables de la desviación de los recursos y por tanto de la pobreza y la exclusión.

Sin embargo, como se pudo demostrar en las páginas anteriores, las ESAL no eran, ni son los principales concentradores de recursos y de contratación pública; los objetos contractuales responden a la Oferta de Valor que las ESAL han fortalecido y que la ley colombiana les asigna; y son los actores que siempre han estado allí, en los municipios, veredas, regiones en donde el Estado Central no llegó, y no llega en la actualidad, y en donde la confianza es el principal vínculo que tienen los ciudadanos y ciudadanas con todas esas ESAL, que están y que ya no están por que las normas de reforma tributaria y de contratación pública las golpeó tanto hasta tal punto que han preferido cerrar.

Pero volviendo al COVID-19, se debe reconocer que la Pandemia está vislumbrando, todo aquello que venían denunciando las OSC y que es el resultado de normas que limitan el ambiente habilitante.

Es así como la Pandemia:

Ha hecho visible, que las políticas públicas macro (sociales, económicas y ambientales) han profundizado las brechas y por tanto, hoy se encuentra un país con altos índices de **población excluida** de las dinámicas sociales, ambientales y culturales que le garantizan sus derechos; con altos índices de **población discriminada** por sus ideas, raza, identidad sexual, entre otros; y **población en condiciones de vulnerabilidad** por su edad, sexo, condición física y mental, imposibilidad de acceso a ingresos y en situación de refugiados (no migrantes).

Ha hecho visible, que las decisiones públicas se han centrado en proteger y fortalecer el mercado y el sector empresarial y financiero, a partir de medidas privatizadoras de los servicios y bienes; debilitó las políticas, los presupuestos y la institucionalidad pública **responsable de cumplir y garantizar los derechos** de los y las ciudadanos y ciudadanas; debilitando las diferentes formas de asociatividad y de articulación de la sociedad civil, que genera capital social y tejido social que pueda tener la capacidad de enfrentar las crisis.

Ha hecho visible que las políticas públicas han debilitado el **espacio cívico y ambiente habilitante** impidiéndole a las organizaciones sociales, barriales, comunitarias, Organizaciones No Gubernamentales – ONG y en general a las ESAL el ejercicio y goce efectivo de los derechos políticos y civiles (asociación, libertad de expresión, acceso a información pública, monitoreo social y veeduría ciudadana, entre otros). Y aquí la norma tributaria y de contratación es un ejemplo perfecto.

Ha hecho visible que la sociedad colombiana privilegia la “cultura del vivo, del individualismo, del consumismo, del todo vale, del que no importa los medios sino el fin, del sálvese quien pueda, del consumismo, de la exclusión, discriminación y del bulín” sin tener alternativas y políticas públicas y privadas que promuevan y fortalezcan **la cultura ciudadana y democrática**, en donde se premie y privilegie la solidaridad, la acción colectiva, la asociatividad, la transparencia, entre otros.

Ha hecho visible que las medidas que se adoptaron **en el “Estado de Excepción” incrementaron las desigualdades**; y se sigue enfrentando “... al virus en condiciones de desigualdad: hay un segmento de la sociedad que es mucho más vulnerable, tanto debido al débil sistema público de salud como, sobre todo, a causa del paro masivo y de la precariedad que la crisis está en vías de engendrar. Todo ello genera inquietud, aun cuando en paralelo se manifieste la necesidad de comunes, de la solidaridad, de vivir en sociedad, de comunicar con los demás. Sin duda, esta contra tendencia es una fuente de esperanza”¹⁶. Y en donde las normas expedidas para enfrentar la pandemia, siguió desconociendo el rol de las ESAL como actores que han estado, están y estarán enfrentando al lado de los y las ciudadanas la crisis actual y venidera.

¹⁶Mathieu Dejean; entrevista a Enzo Traverso: “El estado de emergencia sanitaria corre el riesgo de ejercer un control total sobre nuestras vidas”; abril de 2020. <https://www.vientosur.info/spip.php?article15817->. Tomado el 15 de abril de 2020.



Monitoreo Social

Contratación pública • Las verdades en la implementación del Decreto 092 de 2017 • Cuatro años después...

■ Bogotá, Diciembre de 2020 ■



HOJA DE RUTA
Compromiso de la Unión
Europea con la sociedad civil



• www.ccong.org.co • comunicaciones@ccong.org.co
• Bogotá, Colombia