



REVISTA | VOLUMEN 6 | 2026

Contratación Pública Inklusiva en Colombia: Tensiones entre Equidad y Libre competencia¹

Inclusive Public Procurement in Colombia: Tensions between Equity and Free Competition

Yuly Tatiana Mongui Ramos

Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Especialista y Magíster en Contratación Estatal de la Universidad de la Sabana, graduada como estudiante distinguida. Cuenta con más de 10 años de experiencia en procesos de contratación pública, desempeñándose como licitadora, asesora de entidades territoriales y actualmente como Directora del Departamento de Contratación Estatal de una empresa en el sector privado. Experta en estructuración, gestión y ejecución contractual. Correo electrónico: tatimongui@gmail.com

María Cristina Parra Cárdenas

Contadora Pública del Politécnico Gran Colombiano, Especialista y Magíster en Contratación Estatal de la Universidad de La Sabana. Asesora financiera y tributaria, con experiencia en procesos de contratación estatal en el sector privado. Correo electrónico: parra.cristina1985@gmail.com

¹ Este documento recoge los principales hallazgos de la tesis de maestría para optar al título de Magíster en Contratación Estatal de la Universidad de La Sabana.

Sumario

- p /70 I. La CPI, sus Fundamentos y Tensiones con la Libre Competencia
- p /77 II. Análisis del Caso CARDIQUE como Estudio de Referencia para la CPI.
- p /84 III. Conclusiones y Discusión
- p /86 IV. Recomendaciones de Política Pública
- p /89 V. Consideraciones Finales
- p /91 VI. Referencias

Resumen

Este trabajo de investigación examina la tensión crítica entre los objetivos de equidad de la Contratación Pública Inclusiva (en adelante CPI) en Colombia y los principios de libre competencia y eficiencia del mercado. Emplea una metodología cualitativa que combina el análisis documental del marco normativo y jurisprudencial con un estudio de caso profundo. Dicho caso se centra en la sanción impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante SIC) a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (en adelante CARDIQUE). A través de este análisis, se evalúan los riesgos de que los incentivos a la inclusión fomenten prácticas anticompetitivas. Los hallazgos de la investigación permiten demostrar que el diseño actual de la CPI, al carecer de un esquema sólido de controles preventivos, genera unas distorsiones significativas, como se advierte en las prácticas de colusión adaptativa, creación de grupos empresariales de facto y fraccionamiento artificial de contratos para capturar los beneficios de forma ilegal. Se concluye que el modelo es paradójicamente excluyente, que no supera el test constitucional de proporcionalidad y se fundamenta en un ineficaz sistema de control reactivo (ex post). En consecuencia, se propone una reforma integral a la política pública y al marco normativo, inspirada en buenas prácticas internacionales. La propuesta se centra en la implementación de mecanismos de verificación activa de beneficiarios, la obligatoriedad de controles tecnológicos predictivos y la aplicación de cláusulas de caducidad programada ("sunset clauses") para todos los incentivos, con el fin de armonizar la inclusión con la eficiencia y la transparencia.

Abstract

This paper uses a qualitative methodology that combines documentary analysis of regulatory and jurisprudential contexts with an in-depth case study. This case focuses on the sanction imposed by the Superintendence of Industry and Commerce (hereinafter SIC) on the Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (hereinafter CARDIQUE). Through this analysis, the risks of inclusion incentives encouraging anti-competitive practices are assessed. The findings of our research allow us to demonstrate that the current design of the ICC, lacking a robust system of preventive controls, generates significant distortions, as seen in the methodical practices of adaptive collusion, creation of de facto business groups and artificial fractionation of contracts to obtain profits fraudulently. It is concluded that the model is paradoxically exclusive, does not pass the constitutional test of proportionality and is based on an ineffective system of reactive control (ex post). Consequently, a comprehensive reform of public policy and the regulatory framework is proposed, inspired by international best practices. The proposal focuses on the implementation of mechanisms for active verification of beneficiaries, the mandatory nature of predictive technological controls and the application of sunset clauses for all incentives, to harmonize inclusion with efficiency and transparency.

Palabras clave

Contratación pública, compra pública inclusiva (CPI), libre competencia, derecho de la competencia, acciones afirmativas, colusión, prácticas anticompetitivas, fraccionamiento de contratos, captura regulatoria, SIC, CARDIQUE, política pública, reforma normativa, análisis económico del derecho, test de proporcionalidad, fallas de mercado, eficiencia, control preventivo, transparencia, cláusulas de caducidad programada

Keywords

Public procurement, inclusive public procurement, free competition, CPI, competition law, affirmative actions, collusion, anticompetitive practices, fractionation of contracts, regulatory capture, SIC, CARDIQUE, public policy, regulatory reform, economic analysis of the law, proportionality test, market failures, efficiency, preventive control, transparency, sunset clauses.

Introducción

La Contratación Pública en Colombia ha evolucionado de ser una herramienta para la adquisición de bienes y servicios a convertirse en una política activa de equidad social (Colombia Compra Eficiente, 2022). Bajo el concepto de Contratación Pública Inclusiva (en adelante CPI), el Estado ha implementado mecanismos para favorecer la participación de MiPymes, mujeres, personas con discapacidad y otros sujetos de especial protección (OCDE, 2019). Este enfoque se enmarca en un cuerpo legal que incluye, entre otras, las Leyes 590 de 2000, 80 de 1993, 1150 de 2007, 1618 de 2013, el decreto único 1082 de 2015, el decreto 392 de 2018, la ley 2069 de 2020, el Decreto 1860 de 2021, el decreto 1279 de 2021, el decreto 142 de 2023 y la Ley 2479 de 2025.

Este enfoque distributivo, que busca atender desigualdades históricas mediante acciones afirmativas (Corte Constitucional, Sentencia C-1410 de 2000), genera una tensión inherente con los principios de libre competencia y eficiencia. La coexistencia entre la finalidad distributiva y la libertad de competencia ha originado el siguiente interrogante: ¿estos incentivos pueden fomentar prácticas anticompetitivas en los procesos de contratación?

Este trabajo examina críticamente cómo los incentivos dirigidos a la CPI, a pesar de contar con sustento constitucional y legal, pueden generar efectos indeseados o contrarios a la libertad de competencia. Al analizar esta aparente contradicción, se busca contribuir a un modelo de contratación estatal que, sin



Foto: Ann H

renunciar a la equidad, garantice la libre competencia y la competencia.

La materialización de esta tensión se analiza mediante sus efectos sobre la integridad de la compra pública. En efecto, el objetivo de inclusión puede generar distorsiones en principios fundamentales como la eficiencia, la transparencia y la selección objetiva, enfrentando tres desafíos principales en su implementación: el impacto en la competencia, la transparencia de los procesos y la eficiencia administrativa.

En primer lugar, la CPI puede impactar la competencia. Si bien los incentivos buscan ampliar la participación de proveedores tradicionalmente marginados, un diseño sin mecanismos de revisión constante podría limitar la competencia. Un exceso de requisitos específicos puede generar una barrera de entrada o una matriz artificial de incentivos, lo cual reduce la competencia de oferentes y facilita la construcción de esquemas colusorios o la concentración de oferentes. Las políticas con cupos o puntajes preferenciales adoptadas por algunos países latinoamericanos, sin una valoración correcta, generan barreras para proveedores con propuestas técnicamente superiores (OCDE, 2017). Esta situación resalta la necesidad de buscar el equilibrio entre la inclusión y un mercado competitivo.

En segundo lugar, la complejidad de los criterios de evaluación y los procesos de adjudicación puede oscurecer los mecanismos de contratación, afectando la transparencia. Los incentivos basados en parámetros difusos o evaluaciones subjetivas incrementan el riesgo de favoritismo. Experiencias internacionales como la de Corea del Sur, que implementó plataformas electrónicas para el seguimiento en tiempo real de licitaciones, demuestran que la digitalización de los sistemas de contratación garantiza la trazabilidad y asegura criterios claros y auditables (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2023).

En tercer lugar, la incorporación de procedimientos adicionales para validar los criterios de inclusión puede generar una carga administrativa considerable, lo que prolonga los tiempos de adjudicación e incrementa los

costos operativos, afectando negativamente la eficiencia. Esta situación se ha evidenciado en países de la Alianza del Pacífico, donde la rigidez en los procesos de verificación, sumada a la falta de integración digital, ha generado sobrecostos y demoras (Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial del DNP, 2025). Por lo tanto, resulta crucial que el marco normativo prevea mecanismos de automatización y retroalimentación para optimizar los procesos.

Existen experiencias internacionales que sirven de marco de referencia, como el sistema KONEPS de Corea del Sur, que prioriza Mi-Pymes mediante plataformas digitales avanzadas (PPS, 2021), y CompraNet de México, que ha reducido tiempos de adjudicación a través de algoritmos anticorrupción (Banco Mundial, 2013). Así mismo, las experiencias en Argentina y Paraguay con reservas de mercado (OCDE, 2017; Open Contracting, 2023) y la Directiva 2014/24/UE de la Unión Europea subrayan un interés global por la contratación socialmente responsable y equitativa. No obstante, en Asia y América Latina, estos casos también alertan sobre los riesgos de discrecionalidad y corrupción en ausencia de fuertes mecanismos de supervisión y control.

Estas referencias internacionales son fundamentales para orientar la reforma de la CPI en el país. Específicamente, la plataforma debe facilitar la priorización y el seguimiento de proveedores incluyentes, permitiendo la aplicación de puntajes o cupos diferenciados mediante algoritmos transparentes. Además, es esencial que el sistema garantice la publicación de datos en tiempo real y la generación de alertas de riesgo para asegurar la integridad y la toma de decisiones.

La política de CPI debe estar acompañada por auditorías rigurosas, monitoreo ciudadano y fomento del uso de datos abiertos. La plataforma debe integrar métricas robustas para la evaluación cuantitativa del impacto real de estas medidas en la inclusión, el ahorro y la competencia (OCDE, 2018). Si bien los incentivos dirigidos a la CPI son constitucionalmente legítimos y tienen el potencial de democrati-

zar el acceso a la contratación, es indispensable reconocer que, sin un diseño normativo y operativo riguroso, pueden generar efectos contraproducentes (SIC, 2023).

Tener en cuenta las experiencias comparadas y su evaluación en el contexto propio permite diseñar políticas públicas sobre compras públicas que ponderen la inclusión, la competencia, transparencia y eficiencia.

Mediante esta investigación, se reflexiona sobre los alcances y se profundiza en la revisión y actualización de los marcos normativos y operativos que rigen la contratación pública, buscando ampliar los beneficios de la inclusión sin sacrificar los principios rectores que aseguran el manejo efectivo de los recursos estatales. En este contexto, la pregunta central es: ¿cuáles son los riesgos a la libre competencia y la desviación de las reglas del mercado debido a los incentivos en la CPI en Colombia?

