

INFORME 1: CARACTERIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DEL CONGLOMERADO PÚBLICO DE MEDELLÍN - COMPARATIVO 2017-2022

INTRODUCCIÓN

La Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (en adelante, la Cámara) creó el [Centro de Estudios de la Gestión y la Contratación Pública](#) como un servicio de conocimiento e información abierto y gratuito para brindar a la comunidad herramientas y análisis que faciliten el seguimiento a la gestión y contratación de las entidades públicas, cumpliendo su función legal de desempeñar y promover actividades de veeduría cívica en temas de interés general en su jurisdicción.

El Centro de Estudios de la Gestión y la Contratación Pública se erige como una iniciativa para potencializar las actividades de las veedurías, las entidades públicas, los entes de control y de la ciudadanía interesada en vigilar la gestión pública. En últimas, busca la concurrencia y armonización de dos derechos que guardan estrecha relación entre sí: el derecho a la participación ciudadana, que es a su vez un deber, y el derecho a la buena administración pública.

La participación ciudadana es un derecho, un deber (artículo 60, Ley 1757 de 2015) y una oportunidad porque el desarrollo económico, social y cultural de las regiones se promueve con la transparencia de la administración pública y la calidad del tejido empresarial del país. Por esto, cada ciudadano, empresario y organización, independiente de su índole, es responsable de velar por el buen uso y la gestión de sus recursos, en especial, de aquellos de que tienen origen público.

Entender la participación bajo el tridente derecho, deber y oportunidad, como lo ha declarado la Corte Constitucional (Sentencia T-418 de 1993), es propio del Estado social de derecho, donde la democracia deja de ser vista como una manifestación vertical del poder, en la que el ciudadano solo participa en la elección de los gobernantes, para adquirir una perspectiva horizontal en la que la ciudadanía es cogestora del quehacer público. Así, la participación ciudadana se presenta como la posibilidad de actuar proactivamente para garantizar el cumplimiento de los propósitos estatales.

Se pasa, entonces, de considerar a las personas como simples administrados sometidos bajo una relación vertical inflexible de subordinación con el Estado a tomarlas como fundamentales e indispensables para su correcto funcionamiento. Rodríguez-Arana (2013) ha destacado este cambio de paradigma como un hito para considerar el derecho a la buena administración pública como un derecho fundamental.

Particularmente, sobre la supervisión ciudadana de los procesos de contratación estatal, la Ley 1757 del 2015, en su artículo 65, es clara en señalar que “todo contrato que celebren las instituciones del Estado estará sujeto a la vigilancia por parte de las personas, entidades y organizaciones que quieran hacerlo, de conformidad con la normatividad vigente en la materia”.

La importancia de este artículo, como lo recalcó la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015, es que enfatiza en la obligación que tienen las entidades que administran recursos públicos de revelar toda información que no esté sometida a reserva y, más importante aún, en la obligación de garantizar y promover el ejercicio del control social sobre la gestión hecha con tales recursos.

Ahora, al ser la contratación estatal fundamental para cumplir con los objetivos de las entidades públicas se requieren herramientas de fácil manejo y comprensión para que los distintos grupos de interés puedan analizar y determinar si los procesos contractuales se hacen en condiciones de eficiencia y transparencia y cumplen con los principios inherentes a la contratación estatal y la función pública.

La Cámara pretende consolidar el Centro de Estudios de la Gestión y la Contratación Pública como un punto de encuentro que reúna a diversos actores, como universidades, veedurías, centros de pensamiento, cámaras de comercio, entre otros, y, como parte de la democracia participativa y pluralista a través del control social a la gestión de lo público, genere análisis, estudios y diagnósticos sobre la gestión y la contratación pública en Antioquia.

Partiendo de ese contexto, el primer informe del 2023 describe los procesos de contratación que las entidades que integran el Conglomerado Público del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín (en adelante, CPM) reportaron en las bases de datos del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop) entre 2017 y 2022.

1. FUENTE DE LOS DATOS

Los datos que se visualizan en los gráficos y en las tablas que están al final de este informe son extraídos como datos abiertos de www.datos.gov.co, es decir, provienen de información pública dispuesta en formatos que permiten su uso y reutilización bajo licencia abierta y sin restricciones legales para su aprovechamiento. Particularmente, las bases de datos extraídas son aquellas que contienen información sobre Secop I y Secop II. El administrador del conjunto de la información consignada en las bases de datos es la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (en adelante, Colombia Compra Eficiente).

La información que se muestra en los gráficos y tablas está segmentada en: Secop I, Secop II Contratos Electrónicos (en adelante, Secop II CE) y SECOP II Procesos de Contratación (en adelante, Secop II PC). La información de Secop II se presenta dividida (CE y PC) tal como está en la fuente de los datos (www.datos.gov.co). Se conservó así para evitar perder información relevante.

Si bien algunos reportes de información de Secop II PC y Secop II CE coinciden, otros se encuentran solo en una de las dos bases de datos. Al parecer, no todo proceso contractual cuenta con un contrato electrónico y no todo contrato electrónico agotó un proceso. En ese sentido, se invita al usuario de este informe a prestar atención y a considerar ambas bases de datos tanto de forma conjunta como individual.

