

Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad

Tabla de contenido

I.	Introducción	2
II.	Definiciones	2
III.	Aspectos Generales	3
A.	Ámbito de aplicación del Decreto 092 de 2017	3
B.	Antecedentes de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad	3
C.	¿Cuándo las Entidades Estatales de los gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal pueden contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad?	4
IV.	Determinación de la reconocida idoneidad de la entidad privada sin ánimo de lucro ...	6
V.	Proceso de Contratación en desarrollo del Decreto 092 de 2017	9
A.	Etapas de planeación	9
B.	Etapas de selección	11
C.	Etapas de ejecución y liquidación	11
D.	Reflexiones adicionales	12
VI.	Asociación entre Entidades Estatales y entidades privadas sin ánimo de lucro para cumplir actividades propias de las Entidades Estatales	12
VII.	Aplicación de las normas del Sistema de Contratación Pública	13
VIII.	Uso del SECOP II	13
IX.	Vigencia y derogatorias	13



I. Introducción

El Decreto 092 de 2017 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 estableció que Colombia Compra Eficiente debe expedir una guía para su aplicación, en la cual debe incluir las definiciones a las expresiones utilizadas con mayúscula inicial en el mencionado decreto¹ y las particularmente establecer pautas y criterios para definir las características que deben acreditar las entidades particulares sin ánimo de lucro que contratan con Entidades Estatales en desarrollo de las normas citadas².

II. Definiciones

Para la interpretación del Decreto 092 de 2017 y de la presente guía, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados.

Colombia Compra Eficiente: Agencia Nacional de Contratación Pública creada por medio del Decreto-Ley 4170 de 2011.

Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos elaborados en la etapa de planeación; (b) los documentos en los cuales la Entidad Estatal establece los términos y condiciones para seleccionar la entidad privada sin ánimo de lucro cuando hay lugar a competencia de acuerdo con el artículo 4 del Decreto 092 de 2017; (c) la correspondencia entre las Entidades Estatales y las entidades privadas sin ánimo de lucro interesadas en el Proceso de Contratación sobre el mismo, cuando hay lugar a competencia de acuerdo con el artículo 4 del Decreto 092 de 2017; (d) las ofertas presentadas por las entidades privadas sin ánimo de lucro cuando hay lugar a competencia de acuerdo con el artículo 4 del Decreto 092 de 2017; (e) los informes de evaluación de las ofertas cuando hay lugar a competencia de acuerdo con el artículo 4 del Decreto 092 de 2017; (f) el contrato y sus modificaciones; (g) los subcontratos que suscriba la entidad privada sin ánimo de lucro para ejecutar el programa o actividad prevista en el plan de desarrollo; (h) los documentos que recojan información sobre la ejecución del programa o actividad del plan de desarrollo por parte de la entidad privada sin ánimo de lucro; e (i) cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación.

Entidad Estatal: Los ministerios, departamentos administrativos, y demás instituciones que hacen parte del gobierno nacional, los departamentos, el distrito capital, los distritos y municipios, las demás entidades territoriales creadas por la ley que hacen parte de los gobiernos departamentales, distritales y municipales.

Proceso de Contratación: Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal para entregar a una entidad privada sin ánimo de lucro la ejecución de un programa o actividad prevista en el plan de desarrollo sin que el contrato sea conmutativo.

¹ Artículo 1 del Decreto 092 de 2017.

² Artículo 3 del Decreto 092 de 2017.



Riesgo: 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 no conmutativo.

RUP: Registro único de proponentes que llevan las cámaras de comercio.

SECOPE: Sistema Electrónico para la Contratación Pública.

III. Aspectos Generales

A. Ámbito de aplicación del Decreto 092 de 2017

El Decreto 092 de 2017 es aplicable a los contratos entre las Entidades Estatales del gobierno nacional, departamental, distrital y municipal y entidades privadas sin ánimo de lucro de Reconocida Idoneidad, para impulsar programas y actividades previstas en los planes de desarrollo, independientemente de la denominación que las partes le den al acto jurídico y de la parte que tuvo la iniciativa de celebrarlo.

El artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017 hacen referencia exclusivamente a los gobiernos. En consecuencia, las Entidades Estatales que no pertenecen a la rama ejecutiva no están autorizadas a celebrar convenios o contratos en desarrollo de las normas citadas.

El artículo 96 de la Ley 489 de 1998 remite al artículo 355 de la Constitución Política al referirse a los convenios de asociación para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con el propósito y las funciones de las Entidades Estatales. Por lo anterior, el Decreto 092 de 2017 es aplicable también a tales convenios de asociación y en este caso pueden ser celebrados por cualquier Entidad Estatal y no solamente por las pertenecientes a los gobiernos nacional, departamental, municipal o distrital.

B. Antecedentes de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad

La contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad de que trata el artículo 355 de la Constitución Política reglamentada por el Decreto 092 de 2017 es una contratación especial que procede exclusivamente en los casos previstos en tales normas. Esta contratación tiene origen en la necesidad de continuar con el apoyo de las Entidades Estatales a actividades benéficas en el nuevo marco constitucional sin auxilios parlamentarios.

El origen de esta contratación está en la reflexión del Constituyente de 1991 sobre la necesidad de abolir los auxilios parlamentarios pero dejar a salvo el apoyo estatal a las actividades beneméritas en el campo de la solidaridad humana siempre que tales actividades hayan sido previstas en los planes de desarrollo, quienes desarrollen tales actividades sean idóneos y haya mecanismos de verificación del destino de los recursos entregados para el Estado para el efecto.

La doctrina sobre el artículo 355 de la Constitución Política afirma: *“El propósito es permitir que ciertos sujetos de derecho privado que desarrollan actividades beneméritas en el campo científico, cultural, educativo o de solidaridad social y humana, puedan recibir apoyo estatal, pero sometidos a mecanismos de verificación del destino dado a los recursos y a las modalidades de su*



ejecución, inherentes a la contratación pública, evitando así que desvirtúe su función hasta convertirse en una herramienta de proselitismo político, de beneficio individual o de despilfarro de dineros públicos como aconteció en años anteriores³.” (negrilla fuera del texto)

Sobre el particular el Constituyente Palacio Rudas afirmó: “... la asamblea se empeñó en prohibir a las ramas y a los órganos del poder público decretar auxilios y donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. No obstante, y luego de un continuo forcejeo, a manera de excepción **se aprobó un artículo de mi cosecha, el 355, para que, ayudadas por el fisco instituciones de reconocida idoneidad puedan seguir desarrollando sus tareas humanitarias en beneficio de los sectores más desprotegidos de la sociedad.** Para acceder a tales recursos oficiales las instituciones deben pasar los controles y filtros que la norma impone, con el fin de evitar eventuales abusos y corruptelas. De allí que se exige la celebración de un contrato previo de las entidades privadas con el Gobierno en cualquiera de los niveles nacional, departamental, distrital o municipal. Además, deberán acreditar que se trata de entidades sin ánimo de lucro, probar su idoneidad y que realizan programas y actividades de interés público en consonancia con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. A la luz de esos términos de referencia, la norma citada autoriza al Gobierno para reglamentar la materia, en el entendimiento de que a esas solicitudes, cuando procedan, se les dará satisfacción con los recursos de los presupuestos nacional, departamental, distrital o municipal, según el caso.” (negrilla fuera del texto)

C. ¿Cuándo las Entidades Estatales de los gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal pueden contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad?

La contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad de la que trata el artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017 es excepcional y solamente procede cuando el Proceso de Contratación cumple con las condiciones señaladas en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017 así:

1. Correspondencia directa con programas y actividades de interés pública previstos en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo relacionados con la promoción de derechos de los menos favorecidos.

El Decreto 092 de 2017 hace referencia a la correspondencia directa entre el objeto del contrato y el programa o actividad prevista en el plan de desarrollo. El objeto debe tener una conexión expresa y clara con el programa previsto en el plan de desarrollo. Si esta condición no se cumple el Proceso de Contratación no debe adelantarse en el marco del artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017.

