

Las Funciones de las personerías Municipales en la etapa precontractual de contratación Estatal y su eficacia para mitigar el fenómeno de la corrupción en Antioquia.<sup>1</sup>

MARISOL ECHEVERRI DÍAZ Y JOSÉ GILBERTO GÓMEZ CASTRO<sup>2</sup>

Asesor Temático: Jhon Hellman Bazurto

Septiembre 2018

Universidad Autónoma Latinoamericana

Antioquia

Facultad de Derecho

---

<sup>1</sup> Trabajo de grado para optar por el título de abogado.

<sup>2</sup> Estudiantes adscritos a la facultad de derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana

**Dedicatoria**

**A nuestros familiares y docentes.**

## **Agradecimientos**

**La carrera del Derecho es una cuestión de resistencia, estudio, trabajo y disciplina y ninguno de estos elementos podría haberse cumplido sin el apoyo de nuestros familiares y docentes. Y es a estos últimos, que les debemos nuestros triunfos y el haber culminado con éxito este trabajo.**

## RESUMEN

La presente investigación se centra en el análisis de las funciones de las personerías municipales como veedores del tesoro público y encargados de las actuaciones preventivas desde la etapa precontractual en el proceso de contratación Estatal para combatir el fenómeno de la corrupción en departamento de Antioquia, y posteriormente reflexionar sobre su eficacia, verificando su nivel de cumplimiento y materialización en los respectivos municipios. Para ello se hace necesaria la comprensión de conceptos esenciales de contratación pública, personerías municipales, y lucha contra la corrupción, a partir de su fundamento normativo, doctrinal y jurisprudencial, para contrastarlo con su aplicación práctica.

**PALABRAS CLAVE:** Contrato estatal, etapas principios y modalidades de selección - corrupción - funciones de la Personería municipal.

## ABSTRACT

The present investigation focuses on the analysis of the functions of municipal Personerías as public treasury inspectors and in charge of preventive actions from the pre-contractual stage in the State contracting process to combat the phenomenon of corruption in the department of Antioquia, and subsequently reflect on its effectiveness, verifying its level of compliance and materialization in the respective municipalities. For this, it is necessary to understand the essential concepts of public contracting, municipal Personería, and fight against corruption, based on its normative, doctrinal and jurisprudential basis, to contrast it with its practical application.

**KEYWORDS:** State contract, stages, principles and modalities of selection-corruption- functions of the municipal Personería.

## TABLA DE CONTENIDOS

1. GENERALIDADES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.....	pág. 13
1.1. Fundamentos Constitucionales, legales y jurisprudenciales de la contratación Estatal.	
1.2. Principios de la contratación Estatal.	
1.3. El contrato Estatal	
1.4. Etapas de la contratación Estatal	
2. EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL.....	pág. 60
2.1. Concepto y generalidades sobre la corrupción.	
2.2. Mecanismos nacionales e internacionales en la lucha contra la corrupción.	
2.3. La corrupción en los procesos de contratación Estatal.	
2.4. La corrupción en Antioquia.	
2.5. Organismos de control de la contratación Estatal.	
3. LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES Y LA CONTRATACIÓN ESTATAL.....	pág. 90
3.1. Generalidades, naturaleza y fundamento normativo de las personerías municipales.	
3.2. Funciones del personero Municipal.	
3.3. El personero como veedor del tesoro público.	
3.4. Actuaciones preventivas de la procuraduría general de la nación	
3.5. Reflexiones sobre las funciones de las personerías en el ámbito de la contratación Estatal.	
4. DERECHOS DE PETICIÓN ENVIADOS A LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES DE ANTIOQUIA.....	pág. 123
4.1. Análisis sistemático de los derechos de petición enviados a personeros municipales en el departamento de Antioquia.	
4.2. Reflexiones sobre la eficacia de las personerías municipales para combatir la corrupción en la etapa precontractual de la contratación pública.	
CONCLUSIONES.....	pág. 134

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

La contratación Pública es un mecanismo esencial para la materialización de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, es la herramienta que dinamiza la ejecución del presupuesto de la nación para ser invertido en el bienestar general de la población; salud, educación, infraestructura, protección social, seguridad, planes de desarrollo, y todas las inversiones necesarias que garanticen el cumplimiento efectivo de las funciones de los órganos del Estado.

El proceso de contratación de la administración pública está regido por un conjunto de principios, etapas y modalidades de selección que orientan el gasto de los recursos públicos con prevalencia del interés general, la protección de los derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales, y del medio ambiente, garantizando el equilibrio entre el sector institucional y los particulares que fungen como contratistas, para asegurar la elección de los más idóneos para las necesidades de las instituciones Estatales, el bien común, y la protección del erario público.

El fenómeno de la corrupción es una gran dificultad para la materialización de los fines esenciales del Estado, y en consecuencia es un gran obstáculo para que la contratación Estatal cumpla cabalmente con sus objetivos esenciales, asunto por el cual tienen especial importancia los mecanismos y organismos destinados al control, vigilancia y veeduría de los procedimientos de contratación Estatal, con el fin de mitigar y corregir el efecto nocivo de la desviación de las funciones y el poder público, y todas las actuaciones derivadas de la corrupción que afectan el desarrollo del país en todos los ámbitos.

Es de suma importancia resaltar las funciones de las personerías como veedores de los recursos de la nación desde el ámbito municipal, especialmente en la etapa precontractual, ya que los personeros son funcionarios que tienen una cercanía especial con la comunidad y pueden ejercer un importante contrapeso frente al nocivo fenómeno de la corrupción en un departamento como Antioquia que tiene

el mayor número de municipios a nivel nacional, una población bastante extensa, y una participación económica fundamental para la nación.

Es de importancia señalar que sobre el personero municipal recaen las funciones de velar por el cumplimiento de los principios que rigen los procesos de contratación pública, además debe velar por el cumplimiento de los objetivos de control interno, y señalar ante las autoridades correspondientes las irregularidades que perciba por sí mismo, o por denuncias de la comunidad en todas las etapas de contratación Estatal y también fomentar el ejercicio de las veedurías ciudadanas, y demás funciones que puedan ser delegadas directamente por el procurador general de la nación, las procuradurías delegadas o el defensor del pueblo.

Por lo tanto es necesario cuestionarse;

### **PREGUNTA PROBLEMATIZADORA**

¿Son eficaces las funciones de las personerías Municipales como veedores del tesoro público en la etapa precontractual de la contratación Estatal para mitigar el fenómeno de la corrupción en Antioquia?

### **OBJETIVO GENERAL.**

-Determinar la eficacia de las funciones de las personerías Municipales como veedores del tesoro público en la etapa precontractual de la contratación Estatal para mitigar el fenómeno de la corrupción en Antioquia.

### **OBJETIVOS ESPECIFICOS.**

-Actualizar el estado del arte de la normatividad que regula el tema de contratación Estatal y los conceptos esenciales que permitan la comprensión global de principios, modalidades de selección y etapas de la misma.

-Estudiar el fenómeno de la corrupción en la contratación Pública, especialmente desde la etapa precontractual en Antioquia.