También es posible que las bases de datos de Secop II, particularmente la Secop II PC, en el campo del proveedor arrojen “No Adjudicado”. Sin embargo, en algunas oportunidades, al consultar la URL del respectivo reporte se constató que sí existe un contratista seleccionado a través de un proceso de contratación directa.

Se espera que para futuros informes del Centro de Estudios de la Gestión y la Contratación Pública se pueda integrar la visualización de la información, garantizando la fidelidad de lo consignado en la fuente de los datos.

Para conocer las particularidades de cada proceso contractual y hacer un adecuado análisis de la información, en cada tabla hay una columna que habilita la consulta de la información directamente en la correspondiente URL del expediente (Secop I o Secop II).

Es importante advertir que la calidad de la información consignada en Secop I y Secop II es responsabilidad de los usuarios encargados de la propiedad, administración y/o reporte de la información tanto en las plataformas como en el depósito en www.datos.gov.co. En consecuencia, las inconsistencias encontradas o la ausencia de información no es responsabilidad de la Cámara.

2. SOBRE SECOP I Y SECOP II

Las dos plataformas están a cargo de Colombia Compra Eficiente, entidad creada mediante el Decreto Ley 4170 de 2011 con el objetivo principal de desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los participantes en los procesos de compras y contratación pública.

El marco normativo de Secop se ha desarrollado principalmente con la Ley 1150 de 2007 y los Decretos 066 de 2008, 2474 de 2008, 734 de 2012 y 1510 de 2013, unificados finalmente en el Decreto Único 1082 de 2015.

El Secop, por ser el medio de información oficial de las contrataciones hechas con recursos públicos, es fundamental para darles transparencia a dichos procesos. No solo permite que quien quiera aplicar a un proceso de contratación pública consulte la información que le interesa, sino que, además, y este es su atributo más valioso, permite que todos los grupos de interés, como las veedurías ciudadanas, realicen consultas que les sirvan para detectar irregularidades en la contratación.

Sin embargo, entender y analizar la información que reposa en el Secop no es fácil para un ciudadano promedio. Que haya dos plataformas y una cantidad importante de variables de búsqueda; que, en algunos casos, la calidad de los reportes sea baja; que la navegación e interacción con el contenido se dificulte, y que determinados grupos de interés carezcan del *software* o del conocimiento requerido para procesar la información son barreras que precisamente llevaron a la Cámara a querer desarrollar herramientas para facilitar el acceso

y el análisis de las bases de datos de Secop, y así, potencializar la labor de vigilancia y que sus resultados sean más acertados.

A través de circulares, Colombia Compra Eficiente estableció de manera escalonada qué entidades deben reportar o realizar sus procesos de contratación por medio del Secop. Se resaltan las siguientes:

- Circular Externa N.º 1 de 21 de junio de 2013: estableció que las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el Secop, sin importar su régimen jurídico, naturaleza pública o privada ni la pertenencia a una u otra rama del poder público. Las instituciones que ejecutan recursos públicos sin ser entidades del Estado están obligadas a publicar en el Secop la actividad contractual que ejecuten con cargo a recursos públicos.
- Circular Externa N.º 20 de 27 de agosto de 2015: estableció las condiciones de publicidad de la actividad contractual de las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas de servicios públicos domiciliarios que en su actividad comercial están en situación de competencia.
- Circular Externa N.º 1 de 2019: obligó a las entidades incluidas en su anexo a publicar en el Secop II los procedimientos de contratación que iniciaban a partir del primero de enero de 2020, entre otros actos de la actividad contractual.
- Circular Externa N.º 1 de 2021: señaló las entidades que deben usar obligatoriamente el Secop II con fechas escalonadas del primero de abril, primero de julio y primero de octubre de 2021.
- Circular Externa N.º 2 de 2022: emitió directrices sobre la obligatoriedad de usar el Secop II en el 2022.

Finalmente, con base en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, las entidades estatales que cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación Pública de la Administración Pública debían publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en Secop II a más tardar el 18 de julio de 2022 a las 23:59 horas.

Esta ley aclaró varias dudas que había sobre el reporte en Secop por parte de las entidades con régimen especial de contratación, es decir, aquellas cuyo régimen es distinto al consagrado en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y demás normas reglamentarias. Inicialmente no era claro si debían reportar en la plataforma porque no había una norma de rango legal que lo ordenara, solo las circulares de Colombia Compra Eficiente que, amparadas en una interpretación sistemática de las leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011 y el Decreto 1082 de 2015, instaban al reporte.

3. ENTIDADES ANALIZADAS EN ESTE INFORME: CPM

El CPM es un modelo de gestión administrativa compuesto por el conjunto de entidades descentralizadas por servicios del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín. Su propósito es homologar el actuar de dichas entidades con los objetivos, planes, programas y proyectos del gobierno del Distrito, cuya sujeción se anunció en noviembre de 2014 y su adopción se ratificó con el Decreto 883 de 2015 de la Alcaldía de Medellín. El CPM está regulado por las disposiciones de los Decretos 1700 de 2015, 1686 de 2015 y 863 de 2020 de la misma entidad.