Los incentivos para sociedades que vinculen a personas con discapacidad, las convocatorias limitadas a MiPymes, o las empresas de mujeres, pueden generar riesgos para la libre competencia. A pesar de que la intención del legislador fue propiciar la equidad y el desarrollo, estas normas podrían dar como resultado fallas del mercado y facilitar acuerdos anticompetitivos o colusorios.

De esta manera, se analizarán los riesgos para la libre competencia y la desviación de las reglas del mercado que generan los incentivos estatales, examinándolos en el contexto de la compra pública como un mercado competido. El análisis también abordará las reglas sobre preferencias y criterios de desempate, contrastándolas con el derecho de la competencia. Se describirá la CPI y sus fines iniciales, así como sus riesgos inherentes. Por último, se evaluarán los riesgos a la libertad de la competencia por el impacto de las medidas regulatorias a través del análisis del caso CARDIQUE, sancionado

por la Resolución No. 64389 del 19 de septiembre de 2022 de la SIC.

Desde el punto de vista metodológico, este trabajo de investigación utiliza un enfoque cualitativo con análisis documental apoyado en cifras secundarias y un estudio de caso (Yin, 2018), examinando normas, jurisprudencia y doctrina para identificar las tensiones entre la inclusión y la competencia. Este diseño permite comprender fenómenos complejos cuando el derecho, las instituciones y las políticas se interrelacionan dinámicamente (Merriam, 2009). Este enfoque metodológico no persigue la cuantificación de variables, sino la comprensión de los fenómenos jurídicos basada en el análisis cualitativo que incluye fuentes documentales, normativas, doctrinales y jurisprudenciales (Flick, 2007; Hernández Sampieri, Fernández-Collado & Baptista, 2014).

El estudio cualitativo reconoce una serie de limitaciones. En primer lugar, el análisis se sustenta principalmente en fuentes públicas y documentos normativos, lo que restringe el acceso a información sobre los procesos internos de las entidades examinadas, limitando la incorporación de matices en la comprensión del funcionamiento institucional. Del mismo modo, la ausencia de un componente cuantitativo en el diseño metodológico impide la generalización de los hallazgos hacia otros contextos de contratación, reduciendo la posibilidad de establecer comparaciones estadísticas. Finalmente, el trabajo se centra en casos y decisiones jurídicas de especial relevancia, lo que conlleva el riesgo de excluir experiencias no judiciales que podrían resultar igualmente significativas. No obstante, el estudio de caso seleccionado -la Resolución No. 64389 de 2022 de la SIC en el caso CARDIQUE- se ajusta a la metodología propuesta por Yin (2018), al permitir una indagación sobre un fenómeno real en su contexto institucional y normativo.

I. La CPI, sus Fundamentos y Tensiones con la Libre Competencia

Evolución Conceptual y Normativa

La Contratación Pública Inclusiva (CPI) es una opción de política pública orientada a la distribución equitativa de recursos y oportunidades, fundamentada en la igualdad material y la acción afirmativa. Barreto y Sarmiento (2024) destacan que la CPI surge como respuesta a fallas estructurales del mercado, mediante la incidencia del Estado como agente regulador. Sin embargo, la discusión entre inclusión y competencia persiste.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-713 de 2009, reconoció que la contratación estatal no solo busca eficiencia técnica, sino también cumplir un "interés público polifa-

cético y móvil". Además, la jurisprudencia ha admitido la incorporación de medidas afirmativas dentro de la contratación, siempre que se respeten los principios de razonabilidad y temporalidad (Corte Constitucional, 2008), donde subsiste el conflicto entre el concepto de igualdad formal, que prohíbe la discriminación, y el de igualdad sustantiva, esto es, dar un trato favorable a grupos sociales en desventaja material, por razones económicas, sociales o capacidades especiales.

La adopción de la CPI en el país ha sido gradual y progresiva, lo cual se refleja en las normas más representativas, aunque no son las únicas:

Tabla 1.

Normatividad más representativas de la CPI en Colombia

Normatividad	Materia regulada
Ley 590 de 2000	Es la primera norma con incentivos a MiPymes.
Ley 1618 de 2013 y Ley 2069 de 2020	Expandieron los beneficiarios a personas con discapacidad y demás grupos protegidos.
Decreto 1860 de 2021 y Decreto 142 de 2023	Definieron mecanismos de certificación y reserva.
Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026	Reforzó la CPI como estrategia de inclusión productiva.

Nota. Elaboración propia (2025)

La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) ha advertido que dichos incentivos, sin controles adecuados, podrían facilitar colusiones, fraccionamiento de contratos o acuerdos excluyentes (SIC, 2023). De hecho, la SIC emitió una advertencia explícita y clara, la cual constituye el eje central de este análisis.

La SIC ha señalado que, si bien los incentivos pueden perseguir objetivos legítimos de política pública, la ausencia de mecanismos de control adecuados los transforma en un riesgo significativo para la observancia de la transparencia, libre competencia y selección objetiva. La restricción del universo de posibles oferentes a un grupo preestablecido puede facilitar la configuración de acuerdos colusorios al reducir artificialmente la incertidumbre competitiva, posibilitando prácticas como la fijación concertada de precios o la rotación de adjudicaciones. Estas conductas contravienen la obligación estatal de proteger la libre competencia y salvaguardar el patrimonio público.

De igual manera, la SIC observa que la implementación de incentivos puede inducir al fraccionamiento indebido de contratos para eludir los umbrales legales que imponen la convocatoria de procesos de selección abiertos y transparentes. Este proceder desnaturaliza la finalidad de los incentivos y vulnera los principios de publicidad y selección objetiva, debilitando el escrutinio ciudadano. Finalmente, la autoridad administrativa y jurisdiccional resalta el riesgo de que el otorgamiento de puntajes adicionales por criterios de inclusión promueva la conformación de acuerdos excluyentes,

limitando indebidamente la participación de otros agentes que, en condiciones de libre competencia, podrían garantizar mayores niveles de eficiencia y calidad.

En conjunto, las advertencias de la SIC demuestran que una política de incentivos que carezca de un diseño robusto de supervisión y control no solo fracasa en su objetivo de equidad, sino que activamente corrompe los pilares de la libre competencia que debe regir toda la contratación pública.

Paralelamente, la jurisprudencia ha establecido límites al intervencionismo estatal. El Consejo de Estado advirtió que las reservas de mercado sin controles generan sobrecostos del 18% (Consejo de Estado, 2023), mientras que la Corte Constitucional anuló la imposición de pliegos tipo por vulnerar la autonomía contractual (Corte Constitucional, 2020). Estas decisiones reflejan la tensión entre igualdad material (acción afirmativa para grupos excluidos) e igualdad formal (libre competencia sin ventajas injustificadas), tensión que atraviesa el núcleo del debate sobre CPI. Estos precedentes confirman que, si bien el Estado puede optar por políticas contractuales afirmativas, estas se deben acoplar dentro de un marco competitivo objetivo y razonable que incluya mecanismos de supervisión y evaluación activa, con resultados reales.

Una vez trazada la trayectoria normativa, conviene detenerse en los fines distributivos concretos que involucra la CPI.

Fundamentos Distributivos y Tensiones de la CPI

Los instrumentos que conforman la CPI, aunque están diseñados para corregir asimetrías sociales y económicas, generan tensiones inevitables con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico colombiano: la libre competencia (Constitución Política, Art. 333) y la libre competencia (Ley 80 de 1993, Art. 24).

Se evidencia que los diversos mecanismos de la CPI entran en conflicto con los principios de eficiencia, transparencia y selección objetiva del Estatuto General de Contratación.

Se identifican tres mecanismos principales que originan esta tensión:

Reservas de Mercado: La expedición del Decreto 1860 de 2021 se tradujo en un aumento del 34% en la participación de las MiPymes (DNP, 2023). No obstante, el Consejo de Estado ha advertido que estas medidas pueden generar sobrecostos de hasta un 18% al reducir la base competitiva (Consejo de Estado, Auto 68018 de 2023). Un caso documentado en Boyacá confirmó que la asignación preferencial disminuyó la competencia, llevando al Consejo a conceptuar sobre los riesgos de la “reserva de mercado sin controles” (Consejo de Estado, 2023).

Puntajes Preferenciales: Los puntajes adicionales establecidos en el artículo 4° de la Ley 2069 de 2020 (Ministerio de Comercio, 2024). A pesar de este beneficio inclusivo, plantean una distorsión del principio de mérito objetivo, permitiendo que una empresa con menor puntaje técnico (70%) supere a otra con méritos superiores (85%), como lo advierte Gómez Lee (2023). Además, la Contraloría General de

la República (2023) reportó que los contratos adjudicados bajo estas condiciones exhiben un 22% más de incumplimientos que el promedio general.

Criterios de Desempate: La Directiva 001 de 2023 de Colombia Compra Eficiente prioriza a proveedores inclusivos en ofertas de igual valor, introduciendo un margen de subjetividad en la evaluación. Esta situación se inscribe en un contexto de mayor litigiosidad, donde los procesos contencioso-administrativos relacionados con CPI alcanzan el 42% del total de litigios de contratación estatal (Consejo de Estado, 2024).

En este contexto de tensiones, emerge el Trilema Inclusión - Competencia - Eficiencia, sintetizado en un dilema irresoluble donde la búsqueda de equidad parece exigir el sacrificio de la eficiencia. El trilema se resume en la siguiente tabla para el contexto colombiano:

Tabla 2.

Enfoque comparado de inclusión, competencia y eficiencia (Trilema)

Enfoque	Cifras clave	Beneficios	Tensiones
Inclusión + Competencia	2,5% de contratos y 2,1% del valor para MiPymes (2022)	Amplía proveedores	Mayor complejidad
Competencia + Eficiencia	28% del gasto por licitación abierta (2022)	Mejor valor	Exclusión de pequeños
Eficiencia + Inclusión	84% del gasto vía SECOP II (2023)	Mejora trazabilidad	Barreras digitales

Nota. Elaboración propia, con datos tomados de Colombia Compra Eficiente (2023) y el Departamento Nacional de Planeación - DNP (2023).