-Analizar las funciones de las personerías municipales en la etapa precontractual de la contratación Estatal como veedores del tesoro público.

-Reflexionar sobre las funciones de las Personerías municipales con respecto a la veeduría del tesoro público en los procesos de contratación Estatal, a partir de los derechos de petición enviados a los municipios de Antioquia.

## **DISEÑO METODOLÓGICO**

Este proyecto investigativo será de tipo monografía documental, la cual por su naturaleza buscará rastrear, organizar y exponer el tema objeto de estudio, interpretando fenómenos teóricos y/o prácticos en un contexto determinado, a través de la recopilación, análisis, interpretación y sistematización de un conjunto de información para convertirlo en conocimiento crítico y articulado.

El enfoque de la investigación es cualitativo, de corte histórico - hermenéutico, este modelo de investigativo implica la interpretación de las dinámicas sociales y la producción de conocimiento que surja de una escenario temporal y espacial determinado, que para el caso concreto, serán las regulaciones de la contratación estatal y las funciones de las personerías municipales como veedores del tesoro público a nivel nacional, desde la óptica de su implementación en Antioquia de cara al fenómeno de la corrupción en la modernidad. El método hermenéutico brinda herramientas interpretativas de la realidad, no sólo a través de los textos y la literatura analizada, sino englobando las dinámicas, situaciones, y conflictos sociales de forma interrelacionada, amplia, y generalizada, confrontando las posiciones y conceptos hallados para la comprensión de la realidad.

Además se utilizará el enfoque crítico – social cuyo propósito es promover valoraciones críticas en torno al tema objeto de estudio, con el fin de exponer la vigencia del problema, y las posibles alternativas que puedan surgir del proceso reflexivo investigativo.

Es por esto que el orden metodológico para llevar a cabo la monografía documental tiene un procedimiento consecucional que busca elaborar una estrategia investigativa para desarrollar el objetivo principal de la investigación:

En un primer momento, se realizará un rastreo por fuentes primarias; leyes, decretos, ordenanzas, conceptos, doctrina, jurisprudencia, revistas, artículos, noticias, informes, derechos de petición, estudio de casos, y demás elementos que permitan la comprensión de conceptos claves tales como; contratación Pública, principios, etapas, y modalidades de selección de la misma, funciones de las personerías municipales, corrupción, entre otros, con la finalidad de generar una claridad conceptual del tema.

En un segundo momento, se procederá a realizar el análisis de la información recopilada y previamente organizada y clasificada, para generar una visión más amplia y reflexiva del tema planteado.

En un tercer momento, se procederá con las relaciones conceptuales pertinentes, que permitan establecer de qué forma se puede lograr el objetivo principal y develar el impacto que podría tener en los diversos campos del conocimiento.

Y por último, se realizarán las conclusiones pertinentes de toda la investigación, y las posibles críticas que puedan surgir del fenómeno jurídico-social estudiado.

Los resultados esperados apuntan hacia la actualización del estado del arte del tema seleccionado, y se pretende de forma teórica aportar a la construcción de un camino socio-jurídico para combatir la problemática planteada en el ámbito de la corrupción en la contratación Estatal desde la etapa precontractual, a partir del análisis sobre la eficacia de las funciones de las personerías municipales como veedores del tesoro público. Y también realizar una rigurosa crítica al Estado Colombiano por su notable debilidad para combatir el fenómeno de la corrupción, y salvaguardar las instituciones públicas de los actos corruptos especialmente en los procesos de contratación Estatal en Antioquia.

## INTRODUCCIÓN.

El proyecto investigativo se desarrollara a través de los siguientes capítulos;

En el primer capítulo “**Generalidades de la contratación Estatal**” se desarrollará la fundamentación constitucional, jurisprudencial y legal de los contratos Estatales, sus principios rectores, las diferentes etapas, y todos los conceptos generales que sirvan para la comprensión y actualización del estado del arte de éste tema central.

En el segundo capítulo “**El fenómeno de la corrupción en la contratación Estatal**” se analizará el concepto de corrupción y sus manifestaciones más comunes en el ambo social especialmente en el ámbito de la contratación pública, se relacionaran algunos instrumentos nacionales e internacionales en la lucha contra la corrupción, y las dinámicas de dicho fenómenos en el departamento de Antioquia.

En el tercer capítulo “**Las personerías municipales y la contratación Estatal**” se efectuará la fundamentación de las personerías municipales, su naturaleza, regulación jurídica, y sus principales funciones, con un enfoque especial en la veeduría del tesoro público y las actuaciones preventivas desde la etapa precontractual de la contratación pública.

El cuarto capítulo “**Derechos de petición enviados a las personerías de Antioquia**” contiene unas reflexiones realizadas a partir del análisis de los derechos de petición enviados a las personerías municipales del departamento antioqueño cuestionando su intervención en la etapa precontractual de contratación Estatal para proteger el patrimonio público.

Por último las **Conclusiones** realizadas luego de todo el proceso investigativo de rastreo, recopilación, síntesis, organización, e interrelación de la información.

## PREAMBULO

Antes de comenzar con el desarrollo de los temas que componen la monografía, es necesario construir un acápite a modo de preludio, donde se exponga sucintamente el interés personal que nos motivó como autores a elegir y desarrollar este contenido investigativo, y vincular su pertinencia en el campo académico, social, y profesional.

En primer lugar como estudiantes de pregrado tuvimos una fuerte inclinación por el derecho administrativo debido a su importante función frente a la solución de conflictos entre los particulares y la administración pública, especialmente el tema de la contratación Estatal nos despertó gran interés, por ser el mecanismo esencial para implementar el presupuesto de la Nación de acuerdo a las necesidades sociales de la población atendiendo al interés general.

Percibimos de vital importancia que los principios que rigen el tema de la contratación Estatal se respeten integralmente, con el fin de promover la competitividad en el sector privado como contratistas del Estado, la objetividad en los procesos de selección, y la correcta implementación de los contratos que se suscriben entre particulares y la administración pública que implican el desarrollo nacional.

No obstante, es evidente que la contratación pública es altamente vulnerable frente a fenómenos como la desviación de poder, el proselitismo, la carencia de imparcialidad en procesos de selección, sobre costos, monopolización, influencias políticas, y múltiples manifestaciones de la corrupción, asunto que afecta en gran medida el bienestar social, y el progreso de la población.

Tenemos la certeza de que la academia debe ser un espacio de creación de conocimiento comprometido con las problemáticas sociales, y desde el ámbito jurídico encontramos grandes dificultades en la administración pública para materializar en los procedimientos de contratación Estatal sus principios rectores de transparencia, economía y responsabilidad, y aquellos propios de la función

administrativa tales como; igualdad, moralidad, eficacia, publicidad, imparcialidad entre otros, los cuales son postulados deontológicos que apuntan esencialmente a dirigir los procesos contractuales dentro de un panorama del deber ser orientados a materializar los fines del Estado social de derecho.