El Decreto 883 de 2015 se adoptó para implementar y armonizar buenas prácticas de gobierno corporativo en las entidades que conforman el CPM y la Alcaldía, fortaleciendo su rol desde la óptica de propietario, accionista o asociado, y aclarando la forma de relación, dirección y control con las entidades de las que son propietarias o en las que participan en su administración. Además, el modelo del CPM está enmarcado en los principios de transparencia en la información, eficiencia, autonomía en la gestión de las entidades descentralizadas y sostenibilidad.

Según los datos que la Alcaldía de Medellín (s.f.) tiene publicados en su página web, el CPM se compone de 26 entidades descentralizadas que hacen parte de ocho sectores económicos. A 2020 sumaban más de 77 billones de activos y 31 billones de patrimonio. Sin embargo, en respuesta a una consulta atendida el 26 de diciembre de 2022, la Secretaría Privada de la entidad enlistó 34 entidades pertenecientes al CPM¹.

Por lo tanto, este informe muestra la caracterización de la contratación de 35 entidades: 34 que forman parte del CPM, según el Decreto 863 de 2020, más el Distrito de Medellín. Así, cuando se haga alusión al CPM, se entenderá incluido el Distrito.

Debe anotarse que dependiendo de la plataforma, en la fuente de las bases de datos algunas entidades no figuran con nombre propio, de ahí que en la pestaña de búsqueda de las analizadas aparezca “en blanco”, algo que se debe a un problema en la carga de los datos hecha por el administrador de las bases de datos. Se le recomienda al usuario de este informe que no descarte la búsqueda ni el análisis la de información que resulte del filtro “en blanco”.

Se excluyeron dos de las entidades que según el citado decreto pertenecen al CPM: Fundación Jardín Botánico Joaquín Antonio Uribe y Teleantioquia, porque son descentralizadas indirectas² y no han manifestado su voluntad de integrar el CPM. De acuerdo con el párrafo del artículo 74 del Decreto 883 de 2015, podrán acogerse voluntariamente al CPM las entidades descentralizadas indirectas y aquellas en las que el Municipio de Medellín (ahora,

¹ Respuesta a derecho de petición con radicado 202210409384.

² Según el artículo 38 del Decreto 883 del 2015, “son entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado, aquellas que por regla general nacen del concierto de voluntades del Municipio de Medellín o sus entidades descentralizadas con otras entidades públicas o entre éstas y particulares, con el fin de desarrollar de manera conjunta actividades relacionadas con sus funciones, fines u objetos, tales como: asociaciones entre entidades públicas; corporaciones o fundaciones mixtas, fundaciones con recursos públicos, filiales de empresas industriales y comerciales del Estado y aquellas que se encuentren consagradas como tal en el ordenamiento jurídico”.

Distrito) tenga una participación inferior al 50 % o haga parte de sus juntas o consejos directivos, previa decisión de sus órganos de administración.

La **Tabla 1** muestra la fecha en la que las entidades estudiadas debían publicar su información en Secop I y Secop II. Allí se evidencia la progresividad en el reporte y la entrada en vigor del reporte obligatorio en Secop II para un gran número de entidades del CPM.

Tabla 1.

Entidades del CPM con NIT, naturaleza jurídica, régimen de contratación y fechas de reporte obligatorio de información en Secop I y Secop II según directrices de Colombia Compra Eficiente

Entidad	NIT	Naturaleza jurídica	Régimen de contratación	Fecha obligada para reportar en Secop I	Fecha obligada para reportar en Secop II
Administrador del Patrimonio Escindido de Empresas Varias de Medellín (APEV)	900266932-6	Establecimiento público	Estatuto General de Contratación Pública de la Administración Pública y normativa concordante	21/06/2013*	19/07/2022
Aeropuerto Enrique Olaya Herrera	800099113-1	Establecimiento público	Estatuto General de Contratación Pública de la Administración Pública y normativa concordante	21/06/2013*	01/07/2021
Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI Medellín)	811036423-1	Asociación entre entidades públicas	Estatuto General de Contratación Pública de la Administración Pública y normativa concordante	21/06/2013*	01/07/2021
Agencia para la Educación Superior de Medellín, Sapiencia	900602106-0	Unidad administrativa especial con personería jurídica	Estatuto General de Contratación Pública de la Administración Pública y normativa concordante	21/06/2013*	01/04/2021
Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y	900623766-1	Unidad administrativa especial con	Estatuto General de Contratación Pública de la	21/06/2013*	01/07/2021

las Alianzas Público Privadas - APP		personería jurídica	Administración Pública y normativa concordante		
Asociación Canal Local de Televisión de Medellín, Telemedellín	811006762- 3	Asociación entre entidades públicas	Régimen privado de contratación	21/06/2013*	19/07/2022
Biblioteca Pública Piloto	890980150- 1	Establecimie nto público	Estatuto General de Contratación Pública de la Administración Pública y normativa concordante	21/06/2013*	01/04/2021
Corporación Cuenca Verde	800091558- 9	Entidad sin ánimo de lucro (Esal)	Régimen privado de contratación		19/07/2022
Corporación Hospital Infantil Concejo de Medellín	900625317- 7	Esal	Régimen privado de contratación		19/07/2022
Corporación Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Antioquia, Créame	811040040- 8	Esal	Régimen privado de contratación		19/07/2022
Corporación Parque Arví	900154128- 1	Esal	Régimen privado de contratación		19/07/2022
Corporación Parque Explora	900145472- 0	Esal	Régimen privado de contratación		19/07/2022
Corporación Recreativa Metropolitana de Medellín, Metroparques	890984630- 1	Empresa industrial y comercial del Estado	Régimen privado de contratación	27/08/2015**	19/07/2022
Corporación Ruta N	900323466- 1	Esal	Régimen privado de contratación		19/07/2022
Distrito de Medellín (antes, Municipio de Medellín)	890905211- 1	Entidad territorial	Estatuto General de Contratación Pública de la Administración Pública y	21/06/2013	01/01/2020