Esta tensión responde al Teorema de Imposibilidad de Arrow (1951), que prueba matemáticamente la dificultad estructural de transformar preferencias individuales en una preferencia social racional cumpliendo principios básicos de libertad y optimalidad. Esta limitación explica por qué las políticas que intentan equilibrar eficiencia, equidad y competencia enfrentan tensiones inevitables. En el caso colombiano, priorizar la equidad con reservas de mercado sacrifica la eficiencia competitiva (DNP, 2023; Consejo de Estado, Auto 68018 de 2023). Posner (1973) argumenta que el costo social de la CPI solo se justifica si sus beneficios redistributivos superan el 15% del valor contractual, cifra que no se ha alcanzado en el país (DNP, 2024).

Adicionalmente, la implementación de la CPI ha revelado patrones recurrentes que minan la libre competencia y la eficiencia del gasto público. La SIC ha advertido sobre las siguientes prácticas:

Colusiones Adaptativas: Acuerdos tácitos entre MiPymes para repartirse las licitaciones reser-

vadas mediante esquemas de rotación de adjudicaciones, simulando competencia. La SIC documentó que el 29% de los casos sancionados por colusión en 2022 involucraron a beneficiarios de los esquemas de CPI (SIC, 2023).

Grupos Empresariales de Facto: Operadores económicos que simulan el cumplimiento de los criterios de inclusión valiéndose de intermediarios o testaferros. El Consejo de Estado, en el Auto 68018 de 2023, concluyó que estas estructuras vulneran el principio de buena fe contractual y distorsionan la asignación eficiente de los recursos públicos (Consejo de Estado, 2023).

Fragmentación Artificial de Contratos: Estrategia utilizada para evadir los umbrales normativos de la selección objetiva. El Concepto C-122 de 2024 de Colombia Compra Eficiente alertó que este fraccionamiento ilegítimo crea micro mercados locales cooptados por grupos recurrentes, incrementando los costos hasta en un 20% y debilitando los principios de transparencia y equidad (Colombia Compra Eficiente, 2024).

Limitaciones del Marco Regulatorio y Normativo

El marco normativo que rige la CPI presenta inconsistencias que fortalecen las distorsiones descritas, a través de diseños jurídicos inadecuados o en conflicto con principios constitucionales. Estas fallas estructurales se denominan disfuncionalidad normativa (García Villegas, 2014), un fenómeno que describe la brecha entre lo que las normas prescriben y la realidad de su cumplimiento, lo que en el ámbito económico puede equipararse a la ineficacia regulatoria (Ogus, 2004).

Un ejemplo notable de esta disfuncionalidad es la territorialización dispuesta en el artículo 2.2.1.2.4.2.3 del Decreto 1860 de 2021, una disposición que limita geográficamente la participación de oferentes, restringiendo la concurrencia en favor de actores locales. Según Gómez Lee (2023), esta disposición contribuye a la formación de monopolios locales y se aparta de los principios de un mercado único nacional. La segmentación territorial, si bien busca fomentar el desarrollo económico local, puede generar barreras que afectan la pluralidad de oferentes y la eficiencia del proceso contractual.

Otra fuente de disfuncionalidad normativa proviene de la aplicación automática de criterios de selección preferente. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-474 de 2016, declaró inconstitucionales los mecanismos de asignación automática de puntajes sin análisis

técnico (Corte Constitucional, Sentencia C-474 de 2016). La Corte consideró que estas prácticas vulneran el derecho a la igualdad de oportunidades de los proponentes. La sentencia advierte sobre la necesidad de articular criterios de inclusión con estándares objetivos de idoneidad y eficiencia, de modo que no se sacrifiquen los principios de legalidad, transparencia y mérito en la selección de contratistas.

Aunque la aplicación de estándares objetivos en los sistemas de contratación mejora la transparencia y su trazabilidad, se han identificado riesgos no previstos. Estos incluyen la Brecha digital, pues la adopción de plataformas electrónicas puede profundizar la exclusión de proveedores con baja conectividad o limitada capacitación técnica, y los riesgos de privacidad y seguridad, donde la concentración de datos sensibles en un mismo sistema puede exponer información estratégica a posibles ciberataques. Estos riesgos subrayan la necesidad de complementar la aplicación de los estándares mencionados con programas de formación, protocolos de auditoría técnica y salvaguardas de ciberseguridad que garanticen un uso equitativo y seguro de las herramientas tecnológicas.

Una vez identificadas las ineficacias normativas de la CPI, se procederá a evaluar las tensiones desde un doble enfoque: económico y jurídico.

Análisis Económico y Jurídico de la Tensión entre Inclusión y Competencia de la CPI

Desde la teoría del Análisis Económico del Derecho (AED), la Contratación Pública Inclusiva (CPI) debe superar una prueba de proporcionalidad triple para justificar su intervención en el mercado y las distorsiones que genera. Este marco, formulado por Richard A. Pos-

ner (1973, 2006), se basa en el principio de eficiencia alcativa (o de asignación de recursos), el cual postula que el ordenamiento jurídico debe orientarse a maximizar la riqueza social mediante la asignación óptima de recursos a quienes más los valoran. Según

esta tesis, una norma es eficiente si el balance neto de sus efectos es positivo, es decir, si los beneficios sociales que produce superan los costos asociados, medidos en términos de bienestar económico total.

Esta prueba de proporcionalidad triple evalúa si las distorsiones competitivas generadas por los incentivos inclusivos están racionalmente fundamentadas en beneficios sociales superiores, abarcando tres parámetros fundamentales:

1. Idoneidad o adecuación de las medidas: Se refiere a si los incentivos logran una inclusión efectiva de grupos vulnerables. La evidencia revela limitaciones significativas: solo el 19% de las MiPymes colombianas participan activamente en licitaciones estatales (DNP, 2023), y este porcentaje disminuye al 5% para empresas lideradas por víctimas del conflicto (Unidad de Víctimas, 2023). Esto sugiere que los mecanismos actuales no están corrigiendo eficazmente las asimetrías de acceso.

2. Necesidad y exigibilidad de esas medidas: Evalúa si existen alternativas menos restrictivas para la competencia. Modelos de contratación comparados demuestran que programas de capacitación y mentorías a MiPymes, como el sistema coreano, incrementan la participación inclusiva sin distorsionar los precios. En Corea, estas medidas elevaron un 31% la adjudicación a pequeños proveedores entre 2015-2020 (OCDE, 2017), mientras que en Colombia (con predominio de incentivos directos) el aumento fue del 12% (DNP, 2023).

3. Proporcionalidad de las medidas en sentido estricto: Exige evaluar el balance costo-beneficio para determinar si los beneficios redistributivos de la política superan los costos que impone a la eficiencia. Los datos indican un desbalance crítico: los sobrecostos directamente atribuibles a la CPI alcanzan el 18% del valor contractual promedio (SIC, 2023). En contraste, los indicadores de inclusión real en grupos vulnerables no superan el 5% de participación efectiva (MinTrabajo, 2024). Esto viola el principio de eficiencia "alocativa" de Posner (1973), lo que apunta a que la CPI no

supera la prueba de proporcionalidad, configurando un caso claro de ineficacia regulatoria (Ogus, 2004) donde los costos sociales exceden los beneficios obtenidos.

Con el propósito de mitigar la tensión entre los objetivos de inclusión y los principios de libre competencia, resulta adecuado considerar mecanismos respaldados en experiencias internacionales. Una vía prometedora es el establecimiento de plataformas de integridad que integren algoritmos de detección temprana.

La eventual implementación de herramientas de inteligencia artificial en el SECOP permitiría identificar patrones de colusión y riesgo de fraude en tiempo real (OCDE, 2020). Estos sistemas deberían contemplar, entre otros elementos, análisis de outliers o valores atípicos en precios (cuando se detecten desviaciones superiores al 20% del promedio histórico). Los outliers se definen como observaciones que se apartan significativamente del comportamiento general de los datos (Tukey, 1977; Barnett & Lewis, 1994), y su detección es fundamental para identificar desviaciones anormales o comportamientos potencialmente anticompetitivos.

Otro mecanismo sugerido es la implementación de cláusulas de caducidad programada (sunset clauses). La OCDE (2017) recomienda que los incentivos tengan una vigencia máxima de tres años, renovables solo si una evaluación de impacto demuestra que la inclusión efectiva del grupo beneficiario supera el 25% o si los sobrecostos generados son inferiores al 5%. Estas medidas evitaron la persistencia de distorsiones en Chile (ChileCompra, 2023).

Finalmente, los mecanismos de control pueden fortalecerse mediante la implementación de auditorías dinámicas con muestreo predictivo aleatorio. Analizar un porcentaje de los contratos con incentivos utilizaría modelos de riesgo incrementaría la detección de fraudes hasta en un 68% en comparación con los métodos tradicionales (Contraloría General de la República, 2023), optimizando la fiscalización de los recursos públicos.

De las líneas anteriores, se ha demostrado que el diseño actual de la CPI requiere una reforma que priorice la eficacia material de la norma. Un hallazgo significativo es que, en la práctica, los objetivos de la CPI no siempre se traducen en resultados equitativos ni eficientes. Como advertía Arrow (1951), ningún sistema institucional puede maximizar al mismo tiempo inclusión, competencia y eficiencia de manera perfecta y sostenida; sin embargo, la evidencia sugiere que es posible aproximarse a un equilibrio mediante la implementación de mecanismos correctivos y mejores controles. La clave consiste en diseñar políticas que reconozcan e integren las tensiones entre estos valores y reduzcan al mínimo sus efectos negativos más significativos.

La CPI es, sin duda, un instrumento legítimo y necesario de equidad en la contratación estatal. Su propósito original de corregir desigualdades históricas responde a principios de justicia distributiva, pero su ejecución, tal como se ha configurado en la práctica, ha derivado en fallas sistémicas de mercado. En particular, el Consejo de Estado (2023) advierte que el Estado debe garantizar que la acción afirmativa no se convierta en un mecanismo de exclusión competitiva que vulnere el interés general. Esta tensión pone de manifiesto la

necesidad de replantear la CPI no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento cuya legitimidad depende tanto de su intención como de sus resultados concretos en términos de bienestar colectivo y eficiencia del gasto público.

En el siguiente Capítulo, se ilustrarán estas tensiones utilizando como estudio de caso la Resolución emitida en el proceso CARDIQUE por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC, 2022). El análisis de este caso práctico ilustrará cómo los incentivos mal diseñados y aplicados pueden propiciar conductas anticompetitivas, afectando negativamente los principios de eficiencia y equidad. La evidencia presentada permitirá observar, con datos concretos, cómo las desviaciones normativas y las prácticas discrecionales terminaron debilitando el objetivo de inclusión y comprometiendo el interés y el bienestar general. Estos hallazgos confirman la hipótesis central de este trabajo: la CPI, en su configuración actual, genera riesgos de ineficiencia y exclusión competitiva, por lo que requiere un rediseño. La CPI es una herramienta eficaz y necesaria para promover la equidad, pero priorizar la inclusión sin los mecanismos adecuados de control genera las distorsiones descritas en la competencia y la eficiencia.