Teniendo en cuenta el contexto problemático referenciado anteriormente, nuestra búsqueda personal se encamina al fortalecimiento de mecanismos jurídicos que vigoricen el proceso de contratación pública desde la etapa precontractual con relación a sus principios orientadores. En ese orden de ideas, tiene suma importancia resaltar las atribuciones propias de las personerías municipales y distritales en cuanto a la veeduría del patrimonio público, con un enfoque en el departamento de Antioquia, y la estrecha relación de los personeros con la población civil en lucha contra la corrupción.

Por lo tanto, el tema objeto de investigación tiene total pertinencia académica debido a que apunta hacia la profundización de líneas de estudio, poco desarrolladas por los doctrinantes, y la normatividad Colombiana de cara a las funciones de las personerías municipales en su rol de veedores del tesoro público en los asuntos de contratación Estatal.

A su vez, tiene absoluta relevancia social, debido a que pretende trabajar problemáticas reales del departamento antioqueño y el país, partiendo de los vacíos jurídicos evidenciados, y la posible inoperancia de funciones que no tienen una efectiva aplicación práctica, o que carecen de medios para ser efectivas.

Por lo tanto, desde el ámbito profesional consideramos que los futuros abogados deben estar comprometidos con la sociedad en la construcción de alternativas jurídicas, el fortalecimiento de mecanismos, principios y valores, que permitan proteger el patrimonio público, y verificar que sea utilizado en las verdaderas necesidades de la población, fomentando la participación ciudadana, y la organización colectiva en cooperación con los servidores públicos para deconstruir el arraigado fenómeno de la corrupción dentro de la institucionalidad.

## CAPÍTULO 1:

### **GENERALIDADES DE LA CONTRATACION ESTATAL**

Este primer capítulo tiene un gran componente conceptual, doctrinario, normativo, y jurisprudencial que va direccionar hacia la amplia comprensión sobre la Contratación Estatal, sus elementos esenciales, etapas, modalidades de selección y principios rectores. Éstos contenidos servirán de columna vertebral para los análisis posteriores del proceso investigativo.

El presente tema ha sido prolíficamente desarrollado por muchos académicos nacionales e internacionales, por lo tanto no se pretende crear nuevas corrientes interpretativas, definiciones, o posiciones teóricas-argumentativas, la principal finalidad de éste acápite es actualizar el estado del arte frente al tema de la contratación Estatal para tener una visión más amplia del problema planteado, relacionar los conceptos claves, y hacer un ejercicio hermenéutico a partir de un lenguaje sencillo, concreto y dinámico, para plantear posteriormente algunas reflexiones en cuanto su aplicación práctica, de cara a los medios de control, disciplinarios y de veeduría.

#### **1.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.**

En primer lugar es necesario resaltar el hecho de que Colombia se ha configurado a partir de 1991 en el marco de un Estado social de Derecho, y ésta evolución en el contexto de la organización nacional implica la protección de un conjunto de derechos esenciales para la población; civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, y del medio ambiente, los cuales deben ser amparados efectivamente por las entidades gubernamentales, por lo que se requieren un conjunto de acciones, mecanismos, sistemas, procedimientos y dinámicas

encaminados a la salvaguarda de los derechos esenciales de las personas y el bienestar de la población.

En consecuencia, la configuración de un Estado con un enfoque social implica proveer un conjunto de elementos que garanticen unas condiciones de existencia, y bienestar mínimos para la población, y también un conjunto de objetivos orientadores para las funciones de las instituciones Estatales. En esa medida desde el orden constitucional se plantean un conjunto de fines esenciales, los cuales dirigen el actuar de los distintos organismos de la Nación;

ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Constitucion Politica de Colombia, 1991)

Los anteriores fines mencionados tienen una intención teleológica, es decir, establecen desde la norma superior los propósitos que fundamentan la existencia y actuación del Estado, y simultáneamente obligan a los diversos poderes públicos a trabajar de forma articulada, en una relación armónica de colaboración para lograr la consecución de los mismos.

En esa medida, es responsabilidad de la nación diseñar los planes de desarrollo, promover la prosperidad económica, prestar los servicios públicos esenciales, impulsar proyectos de obras públicas, brindar la infraestructura necesaria para garantizar la vida digna de la ciudadanía, y múltiples acciones encaminadas a lograr sus fines programados desde la carta política.

Además, desde el enfoque liberal de la constitución política, se permite la participación y coadyuvancia de los particulares en el cumplimiento de las funciones públicas, en ese sentido, cobra especial importancia el tema de la

contratación Estatal, a través del cual las instituciones públicas acuerdan con los particulares el cumplimiento y ejecución de determinadas actividades a cambio de una contraprestación económica con los recursos del presupuesto oficial de las diversas entidades territoriales y órganos públicos.

La contratación pública es un hecho cotidiano, que se realiza constantemente en todos los órdenes y niveles institucionales entre los particulares y las entidades del Estado, orientado como un medio propicio que permite poner en movimiento el andamiaje gubernamental encaminado a satisfacer necesidades de la población.

Con respecto a la contratación Estatal la Corte Constitucional establece lo siguiente en su jurisprudencia;

El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos “instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. (Sentencia C - 713, 2009).

Como se expresaba anteriormente, la contratación Estatal es un instrumento encaminado a lograr los fines esenciales del Estado en colaboración armónica con los particulares dentro de un enfoque neoliberal de libre mercado que permite la participación equitativa de los ciudadanos en los diversos sectores de la economía, no obstante, dicha actividad deber estar regulada y limitada por un conjunto de procedimientos, que garanticen la igualdad, y competitividad en la selección de los contratistas. La contratación Estatal permite el aprovisionamiento de bienes y servicios por parte de la administración para la ejecución de sus funciones propias, en ese orden de ideas “*es innegable el carácter instrumental que ostenta el contrato estatal, puesto que no es un fin en sí mismo sino un medio para la consecución de los altos objetivos del Estado.*” (Sentencia C - 713, 2009).

Por otra parte, frente a los criterios para identificar cuando nos encontramos frente a un contrato Estatal y otro de orden privado, el Consejo de Estado establece lo siguiente;

La Jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la naturaleza del contrato no depende de su régimen jurídico, puesto que según las normas legales vigentes, por cuya virtud se acogió un criterio eminentemente subjetivo u orgánico, hay lugar a concluir que deben considerarse contratos estatales aquellos que celebren las entidades que participan de esa misma naturaleza. (C.P Carlos Arturo Campo, 2013)

Frente a este criterio de identificación de los contratos Estatales, se optó por darle una prevalencia al elemento subjetivo y orgánico, es decir, se considerará Contrato Estatal y estará sujeto a las normas pertinentes para la materia todo contrato en el que intervenga como parte una entidad del Estado, en virtud de la división de los poderes públicos, organismos de control, descentralización territorial, y funcional, entre otros. Este punto se profundizará más adelante en el siguiente acápite.