			normativa concordante		
Empresa de Desarrollo Urbano, EDU	800223337-6	Empresa industrial y comercial del Estado	Régimen privado de contratación	27/08/2015**	01/04/2021
Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda., Metromed	890923668-1	Empresa industrial y comercial del Estado	Régimen privado de contratación	27/08/2015**	19/07/2022
Empresa para la Seguridad Urbana, ESU	890984761-8	Empresa industrial y comercial del Estado	Régimen privado de contratación	27/08/2015**	19/07/2022
Empresas Públicas de Medellín, E. S. P. - EPM	890904996-1	Empresa industrial y comercial del Estado	Régimen privado de contratación	27/08/2015**	19/07/2022
Fondo de Garantías de Antioquia, FGA S. A.	811010485-3	Sociedad de economía mixta	Régimen privado de contratación	27/08/2015***	19/07/2022
Fondo de Valorización de Medellín, Fonvalmed	900158929-0	Establecimiento público	Estatuto General de Contratación Pública de la Administración Pública y normativa concordante	21/06/2013*	01/07/2021
Fundación Ferrocarril de Antioquia	890985700-3	Entidad mixta sin ánimo de lucro	Régimen privado de contratación		19/07/2022
Fundación Medellín Convention & Visitors Bureau	811008634-8	Esal	Régimen privado de contratación		19/07/2022
Hospital General de Medellín E. S. E. Luz Castro de Gutiérrez	890904646-7	Empresa social del Estado	Régimen privado de contratación	21/06/2013*	19/07/2022
Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia	890980134-1	Establecimiento público	Estatuto General de Contratación Pública de la	21/06/2013*	19/07/2022

			Administración Pública y normativa concordante		
Instituto de Deportes y Recreación de Medellín, Inder	800194096-0	Establecimiento público	Estatuto General de Contratación Pública de la Administración Pública y normativa concordante	21/06/2013*	01/04/2021
Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín, Isvimed	900014480-8	Establecimiento público	Estatuto General de Contratación Pública de la Administración Pública y normativa concordante	21/06/2013*	01/04/2021
Instituto Tecnológico Metropolitano, ITM	800214750-7	Establecimiento público	Estatuto General de Contratación Pública de la Administración Pública y normativa concordante	21/06/2013*	01/04/2021
Institución Universitaria Pascual Bravo	900623766-1	Establecimiento público	Estatuto General de Contratación Pública de la Administración Pública y normativa concordante	21/06/2013*	01/04/2021
Metroplús S. A.	900019519-9	Empresa industrial y comercial del Estado	Régimen privado de contratación	27/08/2015**	19/07/2022
Metrosalud E. S. E.	800058016-1	Empresa social del Estado	Régimen privado de contratación	21/06/2013*	19/07/2022
Museo Casa de la Memoria	900857221-4	Establecimiento público	Estatuto General de Contratación Pública de la Administración Pública y normativa concordante	21/06/2013*	01/07/2021

Plaza Mayor Medellín Convenciones y Exposiciones S. A.	890909297- 2	Sociedad de economía mixta	Régimen privado de contratación	27/08/2015***	19/07/2022
Savia Salud EPS - Alianza de Medellín y Antioquia S. A. S.	900604350- 0	Sociedad de economía mixta	Régimen privado de contratación	27/08/2015***	19/07/2022
Terminales de Transporte S. A.	890919291- 1	Sociedad de economía mixta	Régimen privado de contratación	27/08/2015***	19/07/2022

*O desde la fecha de su creación si fue después de la fecha obligada para reportar en Secop I.

** Para las empresas industriales y comerciales del Estado la obligación de reporte fue a partir del 27 de agosto de 2015, siempre que su sistema no cumpliera con los parámetros requeridos por Colombia Compra Eficiente.

*** Para las sociedades de economía mixta la obligación de reporte fue a partir del 27 de agosto de 2015, siempre que su sistema no cumpliera con los parámetros requeridos por Colombia Compra Eficiente.

4. DESCRIPCIÓN DE LOS REPORTES DE LAS ENTIDADES ANALIZADAS

Al usuario de este informe se le invita a que, con base en la siguiente descripción, consulte los gráficos y las tablas puestos a su disposición al final de esta página como herramientas de análisis de la información del CPM.

En términos de reporte de información, durante el periodo 2017-2022 el 62,86 % de las entidades del CPM analizadas habían reportado al menos una contratación en la base de datos Secop I. Por su parte, la base de datos Secop II PC muestra que el 71,43 % de las entidades analizadas tiene reportes de información; mientras que en Secop II CE, el 42,86 % de estas cuenta con, mínimo, un reporte.