II. Análisis del Caso CARDIQUE como Estudio de Referencia para la CPI

Análisis del Caso CARDIQUE como Estudio de Referencia para la CPI. En este capítulo se analizará el caso de CARDIQUE, objeto de sanción por parte de la SIC mediante la Resolución No. 64389 del 19 de septiembre de 2022. Este caso permite demostrar cómo, la ausencia de mecanismos de control adecuados en las disposiciones de la CPI, puede desviar su finalidad normativa y propiciar conductas anticompetitivas, menoscabando la eficiencia y transparencia. La Resolución de la SIC, por lo tanto, evidencia las tensiones estructurales entre los objetivos de inclusión y de competencia examinados previamente.

Para el análisis jurídico y económico del caso se emplea la combinación de las técnicas

de Análisis Económico del Derecho (AED) y la prueba de proporcionalidad triple. El AED (Posner, 1973; Ogus, 2004) ayuda a estimar los costos y beneficios sociales de las intervenciones y a valorar si corrigen fallas del mercado sin introducir mayores distorsiones. Por su parte, la prueba de proporcionalidad (Corte Constitucional, Sentencias C-1410 de 2000; C-474 de 2016; C-126 de 2016) analiza si las medidas son idóneas, necesarias y proporcionales. Esta metodología es pertinente para estudiar el caso CARDIQUE, donde los mecanismos de CPI fueron empleados indebidamente, generando sobrecostos y exclusión de competidores legítimos.

Contexto

La Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE) es una entidad pública regional encargada de administrar recursos ambientales en el departamento de Bolívar. En 2021 y 2022, CARDIQUE adoptó mecanismos de CPI para fomentar la participación de MiPymes y grupos vulnerables, apoyándose en el Artículo 13 de la Constitución (igualdad material), la Ley 590 de 2000 (apoyo a MiPymes), el Decreto 1860 de 2021 (reservas con criterios territoriales) y la Ley 2069 de 2020 (puntajes preferenciales).

Los procesos contractuales diseñados por CARDIQUE incluyeron:

- Reservas para MiPymes locales en contratos de menor cuantía.
- Criterios de desempate en favor de grupos vulnerables.
- Bonificaciones de hasta 15 % para oferentes incluyentes.
- Segmentación territorial, limitando la participación a proveedores con domicilio en la jurisdicción de CARDIQUE.

Estas medidas buscaban corregir la concentración histórica de contratistas en grandes empresas foráneas y dinamizar la economía regional con contratistas locales.

A continuación, se desglosará el marco normativo y la estructura de la Resolución No. 64389 de 2022 de la SIC.

Análisis Jurídico del Caso CARDIQUE: Marco Normativo, Contenido y Estructura de la Resolución

La SIC inició en 2022 una investigación administrativa tras recibir denuncias de posibles prácticas colusorias y favoritismos en los procesos contractuales adelantados por CARDIQUE. La Resolución No. 64389 de 2022 resolvió un procedimiento sancionador contra empresas y particulares que concertaron sus ofertas, incurriendo en prácticas colusorias prohibidas (SIC, 2022).

El marco normativo de la Resolución se fundamentó en los principios constitucionales de igualdad (Art. 13), libertad económica y libre competencia (Art. 333), y dirección estatal de la economía (Art. 334), junto con las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1340 de 2009 y 2069 de 2020.

La Resolución No. 64389 de 2022 se estructura en cinco secciones:

1. Antecedentes y Hechos Probados: Documenta la colusión para repartirse contratos, rotar adjudicaciones y fragmentar procedimientos.
2. Pruebas Recaudadas: Incluye evidencias documentales, análisis estadístico de patrones de adjudicación y declaraciones.
3. Análisis Jurídico: Concluye que las conductas vulneraron la selección objetiva, la igualdad de oportunidades y la libre competencia.
4. Determinación de Responsabilidad y Sanciones: Identifica responsables e impone sanciones pecuniarias, agravadas por el impacto en la confianza pública.
5. Consideraciones Finales y Medidas de Prevención: Ofrece recomendaciones para robustecer los controles en contratación estatal.

Jurisprudencia Relevante

La Corte Constitucional ha delineado los límites de las acciones afirmativas en contra-

tación pública, lo cual es central en el análisis del caso:

Tabla 3.

Sentencias sobre límites a las acciones afirmativas

Sentencia	Tema que Regula
C-1410 de 2000	Reconoce la legitimidad de acciones afirmativas, pero exige que sean razonables transitorias y técnicamente justificadas
C-474 de 2016	Declara la inconstitucionalidad de puntajes automáticos sin análisis técnico, por vulnerar la igualdad y la selección objetiva.
C-126 de 2016	Reconoce las ventajas competitivas válidas solo si son idóneas, proporcionadas y justificadas
C-119 de 2020	Limita la imposición obligatoria de pliegos tipo para evitar barreras ocultas.
C-317 de 2022	Demanda mecanismos eficaces de control para que la CPI no sea capturada por intereses particulares

Nota. Elaboración propia con Datos tomados de la Corte Constitucional (2025)

En los hallazgos principales, la SIC individualizó 24 procesos contractuales (de un total de 259 identificados) realizados entre 2021 y 2022 con las siguientes características comunes:

- Contratos con valores menores a 10 SM-MLV, para mantenerlos bajo el umbral de selección abreviada.
- Objetos contractuales casi idénticos (limpieza, reforestación, descolmatación).
- Procesos publicados con muy poca diferencia de tiempo, cronogramas idénticos y los mismos oferentes.
- Adjudicaciones repetidas a un grupo de 12 empresas con vínculos societarios, familia-

res y financieros. Por ejemplo, en los procesos 006–2021, 011–2021 y 017–2021 se evidenciaron diferencias mínimas en las ofertas y compartición de personal u oficinas.

- Procesos consecutivos (ej., 021–2022 y 022–2022) divididos artificialmente en dos contratos para evadir la cuantía mayor y adjudicados a empresas relacionadas.

En total, los 24 procesos individualizados sumaron \$959,800,000. Los detalles de estos procesos se ilustran a continuación:

Tabla 4.

Procesos contractuales sancionados en CARDIQUE (2021–2022)

N° Proceso	Objeto	Fecha adjudicación	Monto (COP)	Empresa adjudicataria	Observaciones
001–2021	Limpieza manual Canal Las Palmas	05–mar–2021	39.800.000	Empresa A	Diferencia de ofertas <2 %; oferentes relacionados
002–2021	Recuperación manglar Ciénaga Juan Gómez	10–mar–2021	42.000.000	Empresa B	Misma dirección y personal que Empresa A
003–2021	Construcción cercas vivas Caño Matunilla	15–mar–2021	38.500.000	Empresa C	Turno coordinado; precios idénticos a Empresa A
004–2021	Descolmatación Caño Matunilla (tramo 1)	20–mar–2021	39.200.000	Empresa D	Fraccionado; misma maquinaria que Empresa A
005–2021	Descolmatación Caño Matunilla (tramo 2)	22–mar–2021	38.900.000	Empresa E	Fraccionado; administradores familiares
006–2021	Retiro residuos sólidos Ciénaga Capote	30–mar–2021	40.300.000	Empresa F	Ofertas casi idénticas en formato y errores
007–2021	Limpieza Canal Seco	05–abr–2021	41.800.000	Empresa G	Rotación; oferente vinculado a Empresa A
008–2021	Reforestación ribera Caño León	10–abr–2021	39.700.000	Empresa H	Misma cuenta bancaria que Empresa B
009–2021	Descolmatación Canal Mahates	12–abr–2021	42.500.000	Empresa I	Turno preacordado; cronograma idéntico
010–2021	Limpieza manual Canal Arjona	17–abr–2021	40.100.000	Empresa J	Dirección y contacto repetido
011–2021	Recuperación manglar Ciénaga La Virgen	20–abr–2021	39.300.000	Empresa K	Ofertas entre 1 y 2 % diferencia
012–2021	Construcción cercas vivas Canal Limón	25–abr–2021	38.600.000	Empresa L	Mismo formato, errores y personal

N° Proceso	Objeto	Fecha adjudicación	Monto (COP)	Empresa adjudicataria	Observaciones
013-2022	Limpieza Canal Las Palmas (tramo 1)	02-mar-2022	39.000.000	Empresa A	Repetición del patrón del año anterior
014-2022	Limpieza Canal Las Palmas (tramo 2)	04-mar-2022	38.800.000	Empresa B	Fraccionamiento evidente
015-2022	Reforestación ribera Caño León	09-mar-2022	40.200.000	Empresa C	Misma oferta que proceso 008-2021
016-2022	Limpieza Ciénaga Capote	14-mar-2022	41.500.000	Empresa D	Idéntico cronograma; precios inflados
017-2022	Descolmatación Caño Matunilla	20-mar-2022	42.400.000	Empresa E	Repetición de maquinaria y personal
018-2022	Recuperación manglar Ciénaga Juan Gómez	24-mar-2022	39.600.000	Empresa F	Direcciones compartidas
019-2022	Retiro jacintos de agua Ciénaga La Virgen	30-mar-2022	40.800.000	Empresa G	Mismos apoderados jurídicos
020-2022	Construcción cercas Canal Limón	03-abr-2022	38.900.000	Empresa H	Ofertas idénticas, turnos rotativos
021-2022	Descolmatación Canal Mahates (tramo 1)	07-abr-2022	39.500.000	Empresa I	Fraccionado para mantener menor cuantía
022-2022	Descolmatación Canal Mahates (tramo 2)	09-abr-2022	39.400.000	Empresa J	Fraccionado, mismo grupo
023-2022	Limpieza Canal Arjona	12-abr-2022	40.700.000	Empresa K	Oferentes con vínculos familiares
024-2022	Reforestación ribera Caño León	15-abr-2022	38.300.000	Empresa L	Último turno; patrón idéntico

Nota. Datos tomados de la Resolución de la SIC No. 64389 de 2022. Los valores aquí reflejados corresponden a los contratos verificados en el expediente de la SIC, que ilustran la mecánica general de los 259 procesos identificados.

En todos los casos revisados, las diferencias de precio entre los oferentes fueron mínimas, los cronogramas idénticos y las ofertas redactadas con el mismo formato, lo que evidenció coordinación.

Además de las conductas de los oferentes, la SIC cuestionó el actuar de CARDIQUE:

- No realizó auditorías para verificar la independencia de las empresas.
- No investigó las relaciones familiares o societarias pese a que las direcciones, teléfonos y cuentas bancarias eran idénticos.
- Fraccionó los contratos para permanecer por debajo del umbral legal que habría obligado a procesos más competidos.