## NORMAS CONSTITUCIONALES RELACIONADAS A LA CONTRATACIÓN ESTATAL.

Son muchas las normas de la carta política que están relacionadas con el tema de la contratación pública, por lo tanto en este segmento se pretende hacer un breve rastreo, y una sucinta relación de algunas normas de orden constitucional que fundamentan la existencia de dicho instrumento contractual. Se procederá a exponerlas a continuación;

*-“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las*

*funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.*” (Constitucion Política de Colombia, 1991) Partiendo de una breve diferenciación entre los dos conceptos, el servicio público se manifiesta esencialmente a través de las prestaciones permanentes ofrecidas a la población, por ejemplo el suministro de agua, gas, energía eléctrica, transporte, alcantarillado, comunicaciones, vivienda, seguridad social, etc., y las funciones públicas se orientan hacia el ejercicio de la autoridad innata del Estado, verbigracia; la administración de justicia, el control fiscal y disciplinario, entre otros. En consecuencia es competencia propia del congreso de la república expedir las regulaciones normativas pertinentes para el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos por parte de los diferentes organismos estatales y los particulares según el caso, por lo tanto es obligatorio definir sus principios orientadores, sus formas de ejecución, limitaciones, vigilancia, control, y seguimiento.

*“ARTÍCULO 365 Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.”* (Constitucion Política de Colombia, 1991) Según la misma norma de la carta política se establece que los servicios públicos también pueden ser prestados por particulares bajo la supervisión del Estado, y excepcionalmente también las funciones públicas. Por lo tanto es a través de la contratación Estatal que se puede generar el aprovisionamiento de bienes y servicios para las entidades del Estado en el cumplimiento de sus funciones, y a su vez, delegar determinadas prestaciones a los particulares que coadyuvan con la consecución de los fines de la nación como efecto directo de la descentralización por colaboración. En otras palabras, es el contrato Estatal el instrumento que permite materializar un cumulo de funciones y servicios que determina la constitución y la ley en cabeza del Estado. En consecuencia, el ultimo inciso del artículo 150 constitucional establece: *“Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional.”*(Ibíd).

Frente a ésta última obligación, es deber del Estado expedir un estatuto que regule el tema de la contratación pública, y que contenga las disposiciones y definiciones generales para el tema, el sistema de principios orientadores, el régimen de responsabilidad, las causales de nulidad, su forma de liquidación y resolución de controversias, control de gestión, entre otros aspectos fundamentales.

Además el numeral 9 del artículo 150 establece como función del congreso; *“Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales...”* (Ibíd.) Por lo tanto desde el orden nacional se plantea el contrato Estatal como un mecanismo propio del gobierno para ejecutar el presupuesto público.

*–“ARTÍCULO 300 Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: 9. Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes (...)”* (Constitucion Política de Colombia, 1991). Los departamentos como entidades territoriales tienen la facultad de celebrar contratos en cabeza del gobernador para cumplir con sus objetivos dentro de los planes de gobierno, adquirir el suministro de materiales, servicios, y demás necesidades que requieran ser cubiertas con el presupuesto público en el cumplimiento de funciones propias de la entidad territorial.

*–“ARTICULO 313. Corresponde a los concejos: 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos (...)”* (Constitucion Política de Colombia, 1991). Al igual que en la referencia anterior los municipios tienen la facultad de contratar los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de los objetivos de gobierno.

En ese mismo sentido, los distritos especiales, las áreas metropolitanas, los resguardos indígenas, y territorios colectivos afrodescendientes podrán ordenar el gasto de su presupuesto de acuerdo a las necesidades que deban satisfacer mediante la contratación pública, para materializar diversas funciones y servicios públicos relacionados con la salud, educación, seguridad, infraestructura, acceso a la justicia entre otras.

*“ARTICULO 355: El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas”* (Constitucion Politica de Colombia, 1991) Esta disposición está orientada a impulsar programas y actividades de interés general, de acuerdo al plan nacional de desarrollo en los distintos niveles de las entidades territoriales.

-El artículo 266 constitucional autoriza al registrador nacional del estado civil para celebrar contratos en nombre de la Nación, relacionados al cumplimiento de sus funciones propias como servidor público en los temas de organización electoral.

-El artículo 272 constitucional autoriza a los contralores departamentales, distritales, y municipales, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de vigilancia fiscal, relacionado a las funciones públicas que desempeñan.

*-“ARTICULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común.”* (Constitucion Politica de Colombia, 1991). El enfoque democrático de libre mercado del Estado Colombiano permite a los particulares contratar directamente con las instituciones públicas, generando una relación de colaboración del sector privado con el sector oficial, y de esta forma impulsar el desarrollo nacional, y el crecimiento progresivo de la economía.

*-“ARTICULO 127. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos.”* (Constitucion Politica de Colombia, 1991). Por otra parte, la constitución también contiene prohibiciones expresas para los servidores públicos en los temas de contratación estatal, con la finalidad de salvaguardar principios esenciales como la transparencia, igualdad y la selección objetiva de los contratistas. Asimismo el artículo 180 constitucional, prohíbe a los congresistas gestionar, y celebrar contratos con la administración. Por analogía se entiende que los miembros de las altas Cortes, alcaldes, gobernadores, y demás funcionarios elegidos por votación

popular los cuales tienen prohibición de ser contratistas del Estado en sociedades en las que participen como accionistas, socios o miembros de la junta directiva.

Las anteriores referencias de la carta política Colombiana evidencian la importancia de la contratación Estatal desde el ámbito constitucional a partir de 1991, estableciendo un conjunto de facultades para las instituciones públicas, como también obligaciones para su regulación, prohibiciones expresas, y una importante apertura económica neoliberal frente a la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos, y las funciones públicas.

## REGULACIÓN NORMATIVA DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.

La regulación legal del contrato Estatal es demasiado extensa en la normatividad Colombiana, sin embargo en este acápite se van a relacionar algunas normas vigentes, relacionadas con el tema de la contratación Estatal, las cuales no se pretenden desarrollar a profundidad, simplemente cumple una función de referencia para la posterior profundización del lector.

**-LEY 80 DE 1993.** Conocido como estatuto general de contratación de la administración pública, es una de las principales normas en el tema de contratación Estatal aunque ha sufrido múltiples modificaciones. Aborda las definiciones generales del tema, principios generales, causales de nulidad, responsabilidad contractual, liquidación, control de gestión, solución de controversias entre otras disposiciones varias.

**-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 la contratación con Recursos Públicos. Desarrolla temas sobre la eficiencia y transparencia en la contratación, y disposiciones frente a la contratación con recursos públicos

**-DECRETO 4170 DE 2011.** Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura.

**-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. Establece un conjunto de medidas encaminadas a combatir y prevenir la corrupción en la contratación pública.

**-DECRETO 734 DE 2012.** Reglamenta parcialmente el estatuto general de contratación de la administración pública, Desarrolla temas como; planeación contractual, publicidad en la contratación Estatal, modalidades de selección, promoción al desarrollo y protección a la industria nacional, garantías de contratación, registro único de proponentes, sistema electrónico de contratación, entre otras disposiciones.

**- DECRETO 019 DE 2012.** Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Introduce elementos frente a la ocurrencia, y contenido de la liquidación de los contratos Estatales.

**-LEY 1508 DE 2012.** Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

**-DECRETO 019 DE 2012.** Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

**-DECRETO 1510 DE 2013.** Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Desarrolla los conceptos básicos como plan anual de adquisiciones, registro único de proponentes, estructura y documentos del proceso de contratación, disposiciones sobre las modalidades de selección, enajenación de bienes del Estado, garantías, etc.