En cuanto a la evolución de este reporte, en los **gráficos 1** se evidencia el incremento en el porcentaje de las entidades que empezaron a reportar en Secop II entre 2020 y 2022. Se pasó del 14,29 % en 2020 al 71,43 % en 2022 para la base de datos Secop II PC, y del 14,29 % en 2020 al 42,86 % en 2022 para la base de datos Secop II CE. En contraste, el porcentaje de entidades que reportaron información en la base de datos Secop I pasó del 62,86 % en 2020 al 34,29 % en 2022. Se observa cómo a partir de 2020 empezó a decrecer en el porcentaje de entidades que reportaban información en esta base de datos porque fueron migrando a Secop II. No obstante, para el periodo 2017-2022 el número total de reportes en Secop I (254.102) es superior a los de Secop II PC (61.942) y Secop II CE (53.314).

Los **gráficos 2** muestran, según cada base de datos, el volumen de contratación teniendo en consideración el número de reportes del CPM entre 2017-2022. En Secop I, el año con más reportes fue 2020 (54.164), y con menos, el 2022 (15.168). En Secop II PC, el año con más reportes fue 2022 (34.724), y en Secop II CE, el 2022 (25.896).

Los **gráficos 3** muestran, según cada base de datos, el porcentaje de los reportes por año respecto a la totalidad de reportes del periodo completo. En Secop I, el 2020 representa el 21,32 % de lo reportado; en Secop II PC, el 2022 representa el 56,06 %; en Secop II CE, el 2022 representa el 48,57 %.

Los **gráficos 4** muestran, según cada base de datos, el volumen de contratación teniendo en consideración la cuantía de los reportes del CPM entre 2017-2022. En la base de datos Secop I, el año que tuvo la mayor cuantía reportada fue 2020 con \$6.480.337.965.671; la menor cuantía se presentó en 2022 con \$939.315.704.630. En Secop II PC, el año con mayor cuantía fue el 2022 con \$8.385.914.482.865. Y en Secop II CE, fue 2021 con \$4.983.030.263.017.

Los **gráficos 5** muestran, según cada base de datos, el porcentaje que representa la cuantía reportada por año respecto a la totalidad de reportes del periodo completo. En la base de datos Secop I, el 2020 representa el 28,77 % de lo reportado; en Secop II PC, el 2022 representa el 33,90 %; en Secop II CE, el 2021 representa el 29,56 %.

Para entender la evolución de esta dinámica, los **gráficos 4 y 5** muestran que a partir de 2020 se ha dado un crecimiento en la cuantía de los reportes en Secop II. En 2020, Metromed contrató al Distrito de Medellín para la financiación del [metro ligero](#) de la avenida 80 por \$3.541.452.561.060. Este reporte se ve solo en Secop II PC (**Gráfico 4B**), lo que explica la disminución en la cuantía total reportada entre el 2020 y 2021, que contrasta con el crecimiento, en el mismo lapso, que muestra la base de datos Secop II CE (**Gráfico 4C**), debido a que esta última no tiene en cuenta aquel reporte.

Además, se constata que entre 2021 y 2022 en Secop II PC (**Gráfico 4B**) hay un crecimiento en la cuantía de los reportes. Esto se debe a una contratación entre Metromed y la Unión Temporal UT Metro 80-Medellín por \$1.841.791.319.957 para a la ejecución de las obras vinculadas al [metro ligero de la avenida 80](#) y otras actividades conexas. Si bien en la base de datos en el nombre del proveedor aparecer como “No Adjudicado”, al ingresar a la plataforma se constata que el contrato está firmado por las partes.

Es importante recordarle al usuario del tablero de reporte de información que en sus análisis debe tener en cuenta tantos los reportes a Secop I como los de las dos bases de datos de Secop II. En 2022, Secop I registra procesos contractuales por \$939.315.704.630 (**Gráfico 4A**), para un total, desde 2017, de \$22.528.080.536.196, cifra relevante, especialmente si se tiene en cuenta que la contratación en Secop puede estar más atomizada en contratos de cuantías bajas (ver **gráficos 6 y 7**).

Para entender con más detalle los reportes de cada base de datos, los **gráficos 6** muestran inicialmente cómo está compuesta la cantidad de reportes según rangos de cuantía (en

pesos): menos de 10 millones, entre 10 y 100 millones, entre 100 y 1000 millones y más de 1000 millones. Para Secop I, alrededor del 60 % son contrataciones de menos de 10 millones de pesos; mientras que aquellas que superan los 1000 millones representan alrededor del 1 %. La información en Secop II es más heterogénea, considerando que para el periodo analizado las entidades estaban en proceso de transición a esta plataforma.

Sin embargo, los **gráficos 7** muestran que al analizar los reportes en cada uno de los rangos de cuantía, no por cantidad de contratos, sino por sus valores, los reportes de más de 1000 millones representan, según las tres bases de datos, entre el 80 % y el 90 % de los que publican las entidades del CPM tanto en Secop I como en Secop II.

Es importante comprender el peso de las entidades del CPM en la cuantía de los reportes. Los **gráficos 8** muestran la relación entre la cantidad de reportes y su cuantía por cada entidad para el periodo 2017-2022. En términos de cantidad, en Secop I el Hospital General de Medellín es el que tienen mayor número de reportes; mientras que Savia Salud EPS y el Distrito de Medellín son las de mayor representación por la cuantía de sus contrataciones.