- Publicó pliegos con plazos extremadamente cortos, reduciendo la participación de nuevos actores.

El contexto institucional del caso muestra cómo la aplicación mecánica de la CPI (sin controles ni verificaciones) fue utilizada para fines anticompetitivos y excluyentes, concentrando beneficios en un grupo reducido de empresas.

En CARDIQUE, la SIC identificó tres prácticas contrarias al régimen de libre competencia:

Colusión Adaptativa: Los oferentes se coordinaron para repartirse las adjudicaciones, rotando como ganadores con precios que apenas cumplían los mínimos exigidos, sin verdadera competencia. Las diferencias marginales (en-

tre 1% y 2% del precio base) en 22 de los 24 contratos fueron un indicio típico de acuerdo colusorio. Las reservas de mercado para MiPymes y la limitación geográfica (Decreto 1860 de 2021) facilitaron que un pequeño grupo local capturara el mercado.

Grupos Empresariales de Facto: Empresas relacionadas directa o indirectamente (administradores, socios, familiares) se presentaron como independientes, compartiendo domicilios, personal, maquinaria, transferencias de fondos y ofreciendo precios y cronogramas idénticos. Los mecanismos de inclusión se basaron únicamente en declaraciones juramentadas, sin auditorías por parte de CARDIQUE.

Fraccionamiento Artificial de la Contratación: La entidad dividió deliberadamente las obras en contratos más pequeños para evitar superar los umbrales de licitación abierta. Se establecieron contratos consecutivos en el mismo sitio con idéntico objeto y proveedores, publicados con horas o días de diferencia para simular pluralidad. Este fraccionamiento vulneró el principio de selección objetiva (Ley 80 de 1993, Art. 24).

La SIC impuso una multa total de \$3.106.861.964 a 51 empresas y 19 personas naturales vinculadas. Las conductas sancionadas comprendían la colusión en 259 procesos de selección, divididos en 53 sub-carruseles. Además, se incluyeron 6 funcionarios y exfuncionarios públicos que facilitaron las conductas.

En síntesis, el análisis jurídico muestra que la aplicación mecánica de los incentivos facilitó prácticas ilegales. Este caso no solo representa una infracción a los principios jurídicos de la contratación pública, sino también un ejemplo demostrativo de las pérdidas económicas y sociales derivadas de prácticas colusorias en un contexto donde se implementan incentivos de la CPI sin mecanismos de control adecuados.

Desde la perspectiva del Análisis Económico del Derecho (AED), las prácticas colusorias observadas en CARDIQUE generaron una significativa pérdida de eficiencia asignativa y de bienestar social. En un mercado competitivo, los contratos estatales deberían adjudicarse a

los oferentes con los mejores precios y calidad. En cambio, la colusión llevó a que los contratos se repartieran entre empresas coordinadas, independientemente de su eficiencia real, provocando sobrecostos promedio del 14% y menor calidad en los bienes y servicios entregados.

Estos sobrecostos implican una pérdida irreparable de bienestar (deadweight loss), definida como la reducción en el excedente total de consumidores y productores que ocurre cuando el mercado se aparta del equilibrio competitivo debido a distorsiones como las prácticas colusorias (Harberger, 1954; Varian, 2014; Mankiw, 2021). Este efecto es regresivo, pues los recursos adicionales pagados por el Estado no generan un valor equivalente, afectando negativamente el excedente del consumidor (la sociedad) y la confianza pública (SIC, 2022).

La manipulación sistemática de los procesos desalienta la entrada de nuevos competidores y reduce los incentivos para la innovación. Las empresas coludidas, al asegurar ganancias mediante pactos ilícitos, pierden motivación para ser productivas. El resultado fue marcadamente regresivo: se desviaron recursos públicos destinados a fortalecer grupos vulnerables hacia agentes consolidados o coludidos, lo cual aumentó la desigualdad y erosionó la confianza pública.

La utilización de los mecanismos de la CPI en este caso tampoco logró aumentar significativamente la participación genuina de MiPymes, mujeres o víctimas del conflicto (menos del 5% de participación genuina, según SIC, 2023), y, por el contrario, incrementó la burocracia, los costos y la exclusión de oferentes legítimos.

La aplicación de la prueba de proporcionalidad triple a las medidas inclusivas implementadas en CARDIQUE concluye que las prácticas contractuales analizadas no superaron el examen:

- La idoneidad fracasó, ya que las medidas fueron instrumentalizadas con fines excluyentes.

- La necesidad se cuestiona al existir alternativas menos restrictivas (capacitación, auditorías dinámicas) (OCDE, 2017).
 - La proporcionalidad estricta revela que los costos sociales y económicos (sobrecostos del 18%) superaron significativamente los beneficios redistributivos marginales (inclusión efectiva < 10%), configurando un caso de ineficacia normativa (Ogus, 2004).
- La siguiente tabla resume el análisis de proporcionalidad para este caso:

Tabla 5.

Prueba de proporcionalidad triple aplicada al caso CARDIQUE

criterio	Observación	Evidencia
Idoneidad (adecuación)	Las medidas no lograron su objetivo: en lugar de incluir nuevos actores, reforzaron la concentración en pocos grupos.	Solo el 10 % de las adjudicaciones fue a empresas no relacionadas entre sí (SIC, 2022).
Necesidad (exigibilidad)	Se recurrió a reservas de mercado y criterios territoriales sin explorar alternativas menos restrictivas (ej. capacitación previa, mentorías).	OCDE (2017) muestra que tales alternativas incrementan participación sin distorsionar precios.
Proporcionalidad estricta (balance costo-beneficio)	Los sobrecostos y daños a la competencia superaron los beneficios redistributivos.	Sobrecostos promedio: 18 %. Inclusión efectiva: < 10 % (SIC, 2022; Contraloría, 2023).

Nota. Datos tomados de la Resolución de la SIC No. 64389 de 2022.

Las empresas manipularon las medidas inclusivas para excluir competidores y simular competencia, contrariando las exigencias jurisprudenciales. Esto generó sobrecostos del 18% (SIC, 2022; Contraloría, 2023), con 12 empresas controlando el 85% del presupuesto y una prolongación de plazos iniciales en más del 25%, afectando la eficiencia.

El AED del caso CARDIQUE ilustra cómo el mal diseño y la débil supervisión de los incentivos inclusivos derivan en ineficiencia en la asignación de recursos, sobrecostos significativos, menor calidad, exclusión de actores legítimos y afectación al bienestar social y la confianza pública. Para mitigar y evitar estos efectos, es imperativo que la CPI se implemente con mecanismos fuertes de verificación, transpa-

rencia, auditorías dinámicas y evaluación periódica.

El caso CARDIQUE pone de presente los riesgos de una CPI mal diseñada: la captura por intereses privados, la exclusión competitiva y la pérdida de legitimidad institucional. Para el rediseño se sugiere:

- Implementar observadores independientes en procesos relevantes.
- Incorporar plataformas digitales con algoritmos de detección temprana.
- Introducir cláusulas de caducidad programada para revisar periódicamente los incentivos de la CPI.
- Realizar auditorías dinámicas con muestreo predictivo y sistemas de alertas.

- Capacitar continuamente a los funcionarios encargados de contratación.

Los hallazgos empíricos extraídos del caso CARDIQUE permiten reflexionar sobre la implementación real de la CPI. Este caso concreto demuestra que las acciones afirmativas, si bien son legítimas y necesarias en el plano conceptual, exigen una implementación muy cuidadosa para evitar que sean capturadas por intereses privados y terminen generando severas distorsiones competitivas.

Las prácticas que fueron objeto de sanción por parte de la SIC violaron de manera directa los principios de buena fe, selección objetiva y libre competencia, y, lo más importante, no lograron los fines distributivos esperados por la CPI. La normatividad y la jurisprudencia colombiana han sido claras y enfáticas al exigir que las medidas inclusivas deben ser razonables, temporales, proporcionadas y, crucialmente, deben estar acompañadas de mecanismos eficaces de control. La ausencia de estos elementos fue la falla central en este caso.

Adicionalmente, el AED confirma que los costos sociales derivados de la mala implementación de la política superaron con creces los beneficios marginales de inclusión. Esta realidad subraya la urgencia de rediseñar la CPI basándose en las buenas prácticas internacionales que sean adaptables al contexto colombiano. Integrar mecanismos de transparencia reforzada, digitalización (con algoritmos de detección), supervisión independiente y evaluación continua es la única vía para permitir que la CPI cumpla su propósito redistributivo sin tener que sacrificar los principios fundamentales de eficiencia y competencia.

Se puede afirmar entonces, que con el análisis de este caso se valida empíricamente la hipótesis central de la investigación: las medidas de CPI, en ausencia de controles robustos, son susceptibles de prácticas ilegales y de captura por parte de grupos colusorios, generando sobrecostos y exclusión de otros competidores legítimos. Se demuestra que el objetivo de equidad social no puede desligarse de mecanismos que aseguren adecuadamente la competencia y la eficiencia. Como concluye el Consejo de Estado (2023): las acciones afirmativas deben ser proporcionales, temporales y controladas para evitar que se conviertan en privilegios injustificados.

En conclusión, las medidas contractuales específicas implementadas por CARDIQUE que incluyeron reservas sin controles adecuados, la aplicación de criterios territoriales rígidos, la acreditación sin una verificación estricta y el fraccionamiento indebido de contratos, confirman de manera incuestionable que la CPI necesita un rediseño profundo. Este cambio es indispensable para que la política pueda alinearse efectivamente con los principios constitucionales de igualdad, mérito y eficiencia en la gestión y asignación de los recursos públicos. Por lo tanto, se puede afirmar que el caso CARDIQUE valida la hipótesis central: cuando las medidas inclusivas operan sin controles efectivos, existe un riesgo inminente de que sean capturadas por intereses privados, reproduciendo de hecho las desigualdades que buscaban mitigar y afectando gravemente la eficiencia del gasto público. El caso subraya que la buena intención de la equidad debe ir intrínsecamente ligada a la rigurosidad de la transparencia.

III. Conclusiones y Discusión

Los conceptos analizados en el Capítulo 1 y el análisis empírico desarrollado en el Capítulo 2 con el caso CARDIQUE, confirman de forma contundente la hipótesis de esta investigación: la CPI, en su diseño e implementación actual en Colombia, genera incentivos perversos que distorsionan la competencia, encarecen los bienes y servicios y reducen la efectividad de la política de inclusión.