**-DECRETO 1082 DE 2015.** Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Desarrolla reglamentaciones en cuanto a la estructura del sector administrativo de planeación, sector descentralizado, régimen reglamentario, conceptos básicos para el sistema de compras y contratación, proyectos de asociación público privada, fondo nacional de regalías, sistema general de regalías, seguimiento, monitoreo, control y evaluación, órganos colegiados de administración y decisión, fondo de ahorro y estabilización petrolera, sistema general de participaciones, evaluación de políticas públicas, entre muchos otros elementos.

**-LEY 1882 DE 2018.** Por la cual se adicionan, modifican, y dictan otras disposiciones, orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones.

Las anteriores referencias son algunas de las normas vigentes en el tema de contratación Estatal en Colombia, las cuales se recopilaron con fines enunciativos para identificar las regulaciones más relevantes, no obstante, una de las problemáticas más agudas al realizar un ejercicio de sistematización, organización, y exposición de normas sobre contratación pública es la gran dispersión de su contenido en diversas leyes y decretos, su constante modificación, y derogación por nuevas regulaciones, que deja sin efecto una cantidad de normativas anteriores en busca de perfeccionar el compendio jurídico progresivamente.

Pese a ser un tema prolíficamente desarrollado legalmente, siguen existiendo vacíos legales que permiten los actos de corrupción entre los contratistas y los funcionarios públicos encargados del control y vigilancia, sin embargo, a partir de 1991 se ha generado un gran esfuerzo institucional por integrar las regulaciones, y fortalecer los mecanismos de prevención, mitigación, y lucha contra la corrupción, desviación de poderes, y utilización inadecuada de patrimonio.

De esta forma concluye la primera parte de este acápite, luego de señalar algunos extractos jurisprudenciales que evidencian la importancia de la contratación

pública frente al cumplimiento de los fines del Estado social de derecho, su vinculación desde el ámbito constitucional en la carta política, y su abundante desarrollo legal en las últimas tres décadas.

## **1.2. PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.**

La contratación Estatal está regida por un conjunto de principios que orientan sus etapas y procedimientos deontológicamente, procurando la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado a través de la materialización efectiva de las funciones de las entidades públicas en colaboración armónica con los particulares.

En consecuencia, respetando los principios fundamentales que rigen la contratación Estatal se garantiza un procedimiento adecuado, conforme a los preceptos constitucionales y legales constituidos, con una prevalencia ética de las actuaciones administrativas buscando el bienestar general como el máximo postulado del Estado social de derecho.

Según Robert Alexy *“los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferentes grados, y que la medida debida de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades reales, sino también de las jurídicas”* (1993, pág. 86). En ese sentido, al ser un mandato quiere decir que contiene un elemento imperativo que busca la mejor manera de que algo sea realizado, en un sentido deontológico, orienta hacia el deber ser de cualquier procedimiento u actuación, que pretende ser mejorado de forma progresiva.

El autor al mencionar las posibilidades reales y jurídicas para el cumplimiento de los principios, se refiere a que es una orden programática que depende de diversos factores sociales, políticos, jurídicos, y culturales que de forma paulatina generan el contexto que permitirán su materialización efectiva.

Los principios son abstracciones jurídicas que orientan las interpretaciones de las normas, hechos y procedimientos, se configuran como criterios hermenéuticos del ordenamiento jurídico y la praxis administrativa, los cuales podrían llenar lagunas normativas, o solucionar controversias frente a la colisión de reglas o derechos en un momento determinado.

Es un deber y obligación de las Entidades Estatales, los servidores públicos y los particulares acatar las premisas contenidas en los principios rectores de la constitución política y las leyes, los cuales buscan el mejoramiento continuo de la actividad legislativa, ejecutiva, judicial, y de control para materializar los fines esenciales del Estado, la prosperidad general, la protección de los derechos fundamentales y la dignidad humana.

Para adentrarse en materia, la ley 80 de 1993, establece los principios que rigen la contratación Estatal y en su artículo 23 hace referencia a tres de forma específica; transparencia, economía y responsabilidad.

Ni la ley 80, ni la ley 1150 de 2007 definieron lo que significa el concepto de transparencia, no obstante, mediante un ejercicio interpretativo se intentará darle una noción básica, En primer lugar el principio de transparencia guarda especial relación con otros principios tales como el de imparcialidad, igualdad, moralidad y publicidad, los cuales serán señalados más adelante.

Antes de comenzar por su definición, se procederá a esgrimir algunas de sus características esenciales; las entidades del Estado están obligadas conforme al principio de transparencia a permitir el acceso a todas las personas a la contratación pública sin discriminación alguna, y de acuerdo a los procedimientos determinados por la ley para seleccionar al contratista, deben publicar todas las actuaciones derivadas de las etapas de contratación, les corresponde abstenerse de desviar el curso de la actividad contractual para fines deshonestos o subjetivos, respetar las condiciones de contratación, y permitir a los interesados conocer y controvertir todos los conceptos, informes y decisiones que se adopten por la administración.

El consejo de Estado, con respecto al principio de transparencia ha expresado lo siguiente en su jurisprudencia;

Este principio aplicado a la contratación pública, excluye una actividad oculta, secreta, oscura y arbitraria en la actividad contractual, y al contrario propende por una selección objetiva de la propuesta y del contratista del Estado para el logro de los fines de la contratación (...) en forma clara, limpia, pulcra, sana, ajena a consideraciones subjetivas, libre de presiones indebidas, y en especial de cualquier sospecha de corrupción por parte de los administradores y de los particulares que participan en los procesos de selección contractual del Estado. (C.P Ruth Stella Correa Palacio, 2007).

Este extracto jurisprudencial expresa de forma precisa como puede entenderse el principio de transparencia dentro de los procesos contractuales de la Administración pública.

Por otra parte, es importante señalar el principio de economía también relacionado en la ley 80 de forma directa, frente a este mandato cabe señalar que tiene una doble connotación, por un lado, hace referencia a la reducción de esfuerzos y tiempos de la administración pública en los procesos de contratación, busca evitar dilaciones injustificadas, ampliar innecesariamente los cronogramas en los procesos de selección, promueve respetar los plazos y términos fijados por la ley para todos los procedimientos, evitar el abuso de la figura de la suspensión de los procesos de selección, resolución oportuna de las reclamaciones presentadas por los contratistas, y en general toda actuación que desgaste el aparato administrativo, y retarde el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.

Por otra parte el principio de economía se relaciona con los aspectos financieros y pecuniarios de la contratación, encaminado a determinar la verdadera exigencia de la celebración de los contratos, dirigidos a la satisfacción de necesidades sociales reales, y de acuerdo a los costos del mercado, teniendo en cuenta la

disponibilidad de recursos y la capacidad financiera de la administración pública, para evitar gastos injustificados, sobrecostos, y detrimentos patrimoniales, buscando utilizar el presupuesto de la nación de forma eficiente, y encaminado lograr los fines del Estado progresivamente.

Con respecto al principio de responsabilidad, cabe señalar que recae sobre los servidores públicos y sobre los contratistas de la administración, como aquella obligación de reparar los daños ocasionados como consecuencia de actuaciones dolosas o culposas que impliquen un detrimento patrimonial a una institución pública.