En Secop II, el Distrito de Medellín adquiere mayor protagonismo tanto en la cantidad de reportes como en la cuantía. En cuantía, también tienen presencia significativa en Secop II PC: Metromed, Savia Salud EPS y EDU; y en Secop II CE: Inder, Institución Universitaria Pascual Bravo e ITM. Además, en Secop II PC y Secop II CE participan con la mayor cantidad de reportes: ITM, Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia e Inder.

Según la cantidad de reportes, el **Gráfico 9A** muestra que en Secop I el Hospital General de Medellín representa el 30,73 % de los reportes del CPM para el periodo 2017-2022. Por su parte, en Secop II el mayor número de reportes lo concentran, de manera significativa, Distrito de Medellín, Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, ITM, Inder, Institución Universitaria Pascual Bravo y Hospital General de Medellín.

En función de la cantidad de reportes en Secop I entre 2017-2022 (**Gráfico 10A**), las tipologías contractuales más empleadas son el contrato de prestación de servicios con el 45,24 % de la contratación de la ACI; el 41,74 % de Museo Casa de la Memoria; el 38,52 % de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia; el 24,56 % de Metrosalud; el 24,17 % del ITM; el 13 % del Inder, y el 11,72 % de la Institución Universitaria Pascual Bravo. El contrato de suministro representa el 42,18 % de la contratación del Hospital General de Medellín y el 16,65 % del Hospital Infantil Concejo de Medellín.

Llama la atención que en Secop II PC, teniendo en cuenta la cantidad de reportes entre 2017-2022 (**Gráfico 10B**), en la ESU (100 %), Metroplús (100 %), Metrosalud (99,95 %) y Terminales de Transporte S. A. (92,8 %) predomina la categoría del Decreto 092 de 2017. El contrato de suministros tiene importante incidencia en la contratación del Hospital General de Medellín (84,23 %), Parque Arví (54,87 %), Aeropuerto Olaya Herrera (40,67 %) y la ACI (78,92 %). El contrato de servicios de aprovisionamiento representa el 71,1 % de la contratación de Parque Explora; el 58,3 % de la ACI; el 23,31 % de Museo Casa de la Memoria, y el 25,71 % del Isvimed.

También, desde la cantidad de reportes (**Gráfico 10C**), en Secop II CE se evidencia que el contrato de prestación de servicios es una tipología de uso transversal en el CPM con importante incidencia en la contratación de la ACI (46,42 %), Isvimed (37,4 %), Museo Casa de la Memoria (27,67 %), Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia (20,83 %), Institución Universitaria Pascual Bravo (19,9 %), Sapiencia (15,23 %) y el ITM (15,22 %); el contrato de suministro alcanza a ser el 70,01 % de la contratación del Aeropuerto Olaya Herrera y el 39,18 % de la contratación de la ACI; el de arrendamiento de muebles, el 90,56 % de Fonvalmed y el 59,07 % de Telemedellín; y el de consultoría, el 51,99 % de la contratación de la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público Privadas-APP.

Como lo muestra el **Gráfico 11A**, en cuanto a la cuantía de los reportes, en Secop I la mayor participación la tienen Savia Salud EPS (28,78 %), Distrito de Medellín (25,60 %) y Metromed (19,23 %). En Secop II (**gráficos 11B y 11C**) los reportes más cuantiosos los generó el Distrito de Medellín.

Cuando los reportes de 2017-2022 se revisan desde la variable cuantía, en Secop I (**Gráfico 12A**) las tipologías contractuales más empleadas son el contrato de prestación de servicios con el 51,79 % de la contratación de Savia Salud EPS; el 49,06 % de la ACI; el 37,52 % de Museo Casa de la Memoria; el 29,68 % de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia; el 18,53 % del ITM; el 12,84 % de Metrosalud, y el 12,24 % del Hospital Infantil Concejo de Medellín. El contrato de suministro representa el 68,54% de la contratación del Hospital Infantil Concejo de Medellín; el 62,68 % del Hospital General de Medellín; el 38,38 % de Museo Casa de la Memoria; el 28,58 % de Metrosalud, y el 13,85 % de Metroparques. El contrato de arrendamiento representa el 81,63 % de la contratación del APEV; el 48,96 % de Ruta N; el 24,72 % de Metrosalud, y el 21,04 % de la contratación de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.

En Secop II PC, según la cuantía de los reportes (**Gráfico 12B**), en la ESU (100 %), Metroplús (100 %), Terminales de Transporte S. A. (100 %) y Metrosalud (99,36 %) predomina la categoría del Decreto 092 de 2017. El contrato de suministros tiene importante incidencia en la contratación de Parque Arví (93,68 %), del Aeropuerto Olaya Herrera (87,7 %), del Hospital General de Medellín (22,07 %) y de la ACI (11,29 %). El contrato de servicios de aprovisionamiento representa el 97,86 % de la contratación de Parque Explora; el 73,04 % de la ACI; el 75,68 % de Metroparques; el 59,66 % de Museo Casa de la Memoria; el 31,1 % de la Institución Universitaria Pascual Bravo, y el 30,02 % de Ruta N.