Los hallazgos, sustentados en las actuaciones de la SIC y en patrones de adjudicación, evidencian prácticas sistemáticas de colusión adaptativa, concentración presupuestal, fraccionamiento artificial de contratos y simulación para acceder a beneficios preferenciales. Pese a los objetivos de justicia distributiva y democratización del acceso al gasto público, la baja participación efectiva de grupos excluidos revela una discrepancia estructural entre lo que la norma pretende y el resultado real.

Este desajuste entre diseño ideal y resultado real tiene causas sistémicas como controles débiles, una lógica de autodeclaración sin verificación estricta, la ausencia de mecanismos tecnológicos predictivos y una arquitectura normativa vulnerable a la captura por redes organizadas. En este sentido, se puede asegurar que el caso de CARDIQUE no constituye una excepción, sino un síntoma generalizado de las vulnerabilidades del sistema de contratación pública.

La magnitud de las fallas observadas exige modificar el modelo institucional de la CPI para cerrar las brechas de ejecución, corregir los incentivos distorsionados y realinear los mecanismos de contratación con los principios constitucionales de eficiencia, transparencia, equidad y libre competencia (Constitución Po-

lítica, Arts. 13, 333 y 334). Esta necesidad de rediseño encuentra respaldo en el principio de proporcionalidad normativa, un parámetro de control que exige que toda intervención estatal persiga un fin legítimo, sea adecuada, necesaria y equilibrada en relación con sus efectos (Corte Constitucional, Sentencias C-093 de 2001 y C-916 de 2002; Alexy, 2008). La CPI, en su versión actual, no supera este estándar. Por lo tanto, se justifica la formulación de una propuesta de política pública y de reforma normativa que, partiendo del análisis conceptual y del marco constitucional, promueva una contratación inclusiva pero compatible con el interés general.

Como se constató, la CPI es un instrumento legítimo y necesario para corregir desigualdades históricas, pero su implementación sin controles robustos genera efectos adversos, como sobrecostos y la exclusión de competidores eficientes. El objetivo no es eliminar la CPI, sino rediseñarla para que sus beneficios sociales no se logren a costa de la integridad y eficiencia del mercado.

No obstante, la hipótesis de que el diseño actual de la CPI genera incentivos perversos que debilitan la competencia fue validada empíricamente con el análisis del caso CARDIQUE. Allí, la SIC documentó esquemas de colusión, uso de empresas de fachada y el fraccionamiento deliberado de contratos para capturar los beneficios. La tensión estructural entre equidad, eficiencia y competencia se verifica, demostrando que los actores económicos adaptaron sus estrategias para aprovechar los incentivos sin generar inclusión real.

En el caso de estudio, la CPI ha mostrado una baja efectividad real en alcanzar a sus grupos

objetivo. Las cifras del Observatorio de Contratación Pública indican que menos del 20% de los procesos favorecen a MiPymes, y la participación de víctimas es marginal (Unidad de Víctimas, 2024). En el caso CARDIQUE, solo 12 empresas concentraron el 85% del presupuesto, con un sobrecosto promedio del 18%. Esta concentración indica que los incentivos diseñados para ampliar el acceso terminaron excluyendo a competidores legítimos y reforzando dinámicas oligopólicas.

El diseño actual de la CPI presenta debilidades y limitaciones para cumplir sus objetivos. Aplicando el test de proporcionalidad (Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2014), se demuestra que la política no es idónea para alcanzar sus fines, existen alternativas menos restrictivas lo que la hace innecesaria, y sus costos sociales superan los beneficios haciéndola desproporcionada. El caso CARDIQUE demuestra que el diseño institucional de la CPI en Colombia está desbalanceado.

Por otra parte, el marco regulatorio está centrado en el castigo ex post (multas, sanciones) y carece de mecanismos efectivos ex ante para evitar la materialización de riesgos. El Decreto 1860 de 2021 presume la buena fe, pero no establece la obligación de las entidades de verificar las condiciones de los participantes. Esto genera un sistema vulnerable donde el Estado actúa solo cuando el daño ya está hecho, convirtiendo a las entidades en facilitadoras involuntarias de la colusión y el fraude por la falta de herramientas predictivas y de monitoreo en tiempo real.

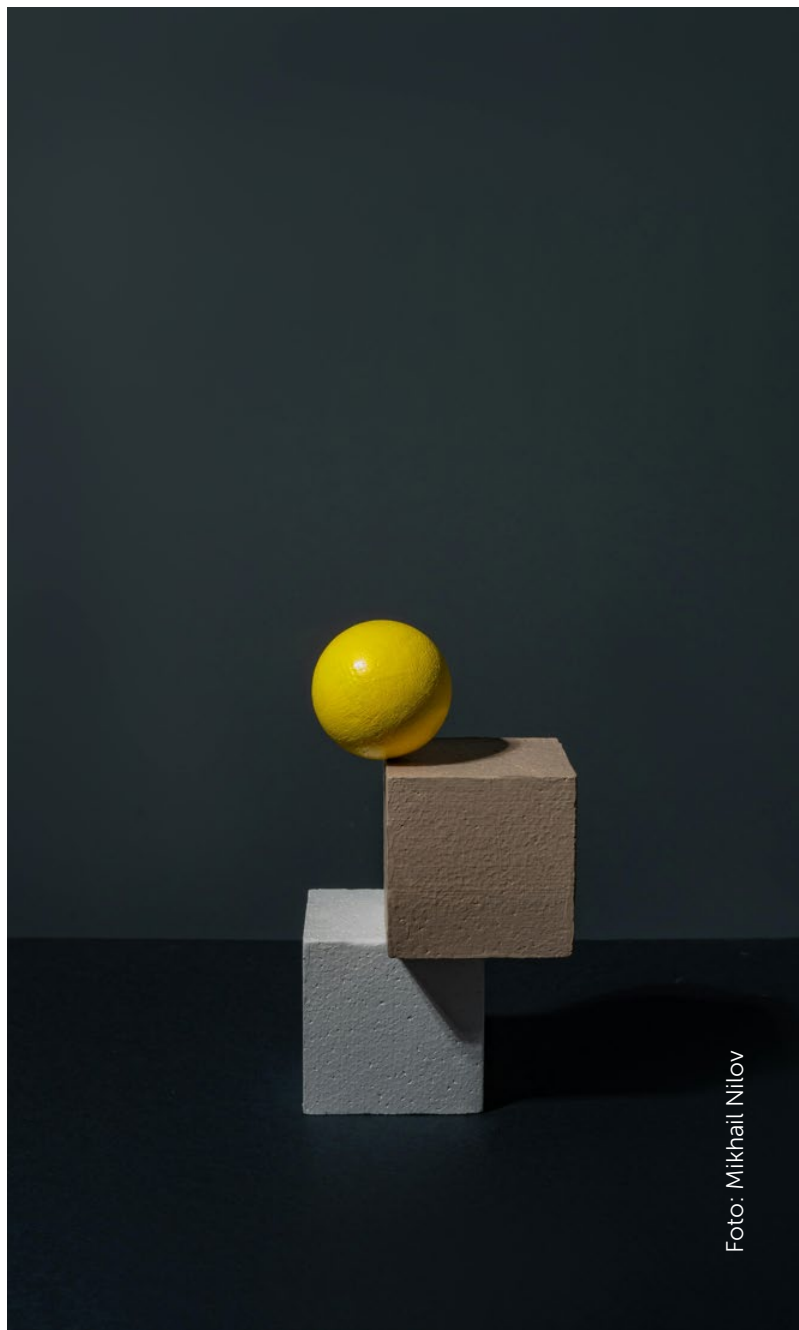


Foto: Mikhail Nilov

IV. Recomendaciones de Política Pública

Se propone un conjunto de medidas concretas de Políticas Públicas orientadas a transformar la CPI en una herramienta más eficiente, transparente y equilibrada. Las siguientes recomendaciones buscan corregir los incentivos negativos, prevenir la colusión y garantizar que los beneficios de la inclusión no se traduzcan en distorsiones competitivas ni sobrecostos para el Estado, manteniendo siempre como punto focal la mejora de la capacidad estatal para gestionar las compras inclusivas con probidad y eficiencia.

Implementar un Módulo de Alertas Tempranas y Control Ciudadano: Además del uso interno por parte de las entidades públicas, este sistema debe generar indicadores públicos visibles sobre concentración de contratos por proponente, índice de riesgo competitivo, con alertas activadas y respuestas institucionales. Esto reforzaría el control social y el seguimiento de los organismos de control.

Crear un Registro Único de Proveedores Inclusivos (RUPI): Diseñar un sistema nacional de información interoperable que integre y cruce datos de distintas entidades públicas, con el propósito de fortalecer la transparencia, la trazabilidad y la eficiencia en la gestión contractual. Este sistema debe permitir la verificación para evitar que una misma persona natural o jurídica participe a través de múltiples razones sociales, así como evaluar si los beneficiarios han alcanzado un nivel de consolidación suficiente o si, por el contrario, continúan en una dependencia estructural del trato preferencial.

Aplicar Cláusulas de Caducidad Programada Condicionadas a Evaluación de Impacto: Cada incentivo debe ser revisado periódicamente por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con la intervención directa de Colombia

Compra Eficiente. Si la evaluación técnica encuentra que algún incentivo genera sobrecostos superiores al 7% y no mejora la inclusión, debe ser rediseñado o eliminado.

Flexibilizar la Territorialidad: En lugar de establecer reservas absolutas, se propone crear un sistema de puntajes decrecientes según la proximidad geográfica:

- El máximo puntaje se otorga al proveedor del municipio ejecutor.
- El puntaje intermedio se otorga al proveedor del departamento de ejecución.
- El puntaje mínimo se otorga al proveedor nacional sin presencia local. Esto mantendría el incentivo local sin cerrar el mercado a la competencia.

Crear Unidades Especializadas en CPI en las Grandes Entidades: En las entidades públicas con grandes volúmenes de contratación se propone crear estas unidades, las cuales serían responsables de verificar el cumplimiento de condiciones de los beneficiarios, coordinar con Colombia Compra Eficiente y la SIC e implementar auditorías preventivas y seguimiento de alertas. Esto fortalecería la gestión, el control contractual y la asignación de responsabilidades.

Establecer un Programa Nacional de Certificación para Funcionarios: La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y Colombia Compra Eficiente deben liderar una certificación obligatoria para funcionarios públicos involucrados en los procesos de contratación, que incluya: Análisis económico del derecho, Auditoría forense, Herramientas de prevención de colusión y Revisión de buenas prácticas internacionales. Esto profesionalizaría la contratación pública.