La responsabilidad tiene varias perspectivas, por una parte, la administración tiene el deber de responder por los daños antijurídicos ocasionados a los particulares fundamentado en el artículo 90 de la constitución política, esta situación podría presentarse de varias formas, verbigracia; con la adjudicación ilegal de un proceso de selección, la privación injusta de ejecutar un contrato estatal ya celebrado, la declaratoria desierta del proceso cuando hay propuesta elegible, la falta de celebración del contrato cuando existe adjudicación del proceso, terminación ilegal de un contrato estatal ,entre otras. En consecuencia, si a través de una actuación antijurídica de la administración, se genera un perjuicio a los particulares contratistas tiene ésta la obligación de reparar patrimonialmente por los daños causados.

Por otra parte existirá responsabilidad patrimonial de los servidores públicos y los contratistas en la contratación estatal, si de la actuación de éstos se derivan daños para la administración, serán llamados a responder por tales perjuicios. Por ejemplo por parte de los funcionarios públicos, si éstos adjudican ilegalmente un contrato y las entidades del Estado son condenadas por este hecho, si se prueba el dolo o culpa grave del servidor, éste deberá responder por la indemnización que se haya pagado con respecto a dicha actuación irregular. Con respecto a los contratistas, por ejemplo, si con su conducta ocasionan un daño a un tercero en la ejecución de una obra pública, la administración podrá repetir contra éstos.

Podrá existir responsabilidad penal de los servidores públicos en la celebración de contratos si incurren en actividades delictivas tales como violación al régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades, interés indebido en la celebración de contratos, o celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales, contenidos en el código penal colombiano (Ley 599 del 2000), y también para los particulares que cumplan funciones públicas.

También existirá responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos conforme el artículo 25 del código único disciplinario (Ley 734 de 2002) y de los particulares que cumplan funciones públicas, o funjan como interventores, supervisores, o cuando presten servicios públicos, por actuaciones inadecuadas que perjudiquen la administración conforme a la ley mencionada.

Por último, también habrá lugar a responsabilidad fiscal de los servidores públicos y particulares que ejerzan gestión fiscal<sup>3</sup> en los términos del artículo 3 de la Ley 610 del 2000, la cual establece los procedimientos de responsabilidad fiscal competencia de la Contraloría de la República y las Contralorías Municipales y Departamentales cuando exista detrimento patrimonial para la administración pública.

El Estatuto de contratación pública señala que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación Estatal, también deberán regirse por los principios de la función administrativa, los cuales están contenidos en la Constitución Política de Colombia en su artículo 209, la cual establece; *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y*

---

<sup>3</sup> LEY 610 DE 2000. **ARTICULO 3. GESTION FISCAL.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

*publicidad (...)*” (1991). Los anteriores principios mencionados tienen especial importancia, sin embargo se profundizará sucintamente solo algunos para no ser excesivamente extenso en su desarrollo.

El principio de moralidad señala que los servidores públicos deberán acatar la constitución y la ley en el ejercicio de las funciones públicas, y además deberán buscar la prevalencia del interés general por encima de beneficios individuales o privados. La ley 472 de 1998 regula el ejercicio de las acciones populares y de grupo para proteger la moralidad administrativa en la contratación Estatal.

Con respecto al principio de eficacia *“constituye una cualidad de la acción administrativa en la que se expresa la vigencia del estado social en el ámbito jurídico-administrativo.”* (Sentencia C - 826, 2013). Esto quiere decir, que las instituciones del Estado, sujetas a lo consagrado en la Constitución Política tienen el deber de encaminar el cumplimiento de las funciones públicas hacia la realización de los fines esenciales del Estado social de Derecho, asunto que implica no solo el reconocimiento de unos derechos para la ciudadanía, sino todo un conjunto de actividades que apunten a garantizar su materialización. *“este principio de la administración impone deberes y obligaciones a las autoridades para garantizar la adopción de medidas de prevención y atención de los ciudadanos del país, para garantizar su dignidad y el goce efectivo de sus derechos”* (Sentencia C - 826, 2013).

La ley 1150 de 2007 introduce algunas medidas para fortalecer la transparencia y eficiencia de la contratación pública, por lo que hace referencia a un principio de la administración denominado selección objetiva, según el artículo 5 de mencionada la ley, Es objetiva la selección en *“la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”*. (Ley 1150, 2007). Por ende, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes tendrán en cuenta diversos criterios como la capacidad jurídica y económica de los proponentes, su experiencia, organización, cumplimiento de

requisitos, favorabilidad de la oferta de acuerdo a factores técnicos, entre otros elementos determinados en la ley, encaminados a seleccionar al contratista más idóneo para las necesidades de la administración, basados en criterios de selección imparciales y neutrales.

Por otra parte, los procedimientos de contratación Estatal estarán sujetos a los principios del derecho administrativo, los cuales están consagrados en el artículo 3 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, el cual establece lo siguiente; *“las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.”* (Ley 1437 , 2011).

Este grupo de principios también tienen una importancia esencial, sin embargo algunos ya fueron definidos anteriormente, por lo que se va hacer énfasis en el principio del debido proceso, el cual contiene a su vez un conjunto de garantías que rigen toda actuación judicial y administrativa incluyendo la contratación pública.

El debido proceso es un principio y derecho reconocido desde el ámbito constitucional que contiene a su vez otras garantías esenciales; legalidad, contradicción, defensa técnica, derecho a interposición recursos, imparcialidad del funcionario público, y otros elementos, encaminados a proteger los procedimientos judiciales y administrativos dentro de un orden justo y equitativo. Es el resultado de un proceso histórico que ha venido perfeccionando las garantías esenciales de toda actuación del Estado.

Por último, la contratación Estatal estará sujeta a los principios de interpretación de los contratos, los principios generales del derecho y de la constitución política, entre los cuales están; principio de interés público, prevalencia de la carta política, supremacía de lo sustancial sobre lo formal, buena fe, dignidad humana, pluralismo, y en general todas las garantías inalienables de la persona

relacionadas a los derechos humanos, y los tratados internacionales, y las correspondientes al correcto funcionamiento de la administración pública.

Recapitulando, los principios cumplen funciones creadoras, integradoras e interpretadoras del ordenamiento jurídico, dentro de las actuaciones judiciales y administrativas, deben ser acatados progresivamente en la medida de las posibilidades reales de cada territorio y son esenciales para mantener un orden social justo.

La exigencia en el cumplimiento de los principios podría ser un elemento esencial para mitigar el fenómeno de la corrupción y desviación de poder en los procesos de contratación Estatal, corresponde a los órganos del poder público, de control, las entidades de la Nación, y la ciudadanía en general velar por que se garantice su materialización efectiva.

## 1.2. EL CONTRATO ESTATAL

Para desarrollar uno de los conceptos centrales de éste capítulo, es necesario referenciar una de las nociones más acertadas de contrato Estatal contenido en el estatuto general de contratación de la administración pública, el cual establece lo siguiente:

**Artículo 32. De los Contratos Estatales.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad. (Ley 80, 1993)

Ésta podría ser una de las definiciones más elementales de contrato Estatal contenido en la normatividad Colombiana, no obstante, Para profundizar el entendimiento de este concepto general y abstracto es necesario desglosarlo a

través de los elementos esenciales que lo componen y caracterizarlos de forma concreta.