El programa o actividad prevista en el plan de desarrollo que el Proceso de Contratación pretende desarrollar debe buscar exclusivamente la promoción de los derechos de personas en situación de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el

³ Lleras de la Fuente, Carlos; Arenas Campos, Carlos Adolfo; Hernández Becerra, Augusto; Charry Urueña, Juan Manuel (1992) Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia. 586 y 587. Obra citada en la Sentencia C-324 de 2009 de 13 de mayo de 2009 de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente Juan Carlos Henao Pérez.

⁴ Palacio Rudas, Alfonso (1992) El Congreso en la Constitución de 1991. Tomas Greg & Sons de Colombia –Tercer Mundo Editores. 143.1'. Obra citada en la Sentencia C-324 de 2009 de 13 de mayo de 2009 de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente Juan Carlos Henao Pérez.



derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana. Estos aspectos coinciden con los sectores más desprotegidos, en términos de Palacio Rudas, y con el campo cultural, educativo o de solidaridad humana, en términos de Lleras de la Fuente y otros. El campo científico mencionado en la cita de Lleras de la Fuente y otros no está incluido en el Decreto 092 de 2017 puesto que hay una regulación propia del Sistema de Ciencia Tecnología e Innovación para el efecto.

2. No hay una relación conmutativa entre las partes ni instrucciones precisas que indican la forma como el contratista debe cumplir con el objeto del contrato.

El contrato suscrito en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017 no genera cargas equivalentes o recíprocas y por tanto la Entidad Estatal contratante no instruye a la entidad privada sin ánimo de lucro para desarrollar los programas o actividades previstas.

El artículo 1498 del Código Civil Colombiano dispone que el contrato es conmutativo cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez. Los contratos suscritos en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017 no son este tipo de contratos puesto que la Entidad Estatal no adquiere bienes y servicios y no encarga la ejecución de una obra de acuerdo a sus precisas instrucciones. En este caso la Entidad Estatal decide desarrollar un programa o actividad del plan de desarrollo en beneficio de la población en general.

A manera de ejemplo hacemos la siguiente reflexión. El plan de desarrollo contempla la promoción y ejecución de campañas de vacunación contra las enfermedades eruptivas. La Secretaría de Salud del municipio decide cumplir con el programa con una entidad privada sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad. En este caso la Entidad Estatal no encarga a un contratista la compra de la vacuna y su aplicación, en unos plazos determinados y a una población determinada, lo que hace la Entidad Estatal es entregar el programa de vacunación a una entidad sin ánimo de lucro para que lo desarrolle de acuerdo con los objetivos propios del programa en una zona determinada o para una población determinada.

Los Procesos de Contratación de las Entidades Estatales para adquirir bienes y servicios o para ejecutar obras en las cuales hay obligaciones recíprocas de las partes, deben regirse por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 y, por tanto, debe ser el resultado de una selección objetiva de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

3. No hay oferta en el mercado distinta a la de las entidades privadas sin ánimo de lucro o hay oferta, pero genera mayor valor contratar con la entidad sin ánimo de lucro.

La Entidad Estatal debe mostrar en el estudio del sector que la única oferta para desarrollar el plan o actividad prevista en el plan de desarrollo es la de las entidades privadas sin ánimo de lucro. Si el estudio de mercado muestra que hay más oferta en el mercado adicional a la de las entidades privadas sin ánimo de lucro, la Entidad Estatal debe mostrar que la oferta de las entidades privadas sin ánimo de lucro representa una optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo.

La tarea de la Entidad Estatal al realizar el Estudio de Sector consiste en verificar el conjunto de bienes, servicios y actividades que los particulares están dispuestos a intercambiar por una



contraprestación, es decir, “oferta” en sentido económico, y de ninguna manera se refiere a una simple manifestación de voluntad con los elementos esenciales de un negocio jurídico.

La contratación en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política tiene un control subjetivo relativo a la idoneidad de la entidad privada sin ánimo de lucro y un control objetivo relativo a la necesidad de concordancia entre los planes de desarrollo y la materia del contrato, así como un control previo y uno posterior a la entrega de los recursos⁵.