Aquí también se evidencia (**Gráfico 12C**) que en Secop II CE el contrato de prestación de servicios es una tipología de uso transversal en el CPM con importante incidencia en la contratación de la ACI (73,23 %), de Museo Casa de la Memoria (61,82 %), de la Institución Universitaria Pascual Bravo (25,25 %), del Isvimed (14,11 %), de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia (8 %) y del ITM (7,13 %). El contrato de suministro es el 90,35 % de la contratación del Aeropuerto Olaya Herrera y el 9,85 % de la contratación de la ACI; el de arrendamiento de muebles, el 97,82 % de Fonvalmed y el 80,71 % de Telemedellín; y el de consultoría, el 24,88 % de la contratación de la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público Privadas-APP.

Son relevantes el contrato de compraventa y la categoría del Decreto 092 de 2017. El primero representa el 91,08 % de la contratación de Sapiencia; el 47,97 % de la contratación de la Institución Universitaria Pascual Bravo; el 45,09 % de la contratación del ITM, y el 30,98 % de la contratación de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. El segundo, el 99,13 % de la contratación de Metrosalud; el 60,32 % del Isvimed; el 27,42 % de la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público Privadas-APP, y el 24,83 % de la contratación del Inder.

Los **gráficos 13, 14, 15 y 16** muestran la evolución, entre 2017 y 2022, de la cantidad de reportes del CPM y de la cuantía en las tres bases de datos por entidad y en correlación del CPM. Por número de reportes, los años y las entidades que reportaron mayor contratación en Secop I fueron el Hospital General de Medellín en 2018 con 16.680 reportes; en 2017 con 14.618, y en 2019 con 14.093. En Secop II PC, la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia en 2022 con 5.910 reportes; el ITM en 2022 con 5.849, y, de nuevo, la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia en 2021 con 5.080 reportes. En Secop, la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia en 2022 con 5.622 reportes; el ITM en 2022 con 5.506, y la Institución Universitaria Pascual Bravo en 2022 con 4.667.

Ahora, en función de la cuantía de los reportes, los años y las entidades que reportaron mayor contratación en Secop I fueron: Metromed en 2020 con \$3.541.500.988.365; el Distrito de Medellín en 2017 con \$2.958.715.477.595, y Savia Salud EPS en 2020 con \$1.656.253.607.882. En Secop II PC fue el Distrito de Medellín en 2020 con \$6.666.580.494.690, en 2022 con \$4.060.349.297.658 y en 2021 con \$3.908.693.314.204. En Secop II CE, también el Distrito de Medellín en 2021 con \$4.437.791.184.427; en 2022 con \$3.816.711.120.844, y en 2020 con \$2.904.876.561.137.

Un aspecto de especial interés para caracterizar la contratación de las entidades del CPM es analizar quiénes son sus proveedores o contratistas. Los **gráficos 17, 18, 19 y 20** muestran la participación de estos en función del número de reportes y de la cuantía por cada año entre 2017 y 2022. Por número de reportes, en los **gráficos 17A y 18A** se puede visualizar que los principales contratistas del CPM son del sector salud, algo entendible debido a que en Secop I el Hospital General de Medellín es la entidad con mayor cantidad de reportes. En los **gráficos 17B y 18B** se identifica que en Secop II PC el mayor porcentaje en el campo del proveedor corresponde a “No Adjudicado”; sin embargo, al analizar varios expedientes contractuales se evidencia que el proceso contractual cuenta con un proveedor, e incluso, con un contrato firmado y en ejecución. Es llamativo que tanto en Secop II PC como en Secop II CE (**gráficos 17C y 18C**), entidades de educación superior y algunas entidades del CPM están dentro de los principales contratistas.

Al analizar los proveedores del CPM en función de la cuantía de las contrataciones, en los **gráficos 19A y 20A** se ve que los principales contratistas son el Distrito de Medellín, Metrosalud y EDU, entidades del mismo conglomerado; también figuran instituciones financieras. En los **gráficos 19B y 20B** se identifica que en Secop II PC, en el campo de proveedor, el mayor porcentaje corresponde a “No Adjudicado” (se recomienda revisar el

expediente contractual para mayor fiabilidad del dato). Tanto en Secop II PC como en Secop II CE (**gráficos 19C y 20C**), entre los principales contratistas resaltan entidades del CPM: ESU, EDU, Metrosalud, ITM, Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, Institución Universitaria Pascual Bravo y Metroparques. Dentro de los contratistas ajenos al CPM, se destacan en su orden: Alirio Gómez G. Servicios de Alimentación S. A. S., la Universidad de Antioquia y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA).

En las **tablas 2, 3 y 4** se presentan el listado de contratistas por entidad, la cuantía de los reportes para cada uno y el porcentaje de participación en los reportes por entidad y en el total de los reportes del CPM por cada base de datos. Para tener una mejor visualización de la información, se puede filtrar por cada entidad del CPM.

Otro aspecto por aclarar es que la participación de las entidades del CPM como proveedoras se debe, en muchas ocasiones, a la celebración de convenios administrativos o de mandatos sin representación entre estas. Para entender mejor la dinámica de las contrataciones entre las entidades del CPM, los **gráficos 21 y 22** muestran que en SECOP I las principales contratistas del conglomerado en el periodo en estudio fueron el Distrito de Medellín, ESU, Metrosalud, EPM y EDU; en Secop II PC, ESU, EDU, Metrosalud, Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia e ITM; y en Secop II CE, EDU, ESU, Metrosalud, Metroparques e ITM.