En primer lugar debe dilucidarse que el acto jurídico es entendido como “*la manifestación externa de la voluntad del sujeto de derecho que tiene como fin la producción de consecuencias jurídicas*” (Acosta, 2000, pág. 17). Este concepto de acto jurídico es el género, cuya especie es el negocio jurídico, el cual tiene una definición muy similar, orientado como instrumento dispositivo de la voluntad frente a intereses personales, familiares o patrimoniales.

En efecto, el contrato Estatal es un tipo de acto jurídico, con un enfoque patrimonial que tiene como objeto fijar relaciones susceptibles de valoración monetaria entre las partes, cuyo efecto concreto o consecuencia jurídica se encamina a generar obligaciones de dar, o hacer, a cambio de una remuneración y su cumplimiento puede ser exigido por vía judicial. Corresponde aclarar que en este tipo de contratos mínimo una de las partes debe ser una entidad Estatal y la otra parte un particular, con la excepción de los contratos interadministrativos<sup>4</sup> en donde las partes contratantes son dos entidades públicas.

Frente a la referencia de sujeto de derecho, es aquel que se encuentra subordinado al ordenamiento jurídico, se consolida como su receptor, es decir, el destinatario hacia quien se orientan las disposiciones del derecho y que lo vinculan directamente. El sujeto de derecho puede ser tanto una persona natural, como una persona jurídica en sus diversas modalidades, Además dentro del ámbito de la contratación Estatal las entidades públicas deben tener facultad expresa otorgada por la constitución o la ley para contratar.

---

<sup>4</sup> Concepto de contrato interadministrativo. Es aquel acuerdo de voluntades suscrito entre dos o más entidades públicas en el que, por lo menos una de ellas obtiene una contraprestación directa que se materializa utilidad o ganancia económica derivada del acuerdo de voluntades y de la ejecución del objeto contractual a ejecutar. Los Contratos y Convenios interadministrativos. Edwin Mauricio Cárdenas Correa. Universidad Libre de Colombia. Maestría en Derecho Administrativo. Bogotá. 2018. Pág. 61

Partiendo de la noción de que el contrato Estatal se rige por algunas regulaciones del derecho privado pertinente a la materia, el código civil Colombiano en su artículo 1502 establece algunos requisitos para que una persona se obligue con otra por un acto o manifestación de la voluntad; “1.) *Que sea legalmente capaz.* 2.) *que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio.* 3.) *que recaiga sobre un objeto lícito.* 4.) *que tenga una causa lícita.*” (Ley 57 , 1887) Además debe agregarse el cumplimiento de las solemnidades pertinentes como un requerimiento objetivo. Estos requisitos para obligarse establecidos en la norma civil dan una idea general sobre los elementos esenciales del Contrato Estatal, los cuales se expondrán a continuación;

#### ELEMENTOS DEL CONTRATO ESTATAL.

-Partes suscribientes: son los dos extremos del negocio jurídico sobre los que deviene el acuerdo de voluntades, una parte es el contratante que generalmente es una entidad pública, la cual ofrece una remuneración a cambio de la ejecución de una obligación, y la otra parte es el contratista que puede ser persona natural o jurídica, consorcio, unión temporal, sociedades de promesa de asociación futura, los cuales se obligan a ejecutar determinada actividad, entregar un bien o servicio a cambio de una contraprestación.

-Capacidad: consiste en la facultad de ejercer derechos y contraer obligaciones por sí mismo. Con respecto al contratante que generalmente son las entidades Públicas, como se dijo anteriormente, su capacidad jurídica de contratar es otorgada por la constitución o la ley según el caso. Y frente al contratista, en las personas naturales se presume por ley la capacidad jurídica, el goce de los derechos se adquiere por el nacimiento, y la facultad de contraer obligaciones como contratar se obtiene a la mayoría de edad, con respecto a la incapacidad sea relativa o absoluta debe ser declarada judicialmente. Frente

a las personas jurídicas como las sociedades comerciales la facultad de contraer obligaciones contractuales deviene de los Estatutos de la sociedad en la cual se le otorga al representante legal o a determinada persona la facultad expresa de contratar.

-Consentimiento: frente a este elemento se establece de forma inevitable que concurren “*dos componentes, uno interno, y otro externo, como lo son la voluntad y la exteriorización.*” (Vásquez, 2017, pág. 226) El elemento interno de la voluntad implica la conciencia que tiene el sujeto de derecho en cuanto al acto jurídico y su intención inequívoca de realizarlo, por lo tanto requiere plena capacidad intelectual con el fin de que sea un acto incuestionable de su volición, por otra parte en lo que respecta a la declaración de voluntad debe ser manifestada externamente para que se consolide este elemento de existencia. Por último, el consentimiento debe estar exento de vicios como el error, que es aquella discordancia entre la comprensión de una situación, o persona y su correspondencia con la realidad tanto de hecho como de derecho, la fuerza entendida someramente como una coacción de tipo física, moral o intelectual sobre la voluntad del sujeto, y el dolo que es el actuar fraudulento con la finalidad de engañar al otro. En consecuencia el consentimiento debe ser una manifestación espontánea, libre, consciente e inequívoca de la voluntad del sujeto.

-Objeto: frente a este punto, establece la doctrina que “*El objeto material del contrato es en sí misma la necesidad planteada por la entidad contratante, la cual puede ser un bien, obra o servicio.*” (Correa, 2016, pág. 25) Es aquella realidad sobre la cual el negocio jurídico tiene una incidencia, es el contenido, la esencia material sobre la cual recae el contrato. El objeto debe ser posible materialmente, debe existir en la realidad, estar determinado específicamente en calidad y cantidad, si no se cumple con esto podría ser inexistente el negocio jurídico, además debe ser lícito, estar adecuado a las normas, valores y buenas costumbres, de lo contrario podría declararse como un acto nulo.

-Causa: al respecto de este elemento el código civil colombiano en el artículo 1524 establece: “*se entiende por causa el motivo que induce al acto o contrato*” (Ley 57 , 1887) es entendida como la consecuencia concreta que las entidades públicas y los particulares persiguen con el contrato, es el motivo dirigido por el interés general de aquellos que se obligan. Desde la perspectiva del contratante apunta hacia la necesidad social que debe ser resuelta de forma inmediata y que es ordenado por la constitución y la ley para el bienestar general. La causa debe ser lícita y operar conforme a la normatividad, de lo contrario se está incurso en una causal de nulidad absoluta.

-Solemnidad: debido a la complejidad e importancia social y económica de algunos actos jurídicos, estos tienen como requisito estar sujetos a una forma o ritualidad determinada para tener pleno efecto jurídico. En consecuencia el artículo 39 del estatuto general de contratación de la administración pública establece que los contratos que suscriban las entidades Estatales deberán constar obligatoriamente por escrito para que pueda surgir su perfeccionamiento, de lo contrario se predicaría la inexistencia del negocio jurídico.