Propuesta Normativa para el Rediseño de la CPI en Colombia

Una de las conclusiones más importantes es que el propósito de la CPI es fundamental y legítimo: utilizar el poder de compra del Estado para corregir desigualdades estructurales e incluir a actores históricamente excluidos del mercado. Sin embargo, como demostró el caso de CARDIQUE y la evidencia internacional, su implementación actual presenta riesgos de captura por intereses privados, colusión,

sobrecostos, pérdida de confianza pública y exclusión competitiva.

La propuesta de modificación normativa está orientada a mantener el objetivo redistributivo de la CPI al mismo tiempo que se garantizan la proporcionalidad y la eficiencia, y se minimizan los riesgos anticompetitivos y la corrupción. Esta propuesta pretende armonizar la inclusión con los principios de libre competencia, selección objetiva y sostenibilidad fiscal.

Ejes de la Propuesta Normativa

Transparencia y Trazabilidad Obligatoria: Incorporar en la ley la obligatoriedad del uso de plataformas digitales con trazabilidad completa (en un próximo SECOP IV) para todos los procesos con criterios inclusivos. Implementar sistemas de inteligencia artificial y algoritmos de detección temprana para identificar patrones de colusión, sobrepuestos y rotación sospechosa de oferentes.

Integración de Cláusulas de Caducidad Programada y Revisión Periódica: Establecer en la ley que todos los incentivos inclusivos tendrán una vigencia máxima inicial de 3 años. Su renovación dependerá de evaluaciones de impacto que demuestren que la participación efectiva de los grupos beneficiarios superó un umbral (por ejemplo, el 25%) y que los sobrecostos no excedieron un margen razonable (un 5%). Si no se cumplen estas condiciones, los incentivos deberán ser rediseñados o eliminados.

Integridad y Supervisión Externa: Obligar en procesos con cuantías altas o riesgos elevados a contar con observadores independientes (testigos sociales), como en México y la Unión Europea, y fortalecer las auditorías dinámicas con muestras predictivas y aleatorias, priorizando procesos inclusivos con altos puntajes de riesgo.

Focalización de Beneficiarios y su Verificación: Requerir que los oferentes acrediten su condición de beneficiarios de la CPI mediante registros unificados y verificables, conectados con información fiscal, laboral y mercantil. Así mismo, introducir un registro nacional obligatorio de MiPymes y proveedores inclusivos, auditado y actualizado trimestralmente por Colombia Compra Eficiente.

Capacitación y Fortalecimiento Institucional: Crear un capítulo en la nueva Ley que obligue a las entidades contratantes a capacitar a los funcionarios en el diseño, la implementación y el control de la CPI, y a implementar programas de mentoría y asistencia técnica para los potenciales beneficiarios, con el fin de garantizar igualdad de condiciones reales.

Proporcionalidad y Límites Objetivos: Establecer que los puntajes diferenciales y las reservas de mercado no pueden superar un umbral máximo (por ejemplo, un 15% sobre la oferta) y deberán justificarse en términos de impacto social y económico. Además, prohibir la asignación automática de contratos sin justificación técnica, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-474 de 2016).

Sentido Estratégico de la Propuesta

La propuesta de modificación de la política pública de CPI y de reforma normativa busca asegurar que este tipo de contratación deje de ser vista como una excepción con riesgos latentes y pase a ser un instrumento moderno, justo y técnicamente sólido. Su objetivo es promover la inclusión efectiva, evitar efectos colusorios

o clientelistas y fortalecer la confianza en el Estado y en la contratación estatal. La clave es equilibrar los tres valores que, según Arrow y Posner, difícilmente coexisten perfectamente: inclusión, competencia y eficiencia. Aproximarse a este equilibrio es el objetivo central de este rediseño.

Tabla 6.

Resumen de las reformas propuestas

Eje normativo	Medida propuesta	Inspiración internacional
Transparencia y trazabilidad	Próximo SECOP + IA para detección temprana de colusión	Corea (KONEPS), México (CompraNet)
Cláusulas de caducidad programada	Incentivos revisables cada 3 años con métricas claras	Chile (Ley 20.416)
Integridad externa	Observadores independientes en procesos de alto riesgo	México, UE (Integrity Pacts)
Focalización y verificabilidad	Registro único auditado y verificación cruzada	Sudáfrica
Capacitación institucional	Mentoría para beneficiarios + entrenamiento de funcionarios	OCDE, World Bank
Proporcionalidad	Límites objetivos y justificación técnica de incentivos	Jurisprudencia colombiana

Nota. Elaboración propia (2025)

La remodelación normativa garantiza que la CPI cumpla su objetivo redistributivo dentro de un marco de transparencia, eficiencia y proporcionalidad; rescata lo valioso de la inclusión como política pública, protegiéndola de la manipulación, el clientelismo y la corrupción. Esta propuesta está inspirada en buenas prácticas internacionales y en los principios jurisprudenciales y económicos revisados, fortaleciendo un modelo sostenible de contratación pública al servicio del interés general.

El propósito de la CPI es fundamental y legítimo: utilizar el poder de compra del Estado para corregir desigualdades estructurales. Sin

embargo, el caso de CARDIQUE y la evidencia internacional demuestran que su implementación actual genera riesgos de captura por intereses privados, colusión, sobrecostos y exclusión competitiva.

La propuesta de modificación normativa está orientada a mantener el objetivo redistributivo de la CPI, garantizando la proporcionalidad y eficiencia, y minimizando los riesgos anti-competitivos y la corrupción. Esta propuesta busca armonizar la inclusión con los principios de libre competencia, selección objetiva y sostenibilidad fiscal.

V. Consideraciones Finales

El ajuste normativo propuesto constituye una base para discusión legislativa y técnica. Su redacción definitiva deberá considerar la coordinación con el marco normativo vigente y la necesidad de expedir una reglamentación detallada, a cargo de la Agencia Nacional de Contra-

tación Pública, que defina los mecanismos de transición para los contratos en curso. El diseño de la norma propuesta se basa en tres pilares de impacto: Jurídico (certeza y control), Económico (eficiencia y reducción de sobrecostos) e Institucional/Social (legitimidad y equidad real).

Tabla 7.

Cuadro resumen y analítico de las reformas propuestas

Eje Normativo	Objetivo Principal de la Medida	Impacto Económico	Impacto Jurídico / Social
Transparencia Tecnológica	Obligatoriedad de plataformas digitales con IA y detección temprana de colusión.	Reduce costos de transacción y monitoreo; detecta colusión más rápido, evitando pérdidas por sobrecostos.	Fortalece la prueba documental; aumenta la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.
Focalización y Verificación	Creación del Registro Único de Proveedores Inclusivos (RUPI), auditado y cruzado con bases de datos fiscales.	Incentiva la formalización empresarial y evita la simulación o el uso de "empresas fachada."	Mejora la verificabilidad de los beneficiarios; protege el sentido redistributivo de la CPI.
Sostenibilidad y Temporalidad	Cláusulas de Caducidad Programada (Sunset Clauses) con evaluación obligatoria de impacto cada 3 años.	Evita cargas fiscales prolongadas y poco efectivas; mejora la calidad del gasto público al orientarlo a resultados.	Garantiza la temporalidad y proporcionalidad de las medidas, cumpliendo con la jurisprudencia constitucional.
Proporcionalidad y Límites	Fijación de un límite máximo de 15% a los puntajes o beneficios, salvo justificación técnica.	Aumenta la eficiencia asignativa; reduce sobrecostos innecesarios y evita distorsiones excesivas del mercado.	Evita excesos y protege la pluralidad y equidad en la participación de los oferentes.

Eje Normativo	Objetivo Principal de la Medida	Impacto Económico	Impacto Jurídico / Social
Control Preventivo	Auditorías Dinámicas Predictivas (Contraloría) y exigencia de Observadores Independientes en procesos de alto riesgo.	Permite a las entidades de control actuar a tiempo, evitando pérdidas por irregularidades y desincentivando favoritismos.	Fortalece los mecanismos de control preventivo y refuerza la legitimidad democrática de la contratación pública.
Capacitación Institucional	Programas de certificación obligatoria en AED y auditoría forense para funcionarios; mentoría para beneficiarios.	Reduce errores administrativos y mejora la eficiencia en la ejecución contractual.	Mejora la capacidad institucional para aplicar la CPI correctamente y empodera a grupos vulnerables para competir en igualdad.

Nota. Elaboración propia (2025)

Gracias a una reformulación normativa de este tipo, se esperan beneficios jurídicos (mayor certeza, coherencia y control de constitucionalidad), beneficios económicos (mayor eficiencia asignativa, reducción de sobrecostos y mayor participación de verdaderos beneficiarios) y beneficios sociales (incremento de la legitimidad institucional, la confianza ciudadana y una inclusión real, medible y sostenible).

Las propuestas aquí formuladas no enfrentan barreras técnicas insalvables, pues son viables normativa y operativamente dentro del marco constitucional colombiano. Sin embargo, su implementación efectiva dependerá de una voluntad política sostenida, capaz de resistir las presiones de actores que se han beneficiado del diseño disfuncional actual.

Existe el riesgo real de que los mecanismos propuestos de verificación, control y evaluación sean neutralizados por formas sutiles de cap-

tura institucional (como la asignación inadecuada de recursos a las entidades de control, la burocratización deliberada de los procesos o la manipulación intencional de indicadores). Por esta razón, cualquier rediseño normativo debe ir acompañado de garantías sólidas de independencia técnica y una activa participación ciudadana en el seguimiento.

El verdadero reto no es jurídico, sino político y ético: transformar un sistema que ha aprendido a simular la inclusión en uno que sea capaz de rendir cuentas y generar equidad real. El éxito genuino de la reforma propuesta se medirá en la capacidad demostrada del Estado para recuperar la confianza ciudadana a través de acciones transparentes y efectivas. Transformar la contratación pública en un instrumento de equidad real y tangible es uno de los desafíos más grandes para la consolidación de una democracia más justa y transparente en Colombia.