IV. Determinación de la reconocida idoneidad de la entidad privada sin ánimo de lucro

El artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017 exigen que la entidad sin ánimo de lucro que contrate con las Entidades Estatales en desarrollo de las normas citadas, sea de reconocida idoneidad. La idoneidad consiste en la cualidad de ser adecuado o apropiado para cumplir un fin y esta tiene que ser reconocida. Es decir, la Constitución Política solo autoriza a celebrar este tipo de contratos con entidades que cuenten con un reconocimiento público manifiesto.

El artículo 3 del Decreto 092 de 2017 señala la necesidad de que el objeto estatutario de la entidad privada sin ánimo de lucro sea coincidente con el objeto del Proceso de Contratación y por tanto con el programa o actividad establecida en el plan de desarrollo.

La Entidad Estatal debe tener en cuenta los atributos de la entidad privada sin ánimo de lucro para hacer una valoración sobre su reconocida idoneidad. Para el efecto sugerimos tener en cuenta los siguientes aspectos y fijarlos teniendo en cuenta su relación con el objeto del Proceso de Contratación.

1. Correspondencia del objeto de la entidad privada sin ánimo de lucro y el programa o actividad prevista en el plan de desarrollo

Las entidades privadas sin ánimo de lucro en sus documentos constitutivos definen el área de interés de su acción, la cual está relacionada con la intención de los fundadores y de los donantes. La coincidencia entre el objeto de la entidad privada sin ánimo de lucro y el programa o actividad del plan de desarrollo, es un elemento esencial para que esta sea adecuada para desarrollar tales propósitos.

2. Capacidad del personal de la entidad privada sin ánimo de lucro

La Entidad Estatal puede pedir evidencia de que la entidad privada sin ánimo de lucro cuenta con el equipo misional, técnico y administrativo necesario para cumplir con el programa o actividad del plan de desarrollo⁶ y de crecer rápidamente, vinculando y entrenando nuevas personas. Indicadores relativos a la permanencia de los colaboradores permanentes o eventuales pueden ayudar a medir esta capacidad.

⁵ C-372 de 1994.

⁶ Romzek, B. S., & Johnston, J. M. (2002). Effective contract implementation and management: A preliminary model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3), 423-453.



3. Experiencia

La experiencia requerida debe estar asociada con el éxito en programas desarrollados por la entidad privada sin ánimo de lucro similares o afines el programa o actividad prevista en el plan de desarrollo y debe ser proporcional al alcance, el valor y la complejidad del proyecto.

La experiencia no se agota con el paso del tiempo y por el contrario los proponentes adquieren mayor experiencia con el paso del tiempo en la medida en que continúen con sus actividades.

La experiencia debe ser en las actividades requeridas para desarrollar el programa o actividad prevista en el plan de desarrollo, por tanto, la Entidad Estatal no debe exigir contratos con un tipo determinado de institución sino la ejecución de los programas o actividades propiamente dichas.

4. Estructura organizacional

La estructura organizacional nos muestra la madurez de la organización en sus procedimientos, el manejo de la información y en general su gobierno corporativo. Por lo anterior, la Entidad Estatal debe establecer requerimientos que acrediten la estructura organizacional de la entidad privada sin ánimo de lucro, atendiendo al programa o actividad prevista en el plan de desarrollo. A continuación a manera de ejemplo, algunas condiciones que pueden tener en cuenta las Entidades Estatales para el efecto.

- (a) El gobierno corporativo es importante. Por esto es conveniente requerir órganos de administración activos tales como junta directiva, comités directivos u otro órgano independiente que supervise⁷ las actividades de los administradores⁸ y de lineamientos sobre la dirección de la entidad privada sin ánimo de lucro.
- (b) Estados financieros auditados por un contador público independiente o revisor fiscal y disponibles para sus grupos de interés.
- (c) Política documentada de conflictos de interés.
- (d) Política de manejo de riesgos operativos y archivo de documentos.
- (e) Política documentada de compensación de administradores y miembros de junta.

5. Indicadores de la eficiencia de la organización

Los indicadores financieros asociados a la eficiencia de la entidad sin ánimo de lucro nos muestran su grado de madurez y de dedicación a proyectos de beneficencia. De nuevo, estos indicadores son útiles en algunos casos y en otros nos.