Las **tablas 5** presentan el listado de contratistas del CPM por entidad del CPM, la cuantía de los reportes para cada uno por año y el total. Para visualizar mejor la información, se recomienda filtrar por entidad.

Los **gráficos 23 y 24** contienen las modalidades de selección de contratistas utilizadas por las entidades del CPM en el periodo de estudio por cada base de datos y en función del número de reportes por cantidades y porcentajes. En Secop I, las prevalentes son “Régimen Especial” con el 54,29 % y “Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)” con el 43,09 %. En Secop II PC, “Contratación Directa” con el 73,75 % y “Contratación Régimen Especial” con el 16,54 %. En Secop II CE, “Contratación Directa” tiene una presencia significativa con el 80,24 %.

Los **gráficos 25 y 26** muestran las modalidades de selección de contratistas utilizadas por las entidades del CPM en el periodo de estudio por cada base de datos y en función de la cuantía de la contratación por cantidades y porcentajes. En Secop I, “Régimen Especial” representa el 66,24 % de la cuantía total de los reportes, lo que equivale a \$14.944.215.546.523. En segundo lugar, con el 26,88 %, está “Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)”, equivalente a \$6.055.467.046.834.

En Secop II PC, “Contratación Directa” ocupa el primer lugar con el 31,82 % (\$7.873.223.394.283), seguida de “Contratación Directa (con ofertas)” con el 25,39 % (\$6.281.845.617.800). También tienen participación relevante: “Contratación Régimen Especial” (16,05 %), “Licitación Pública” (12,92 %), “Selección Abreviada Subasta Inversa” (5,80 %) y “Licitación Pública Obra Pública” (3,27 %).

En Secop II CE, las modalidades con mayor peso por cuantía son: “Contratación Directa (con ofertas)” con el 32,45 % (\$5.470.835.512.175); “Contratación Directa” con el 23,20 % (\$3.911.611.075.374) y “Licitación Pública” con el 19,43 % (\$3.275.090.895.216). Se destaca el peso que tienen “Selección Abreviada Subasta Inversa” (9,92 %), “Licitación Pública Obra Pública” (5,56 %), “Contratación Régimen Especial” (2,74 %) y “Contratación Régimen Especial (con ofertas)” (2,66 %).

Se observa que la contratación directa tiene una participación económica relevante en los reportes del CPM en las bases de datos Secop I y II. Este dato es más llamativo si se tiene en cuenta que la contratación directa es una modalidad de selección no competitiva, a diferencia de la licitación o la selección abreviada. Cabe anotar que la modalidad “Contratación Directa (con ofertas)” no implica multiplicidad de competidores para abastecer la necesidad contractual de la entidad. Según los manuales de Colombia Compre Eficiente (Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, 2022), se trata de un reporte específico de información que depende de la necesidad y del tipo de contrato.

Sobre la presencia significativa que en cuantía tienen las contrataciones de “Régimen Especial”, sería necesario hacer un análisis profundo por reporte para validar si la modalidad está acorde con el régimen y el manual de contratación de la respectiva entidad del CPM.

REFERENCIAS

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (2022). *SECOP II - Modalidades de Contratación: Contratación Directa Con ofertas* (V1).

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_step/cce-sec-gi-17guiasecopii_eepccontrataciondirectaconofertas20-04-2022.pdf

Alcaldía de Medellín (s.f.). *Conglomerado Público de Medellín*.

<https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-privada/conglomerado-publico/>

Circular Externa N.º 1 de 21 de junio de 2013. Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. Publicación de la actividad contractual en el SECOP.

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/20130621circularr1publicacionensecop.pdf

Circular Externa N.º 20 de 27 de agosto de 2015. Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. Publicidad de las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas de servicios públicos domiciliarios que en su actividad comercial están en situación de competencia.

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/20150826circularr20.pdf

Circular Externa N.º 1 de 2019. Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. Obligatoriedad del uso del SECOP II en el 2020.

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/circular_externa_no.1_de_2019.pdf

Circular Externa N.º 1 de 2021. Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente. Obligatoriedad en el uso del Secop 11 vigencia 2021.

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/circular_externa_001_2021.pdf

Circular Externa N.º 2 de 2022. Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente. Obligatoriedad en el uso del Secop II para la vigencia fiscal de 2022.

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/circular_externa_002_2022.pdf

Corte Constitucional de Colombia. (Octubre 4 de 1993). Sentencia T-418 de 1993. [MP. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional de Colombia (Abril 8 de 2015). Sentencia C-150 de 2015. [MP. Mauricio González Cuervo].

Decreto 883 de 2015. Por el cual se adecúa la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones. Junio 3 de 2015. GO. N.º 4301.

Decreto 863 de 2020. Por el cual se modifica la estructura orgánica y funcional del nivel central del Municipio de Medellín. Septiembre 11 de 2020.

Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Julio 6 de 2015. DO. N.º 49565.

Ley 2195 de 2022. Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones. Enero 18 de 2022. DO. N.º 51921.

Rodríguez-Arana, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Misión Jurídica*, 6(6), 23-56. <https://doi.org/10.25058/1794600X.60>