VI. Referencias

- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2022). Fraccionamiento del contrato – prohibición – demostración – desviación o abuso del poder – modalidades de selección – desconocimiento – principio de selección objetiva. (Concepto C-972 de 2022). En <https://www.colombiacompra.gov.co>
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2023). Boletín estadístico de contratación pública 2022–2023. En <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/colombia-compra-eficiente-logra-hitos-historicos-mas-de-72-billones>
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2023). Conclusiones del primer Foro Internacional “La compra pública como motor de desarrollo”. En <https://www.colombiacompra.gov.co>
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2023). Directiva 001 de 2023: Criterios de desempate en procesos de contratación. En https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_files/directiva_001_2023.pdf
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2024). Concepto C-122 de 2024: Fraccionamiento del contrato. En <https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tecnicos>
- Alexy, R. (2008). Teoría de los derechos fundamentales (E. Garzón Valdés, Trad.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alianza por la Inclusión Laboral (Fundación Corona, Fundación ANDI, USAID, ACDI/VOCA, PNUD y Fundación Promigas). (2024). Informe Nacional de Empleo Inclusivo INEI 2022-2023. En <https://www.fundacioncorona.org/es/biblioteca/documentos-tecnicos/informe-nacional-de-empleo-inclusivo-2022-2023>
- Álvarez, J., & Porras, C. (2019). Uso de herramientas estadísticas para la detección de irregularidades en la contratación pública: análisis de outliers y clustering. *Revista Latinoamericana de Políticas Públicas*, 11(2).
- Banco Mundial. (2013). Mexico moves to results based procurement system. En <https://www.worldbank.org>
- Bancóldex. (2023). Reporte de inclusión financiera de MiPymes. En <https://bancoldex.com/reportes-inclusion-2023>
- Barnett, V., & Lewis, T. (1994). *Outliers in statistical data* (3.ª ed.). John Wiley & Sons.
- Barreto Moreno, A. A. (2019). Intervención económica y contratación estatal. Universidad Externado de Colombia.
- Barreto Moreno, A. A., & Sarmiento Erazo, J. P. (2024). La compra pública como mecanismo para alcanzar la sostenibilidad: Propuesta para superar las brechas de información. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 11(2).
- Bedoya Ávila, M. P. (2018). Incentivos a MiPymes en los procesos de contratación estatal. Repositorio Institucional de la Universidad Externado de Colombia.
- Bejarano, J. A. (1999). El análisis económico del derecho: Comentarios sobre texto básico. *Revista de Economía Institucional*, 1(1), 155–167.

- Britannica. (s. f.). Sunset law. En Encyclopedia Britannica. Consultado el 20 de septiembre de 2024 en <https://www.britannica.com/topic/sunset-law>
- Chandola, V., Banerjee, A., & Kumar, V. (2009). Anomaly detection: A survey. *ACM Computing Surveys*, 41(3), 1–58. <https://doi.org/10.1145/1541880.1541882>
- ChileCompra. (2023). Informe anual. En <https://www.chilecompra.cl>
- Colombia, Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. *Diario Oficial*, (41.094).
- Colombia, Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 590 de 2000, por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas. *Diario Oficial*, (44.078).
- Colombia, Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre contratación con Recursos Públicos. *Diario Oficial*, (46.691).
- Colombia, Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1340 de 2009, por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia. *Diario Oficial*, (47.420).
- Colombia, Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. *Diario Oficial*, (48.128).
- Colombia, Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. *Diario Oficial*, (48.717).
- Colombia, Congreso de la República de Colombia. (2020). Ley 2069 de 2020, por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia. *Diario Oficial*, (51.536).
- Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. (2023). Auto 68018 (27 de septiembre de 2023, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas).
- Colombia, Consejo de Estado. (2024). Informe de litigiosidad en contratación pública inclusiva. Sala de lo Contencioso Administrativo.
- Colombia, Contraloría General de la República (CGR). (2023). Informe anual de vigilancia y control fiscal sobre contratación estatal inclusiva. En <https://contraloria.gov.co>
- Colombia, Contraloría General de la República (CGR). (2023). Informe sobre sobrecostos y calidad técnica en contratación pública. En <https://contraloria.gov.co/informe-2023-calidad-contratos>
- Colombia, Corte Constitucional. (2000). Sentencia C-1410 de 2000 (19 de octubre de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz).
- Colombia, Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-093 de 2001 (31 de enero de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis).
- Colombia, Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-916 de 2002 (14 de noviembre de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil).
- Colombia, Corte Constitucional. (2008). Sentencia C-862 de 2008 (3 de septiembre de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño).
- Colombia, Corte Constitucional. (2009). Sentencia C-713 de 2009 (7 de octubre de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa).
- Colombia, Corte Constitucional. (2014). Sentencia C-288 de 2014 (20 de mayo de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).
- Colombia, Corte Constitucional. (2016). Sentencia C-126 de 2016 (9 de marzo de 2016, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

- Colombia, Corte Constitucional. (2016). Sentencia C-474 de 2016 (31 de agosto de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo).
- Colombia, Corte Constitucional. (2020). Sentencia C-119 de 2020 (15 de abril de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo).
- Colombia, Corte Constitucional. (2022). Sentencia C-317 de 2022 (8 de septiembre de 2022, M.P. Natalia Ángel Cabo).
- Constitución Política de Colombia. (1991).
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2021). Boletín Técnico: Mercado laboral de las personas con discapacidad – Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), 2021. En <https://www.dane.gov.co>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). Documento CONPES 4129: Política pública de compras sostenibles e inclusivas. En <https://www.dnp.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). Informe de observaciones y respuestas 021121 - Reglamentación ley 2069. En <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad>
- Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial del DNP. (2025). Eficiencia administrativa en políticas de inclusión (Documento de trabajo No. 45).
- Du Toit, J. (s. f.). Forensic auditing techniques for detecting procurement fraud in Africa's public sector. Duja Consulting. Consultado el 20 de septiembre de 2024 en <https://www.duja.co.za/forensic-audit-techniques-for-detecting-procurement-fraud-in-africas-public-sector/>
- Escuela de Negocios y Dirección. (2022). Big data: cómo detectar patrones ocultos en grandes volúmenes de datos. En <https://www.esueladenegociosydireccion.com/revista/business/big-data-patrones-ocultos/>
- EveryCRSReport. (2020, 12 de octubre). Sunset provisions in federal law. Congressional Research Service. En <https://www.everycrsreport.com/reports/R46484.html>
- Flick, U. (2007). Introducción a la investigación cualitativa. Ediciones Morata.
- García Villegas, M. (2014). Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas en Colombia. Siglo del Hombre Editores.
- Gómez Lee, I. (2023). Regulación económica y contratación pública territorial en Colombia. *Revista de Derecho Público*, 45(2).
- Gómez Lee, M. I. (2023). El derecho de la contratación pública en Colombia. Universidad Externado de Colombia.
- GovFacts. (s. f.). Decoding the law: Understanding sunset provisions vs. permanent legislation. En <https://govfacts.org/explainer/decoding-the-law-understanding-sunset-provisions-vs-permanent-legislation/>
- Harberger, A. C. (1954). Monopoly and Resource Allocation. *American Economic Review*, 44(2).
- Heikkinen, A. (2021). Comparative analysis of outlier detection methods in the context of procurement spend analysis. LUTPub. En <https://lutpub.lut.fi/handle/10024/162205>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación (6.ª ed.). McGraw Hill.
- Imhof, D., & Wallimann, H. (2021). Detecting bid rigging coalitions in different countries and auction formats. ArXiv. En <https://arxiv.org/abs/2105.00337>
- Investopedia. (s. f.). Sunset provision: What it is and how it helps investors. Consultado el 20 de septiembre de 2024 en <https://www.investopedia.com/terms/s/sunsetprovision.asp>
- Mankiw, N. G. (2021). Principles of economics (9th ed.). Cengage Learning.
- Mazzucato, M. (2013). The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths. Anthem Press.
- Merriam, S. B. (2009). Qualitative research: A guide to design and implementation. Jossey-Bass.

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2020). Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020, "por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia". En <https://www.mincit.gov.co/normatividad/leyes/2020/ley-2069-del-31-de-diciembre-de-2020-por-medio-del>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2024). Reporte de género en contratación estatal. En <https://mincomercio.gov.co/publicaciones/reporte-genero-contratacion-2024>
- Ministerio del Trabajo. (2024). Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad. En <https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/derechos-fundamentales-del-trabajo/inclusion-laboral-de-personas-con-discapacidad>
- Núñez, F. (2017). Servicios públicos domiciliarios, telecomunicaciones e infraestructura: Instituciones, regulación y competencia. Universidad Externado de Colombia.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2017). Government at a glance. OECD Publishing.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2017). Public procurement for innovation: good practices and strategies. OECD Publishing.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2018). Mexico's e-procurement system: Redesigning CompraNet through stakeholder engagement. OECD Publishing.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2020). Integrity pacts in public procurement. OECD Publishing.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2020). Public procurement toolbox. OECD Publishing.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2023). Recommendation on fighting bid rigging in public procurement. OECD Publishing.
- Ogus, A. (2004). Regulation: Legal form and economic theory. Hart Publishing.
- Open Contracting Partnership. (2022). Democratizing public procurement in Ecuador. En <https://www.open-contracting.org>
- Open Contracting Partnership. (2023). Paraguay's procurement is open for small business. En <https://www.open-contracting.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). La inclusión laboral de las personas con discapacidad en Colombia: diagnóstico y recomendaciones de política. Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para los Países Andinos. En <https://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023). Estadísticas laborales.
- Posner, R. A. (1973). Economic analysis of law (1.ª ed.). Little, Brown and Company.
- Posner, R. A. (2006). El análisis económico del derecho. Siglo XXI Editores.
- PPS – Public Procurement Service. (2021). PPS recognized for innovation procurement and SME support (Comunicado de prensa).
- Presidencia de la República de Colombia. (2021). Decreto 1860 de 2021, por el cual se reglamentan normas para promover la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en los procesos de contratación estatal. Diario Oficial, (51.898).
- Reyes Pontet, M., Ibañez Martín, R., & London, S. (2023). Desarrollo sostenible: Enfoques adaptativos y participativos. Revista de Políticas Públicas, 30(1).
- Sprintlaw. (s. f.). What is a sunset clause? Australian business guide. Consultado el 20 de septiembre de 2024 en <https://sprintlaw.com.au/articles/what-is-a-sunset-clause-australian-business-guide/>
- Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). (2022). Resolución No. 64389 de 2022.
- Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). (2025). Concepto Jurídico 5975. En <https://buscadorconceptos.sic.gov.co>
- Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). (2022). Informe Auditoría gestión Trá-

mites Administrativos Libre Competencia. En <https://sedeelectronica.sic.gov.co/nuestra-entidad/control-interno/informe-auditoria-gestion-tramites-administrativos-libre-competencia>

Transparency International. (2022). Integrity pacts: A tool to prevent corruption in public contracting. En <https://www.transparency.org>

Tukey, J. W. (1977). Exploratory Data Analysis. Addison-Wesley.

Unidad de Víctimas. (2023). Informe anual.

Varian, H. R. (2014). Intermediate microeconomics: A modern approach (9th ed.). W. W. Norton & Company.

World Bank/OECD. (2019). Preventing corruption in public procurement. World Bank Group.

Yin, R. K. (2018). Case study research and applications: Design and methods (6.ª ed.). SAGE Publications.