⁷ Cornforth, C. (2001). What makes boards effective? An examination of the relationships between board inputs, structures, processes and effectiveness in non-profit organizations. *Corporate Governance: An International Review*, 9(3), 217-227.

⁸ Andreoni, J., Payne, A., & Smith, S. (2014). Do grants to charities crowd out other income? Evidence from the UK. *Journal of Public Economics*, 114, 75-86.



- (a) Calificación de régimen tributario especial al que se refieren el artículo 356-2 del Estatuto Tributario.
- (b) Las entidades privadas sin ánimo de lucro no tienen como propósito generar utilidades. Los ingresos de las entidades privadas sin ánimo de lucro están destinados a cumplir su función social. La administración de la entidad privada sin ánimo de lucro debe mostrar eficiencia en el gasto para lo cual el siguiente indicador sobre la eficiencia en la administración de los proyectos es útil:

$$\frac{\text{Gastos de implementación de los proyectos en el año } x}{\text{Total gastos de funcionamiento de la ESAL en el año } x}$$

Entre mayor sea este porcentaje, más recursos debe utilizar la entidad privada sin ánimo de lucro para satisfacer las necesidades de la comunidad y menos en su propia administración.

- (c) Las contribuciones estatales a las entidades privadas sin ánimo de lucro puedan desplazar las donaciones provenientes del sector privado⁹ y reducir los incentivos para buscar financiación privada¹⁰. Un indicador de la eficacia del esfuerzo de la entidad sin ánimo de lucro para conseguir contribuciones del sector privado es recomendable.

$$\frac{\text{Total gastos de funcionamiento de la ESAL en el año } x}{\text{Total de contribuciones del sector privado en el año } x}$$

6. Reputación

La entidad privada sin ánimo de lucro para ser de reconocida idoneidad debe tener una buena reputación en el Sistema de Compra Pública y en sus grupos de interés. La Constitución Política solo autoriza a celebrar contratos en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política con entidades privadas sin ánimo de lucro que cuenten con un reconocimiento público manifiesto. Para el efecto, la Entidad Estatal puede diseñar un sistema de encuestas para medir la reputación de la entidad privada sin ánimo de lucro.

La reputación es un elemento subjetivo que consiste en la representación mental colectiva sobre las acciones y resultados obtenidos en el pasado por una persona u organización que describe su habilidad para entregar los resultados deseados¹¹.

De esta manera, para verificar la reputación de la entidad privada sin ánimo de Lucro, la Entidad Estatal debe revisar los antecedentes fiscales, disciplinarios y penales de los administradores de la entidad privada sin ánimo de lucro, así como verificar que esos individuos no estén en la categoría de personas políticamente expuestas. Adicionalmente, la Entidad Estatal cuenta con la obligación de verificar en bases de datos y archivos periodísticos que los administradores y otro personal clave

⁹ Nikolova, M. (2015). Government Funding of Private Voluntary Organizations Is There a Crowding-Out Effect? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44(3), 487-509.

¹⁰ Andreoni, J., & Payne, A. A. (2011). Is crowding out due entirely to fundraising? Evidence from a panel of charities. *Journal of Public Economics*, 95(5), 334-343.

¹¹ Gardberg, N. A., & Fombrun, C. J. (2002). The global reputation quotient project: First steps towards a cross-nationally valid measure of corporate reputation. *Corporate Reputation Review*, 4(4), 303.



de las entidades privadas sin ánimo de lucro no hayan sido involucrados en conductas contrarias a la integridad y moralidad.

Por último, corresponde a cada Entidad Estatal evaluar la reputación de la Entidad privada sin ánimo de lucro documentando la respuesta a las siguientes preguntas sobre la percepción que tiene el público de ella:

- ¿Qué tan familiar es el nombre de la entidad privada sin ánimo de lucro para el público?
- ¿Está la entidad privada sin ánimo de lucro bien administrada?
- ¿Qué tan competentes se perciben los empleados y colaboradores de la entidad privada sin ánimo de lucro?
- ¿Qué tan competentes percibe el público a los administradores de la entidad privada sin ánimo de lucro?
- ¿Son de alta calidad los programas de la entidad privada sin ánimo de lucro?
- ¿Son innovadores los programas y los métodos de la entidad privada sin ánimo de lucro?
- ¿Son creíbles las afirmaciones y declaraciones de la entidad privada sin ánimo de lucro?

V. Proceso de Contratación en desarrollo del Decreto 092 de 2017

Las etapas de planeación, selección, contratación, ejecución y liquidación existen en el Proceso de Contratación en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política. Los Documentos del Proceso deben estar oportunamente a disposición del público en general en el SECOP.

La ejecución de un programa previsto en el plan de desarrollo es importante para cualquier Entidad Estatal. Por esto, su representante legal debe saber cómo va a ejecutar ese programa o actividad. Es por esto que el artículo 2 del Decreto 092 de 2017 señala que el representante legal de la Entidad Estatal debe autorizar la celebración de cada contrato que la Entidad Estatal pretende suscribir en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política, función que no puede delegar. Esta autorización es parte de los Documentos del Proceso.

A. Etapa de planeación

La etapa de planeación para ejecutar cualquier gasto público es similar. La Entidad Estatal debe conocer el sector económico relativo la programa o actividad prevista en el plan de desarrollo. Este conocimiento permite sustentar el motivo por el cual la Entidad Estatal debe utilizar el procedimiento especial del artículo 355 de la Constitución Política y no el Sistema de Compra Pública. Para el efecto, la Entidad Estatal debe explicar la procedencia de esta contratación en términos del artículo 2 del Decreto 092 de 2017 y de la sección III.C de esta guía.

Los Documentos del Proceso de la etapa de planeación deben contener el análisis del sector económico y la sustentación de por qué la Entidad Estatal utiliza un mecanismo especial que procede en los casos previstos en el artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017. Las siguientes preguntas son pauta para la elaboración de los Documentos del Proceso de la etapa de planeación¹²:

¹² MacAskill W (2015) *Doing Good Better: Effective Altruism and a Radical New Way to Make a Difference*, Faber & Faber.



- ¿Contratar con una entidad privada sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad es la manera más efectiva para alcanzar los objetivos de política pública del plan de desarrollo y de la Entidad Estatal?
- ¿Hay otros mecanismos para alcanzar el objetivo de política pública?
- Si hay otros mecanismos para alcanzar el objetivo de política pública ¿Cuál es el beneficio de contratar con una entidad privada sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad?
- Si hay en el mercado oferta de los bienes y servicios objeto del Proceso de Contratación ¿Cuál es la consecuencia en el mercado de contratar con la entidad privada sin ánimo de lucro cuando hay en el mercado oferta de los bienes y servicios?
- ¿En qué forma la contratación con entidad privada sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad permite cumplir los objetivos de eficiencia, economía, eficacia o manejo del Riesgo?

En la etapa de planeación la Entidad Estatal debe dejar constancia de la estructura general del Proceso de Contratación y su cronograma. Si el Proceso de Contratación es competitivo, los Documentos del Proceso deben indicar las bases para seleccionar a la entidad privada sin ánimo de lucro que puede lograr mayor alcance y beneficio con el programa o actividad prevista en el plan de desarrollo: (i) las condiciones que garantizan mayor cobertura o mejores resultados del programa previsto en los planes de desarrollo; o (ii) quien tiene recursos de otras fuentes o propios para mejorar el impacto del programa; o (iii) cualquier otro criterio objetivo aplicable y conducente.

La competencia entre entidades privadas sin ánimo de lucro debe tener en cuenta que sus incentivos para contratar no son exclusivamente económicos pues el incentivo está en cumplir con las expectativas de sus donantes y grupos de interés, sin tener en cuenta la utilidad propia que busca el sector privado. Adicionalmente, la naturaleza de las entidades privadas sin ánimo de lucro genera que sus empleados y colaboradores estén altamente comprometidos con la causa en la que laboran, es decir se encuentran intrínsecamente motivados y se identifican personalmente con la causa de la entidad privada sin ánimo de lucro. Esa motivación genera que sus actividades se realicen a pesar de que cuentan con menores capacidades para obtener recursos económicos.

La no existencia de barreras de entrada significativamente altas para las entidades privadas sin ánimo de lucro implica que los donantes y las Entidades Estatales deban ser especialmente rigurosos en conocer su funcionamiento y asegurarse que los recursos económicos entregados son utilizados efectivamente para cumplir los fines buscados¹³. Este análisis debe hacer parte de la identificación de los riesgos propios del Proceso de Contratación.

El artículo 4 del Decreto 092 de 2017 establece las siguientes fases para el proceso competitivo de entidades privadas sin ánimo de lucro: (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 sus ofertas y los documentos que acrediten su idoneidad; y (iii) evaluación de acuerdo con los criterios definidos para el efecto.

¹³ Krasteva, S., & Yildirim, H. (2016). Information, Competition, and the Quality of Charities. *Journal of Public Economics*, Vol 144. December.



B. Etapa de selección

En la etapa de selección, bien sea con competencia o sin ella, la Entidad Estatal debe revisar la reputación personal de los administradores y miembros de junta u órgano colegiado. Debe asegurarse que no están en una situación de conflicto de interés con el cumplimiento de sus funciones y del objeto del contrato y que no están inhabilitados para contratar con el Estado.

Es importante considerar el concepto de personas políticamente expuestas¹⁴ que hacen parte de las entidades privadas sin ánimo de lucro. Ese tipo de personas desempeñan o desempeñaron cargos públicos, o bien ejercen otras actividades de dirección y de definición de políticas y por esto puede haber conflictos de interés¹⁵. Por esto, la Entidad Estatal debe revisar con cuidado la relación entre el programa o actividad previsto en el plan de desarrollo con la entidad privada sin ánimo de lucro y con sus directivos, aportantes, o fundadores que sean personas políticamente expuestas y con las personas vinculadas familiar o comercialmente con ellas.

La selección del contratista no tiene que ser competitiva cuando el 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. Esta excepción obedece a la importancia representativa de las entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad en estos sectores puntuales¹⁶.

C. Etapa de ejecución y liquidación

La gestión del contrato es fundamental para alcanzar los objetivos de política pública. El diseño del contrato debe permitir evaluar durante la ejecución que la entidad privada sin ánimo de lucro continúa siendo idónea para desarrollar programas y actividades previstas en el plan de desarrollo.

La Entidad Estatal no recibe una contraprestación directa en la contratación objeto de esta guía, lo cual no impide a la Entidad Estatal hacer un seguimiento pormenorizado de la ejecución del programa o actividad prevista en el plan de desarrollo y objeto del contrato. La Entidad Estatal puede incluir en el contrato las herramientas que requiera para hacer un seguimiento adecuado a la ejecución del programa o actividad y puede establecer metas, criterios mínimos de nivel de servicio o calidad y mecanismos de verificación.

Al finalizar el contrato la Entidad Estatal debe evaluar la efectividad de la entidad privada sin ánimo de lucro en la ejecución, evaluación que debe estimar los resultados de la intervención y las dificultades encontradas en el desarrollo del contrato, así como los resultados de los mecanismos de verificación empleados por la Entidad Estatal. La evaluación es un Documento del Proceso y en consecuencia debe ser publicado en el SECOP.

Si es necesario hacer un balance final de la ejecución del contrato, la Entidad Estatal y la entidad privada sin ánimo de lucro deben hacerlo y también puede hacerlo exclusivamente la Entidad Estatal

¹⁴ Decreto 1674 de 2016

¹⁵ Las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación -GAFI- (2012).

¹⁶ Ligas deportivas departamentales, organizaciones de folclore y de eventos culturales.



con el propósito de hacer los registros contables que requiera, sin que esta liquidación afecte los derechos del contratista.

D. Reflexiones adicionales

El Proceso de Contratación en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política y del Decreto 092 de 2017 requiere de: (i) el análisis de su procedencia de acuerdo con la sección III del presente documento; (ii) la revisión de la idoneidad y el reconocimiento de la idoneidad de las entidades privadas sin ánimo de lucro que participan en el Proceso de Contratación; (iii) análisis y desarrollo de acuerdo con las etapas a las que hacen referencia los literales A, B y C de la sección V del presente documento; (iv) cumplir con las normas presupuestales; (v) revisión de las posibles prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades; (v) publicidad oportuna de los Documentos del Proceso; y (vi) publicidad de los subcontratos,

El Decreto 092 de 2017 es aplicable a toda la contratación de los gobiernos nacional, departamental, municipal y distrital con entidades privada sin ánimo de lucro con cargo a su presupuesto. Es decir, estas normas son aplicables independientemente del tipo de recursos destinados al Proceso de Contratación. Es decir, el Decreto 092 de 2017 es aplicable a la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro con cargo a recursos del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías, de recursos propios de la Entidad Estatal y con cargo a recursos provenientes de otra Entidad Estatal transferidos en virtud de un convenio interadministrativo.

VI. Asociación entre Entidades Estatales y entidades privadas sin ánimo de lucro para cumplir actividades propias de las Entidades Estatales

El artículo 5 del Decreto 092 de 2017 dispone de una regla especial para la celebración de convenios de asociación con entidades privadas sin ánimo de lucro para desarrollar conjuntamente actividades propias de las Entidades Estatales. Lo anterior, porque la ley 489 de 1998 remite al artículo 355 de la Constitución al establecer que tales convenios de asociación se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional citada.

Esa regla determina que esa contratación no deberá realizar un proceso competitivo siempre y cuando la entidad privada sin ánimo de lucro comprometa recursos propios e independientes del aporte estatal para la ejecución de las actividades conjuntas. La norma establece la obligación de cada cabeza de sector administrativo de determinar de forma general, mediante acto administrativo motivado, la proporción de los aportes correspondientes a la entidad privada sin ánimo de lucro y de las Entidades Estatales para que cada una de ellas realice el convenio de asociación sin convocatoria pública.

El artículo 5 busca reconocer el esfuerzo de la entidad privada sin ánimo de lucro para conseguir recursos propios o de cooperación para el desarrollo conjunto de actividades de las Entidades Estatales en el marco del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y eximirla de competencia cuando aporta 30% o más de los recursos requeridos. El Decreto 092 de 2017 establece que en los eventos en que exista más de una entidad privada sin ánimo de lucro dispuesta a ofrecer recursos en dinero que correspondan por lo menos al 30% del valor del proyecto de cooperación, la Entidad Estatal debe diseñar herramientas que permitan una comparación objetiva de las entidades sin ánimo de lucro para seleccionar objetivamente a aquella que tenga las mejores condiciones para alcanzar el resultado esperado con el proyecto de cooperación. La Entidad Estatal no está obligada a hacer un



proceso competitivo pero debe garantizar que hace una selección objetiva en términos de la obtención de los objetivos del plan de desarrollo.

En los demás casos debe la Entidad Estatal hacer una selección y definir los criterios para el efecto.

VII. Aplicación de las normas del Sistema de Contratación Pública

Los artículos 6, 7 y 8 del Decreto 092 de 2017 establecen que el régimen de prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades, los principios de la contratación estatal y las normas generales del Sistema de Compra Pública son aplicables a los Procesos de Contratación en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política.

La normativa anterior y el Decreto 092 de 2017 no contemplan que las entidades privadas sin ánimo de lucro que participen en Procesos de Contratación derivados del artículo 355 de la Constitución Política estén inscritas en el RUP.

VIII. Uso del SECOP II

Las Entidades Estatales que contratan en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política deben adelantar el Proceso de Contratación en la versión 2 del SECOP que es la plataforma transaccional del Sistema Electrónico para la Contratación Pública, para lo cual las entidades sin ánimo de lucro deben estar registradas en el SECOP II.

Las entidades privadas sin ánimo de lucro requieren abastecerse en el mercado de los insumos para su funcionamiento, sin embargo, también puede acudir al mercado para realizar actividades que desarrollen el objeto del contrato celebrado con una Entidad Estatal. En ese último caso, estamos frente a un evento de subcontratación que debe ser informado al público a través del Sistema Electrónico de Contratación Pública.

Adicionalmente, todos los documentos que registren las decisiones y los fundamentos de las mismas en relación con la contratación 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 deben ser publicados en el SECOP.

IX. Vigencia y derogatorias

El Decreto 092 de 2017 empieza a regir el 1 de junio de 2017 y deroga las normas anteriores sobre la materia.