Estos cinco componentes referenciados sucintamente son los elementos esenciales del contrato Estatal, pese a ser de gran importancia no se pretende profundizarlos en demasía y tienen principalmente carácter enunciativo.

## ENTIDADES ESTATALES

Como se mencionó inicialmente el contrato Estatal es aquel acto jurídico en el cual por lo menos una de las partes es una entidad del Estado, por lo tanto, para dar mayor claridad frente a la identificación de dichas entidades, la ley 80 de 1993 señala concretamente el conjunto de entidades del Estado que están reguladas por el régimen de contratación pública, las cuales se expondrán a continuación;

ARTICULO 2. 1) Se denominan entidades estatales:  
a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. (Ley 80, 1993)

Estas entidades referenciadas podrían ser clasificadas en dos grandes subgrupos y diferenciadas por la naturaleza de su constitución, El primer conjunto de entidades señaladas deviene de la descentralización territorial<sup>5</sup>, la cual corresponde a una forma de organización político-administrativa en Colombia que implica la facultad de autonomía política, es decir, aquella capacidad de elegir los gobernantes, autonomía administrativa orientada como aquella potestad de decisión frente a los problemas propios de la jurisdicción en temas como servicios públicos, y situaciones coyunturales del ejercicio cotidiano de gobernabilidad, y por último la autonomía presupuestal o fiscal que es aquella autoridad para administrar los propios recursos y contratar, siendo esta última característica la que más se relaciona directamente con el tema de contratación pública, ya que es uno de los instrumentos idóneos que permiten materializar las funciones de las entidades territoriales.

---

<sup>5</sup> El carácter de entidad territorial implica pues, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. De esta forma, tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos. SENTENCIA C – 1051 DE 4 DE OCTUBRE 2001, MAGISTRADO PONENTE: JAIME ARAUJO RENTERIA

El segundo grupo de entidades mencionadas son consecuencia directa de la descentralización funcional o por servicios, estas entidades son creadas para realizar actividades especializadas dentro del ámbito comercial de la nación, especialmente para prestar servicios públicos y coadyuvar en la consecución de los fines del Estado.

Según el estatuto general de contratación de la administración pública, también son entidades estatales:

Artículo 2: b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos. (Ley 80, 1993).

Este conjunto de entidades de naturalezas diversas se derivan de la organización de los poderes públicos; la rama legislativa, la rama judicial, organismos de control y disciplinarios, organización electoral, dependencias de la rama ejecutiva, entre otras. También están destinadas al cumplimiento de funciones públicas, y tienen el deber de trabajar de forma conjunta y articulada para garantizar el bienestar general.

## TIPOLOGÍA DE CONTRATOS ESTATALES.

Los tipos de contratos Estatales nominados se encuentran regulados en el artículo 32 de la ley 80 de 1993, allí se definen las clases de contratos y sus características, no obstante, las entidades públicas pueden celebrar contratos típicos del derecho privado y la autonomía de la voluntad.

En este fragmento se procederá a señalar las clases de contratos contenidos en la ley con el fin de ampliar brevemente su comprensión;

-CONTRATO DE OBRA: según el artículo 32, numeral 1 del Estatuto de contratación pública *“Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.”* (Ley 80, 1993).

Éste es uno de los instrumentos con modalidad contractual autónoma y nominado más utilizados por el Estado para satisfacer las necesidades públicas, dentro de sus características esenciales se tiene es que es un contrato formal; debido a las solemnidades que implica su celebración por escrito. Es bilateral; ya que el acto jurídico tiene dos extremos, por un lado una entidad pública y por el otro un particular. También es oneroso; su ejecución implica una relación monetaria. Conmutativo; en el cual surgen obligaciones recíprocas para las partes, la entidad pública deberá entregar los bienes, terrenos, locales, programas, planes, estudios, cancelar oportunamente el precio acordado junto a los demás elementos estipulados en el contrato, y el contratista deberá entregar la obra culminada. También es de tracto sucesivo; cuando se autoricen entregas parciales, de lo contrario será de ejecución instantánea, y por último es un contrato en función de las personas que se obligan, por lo que serán las mismas que contratan las que deben cumplir con la obligación personalmente, y en caso de cesión tendrá que ser autorizada por la entidad pública. Algunas de estas características también cobijan otras tipologías contractuales.

-CONTRATO DE CONSULTORÍA: Según el artículo 32, núm. 2 del Estatuto de contratación de la administración, es un contrato de consultoría: *“los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.”* (Ley 80, 1993)

Este tipo de servicio especializado busca conservar la transparencia y moralidad administrativa de los contratos públicos, y evitar la ocurrencia de actos de corrupción a través del acompañamiento metodológico e interdisciplinario de expertos en temas administrativos, técnicos, contable-financieros y legales, especialmente en temas de ingeniería y arquitectura.

A su vez establece la misma norma; “*Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.*” (Ley 80, 1993).

Por lo tanto la consultoría propiamente está relacionada con el diseño técnico de futuros contratos que requiere la administración, y la interventoría se relaciona al seguimiento, control y vigilancia en la ejecución de contratos Estatales.

A groso modo, el contrato de consultoría presenta algunas similitudes con el contrato de prestación de servicios, debido a que los objetos contractuales son similares en ambos casos, no obstante, su diferencia radica en el elemento técnico especializado como una condición esencial, y también el campo en el cual han de desarrollarse tales actividades.

Por su parte si las actividades que integran el objeto del vinculo contractual, como brindar asesoría, cumplir diligencias de supervisión y control, o ejercer interventoría de otros contratos, tienen relación directa con proyectos de inversión, estudios de diagnostico, factibilidad, prefactibilidad, que correspondan a obras, proyectos tecnológicos, técnicos, o de infraestructura indudablemente se estará en presencia de la tipología contractual de consultoría.

Por el contrario, si dichas actividades que integran el objeto contractual correspondiente, como brindar asesorías, cumplir obligaciones de control y supervisión, realizar interventoría de otros contratos, en contextos o asuntos directamente vinculados a la administración de la entidad contratante o a su funcionamiento, se está en presencia de la tipología contractual de prestación de servicios.

Por su parte el artículo 53 del estatuto de contratación pública, modificado por el artículo 82 de la ley 1474 de 2011 establece que los consultores, asesores externos y los interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente por el cumplimiento de las obligaciones del contrato de consultoría, asesoría o interventoría según el caso, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan actividades propias de sus obligaciones adquiridas.

-CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS: conforme al artículo 32, núm. 3 se refiere a *“los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializados.”* (Ley 80, 1993)

Este tipo de contrato tiene unas características específicas; a) puede celebrarse por parte de cualquier entidad del Estado; b) puede suscribirse tanto con personas naturales como con personas jurídicas; c) su objeto contractual se ajusta a desplegar actividades vinculadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones a cargo de la entidad contratante, siempre y cuando tales actividades o funciones no puedan ser cumplidas con el personal de planta de la entidad por ser insuficiente o por requerir conocimientos especializados; d) este tipo de contrato no genera una relación de tipo laboral, ni prestaciones sociales; e) no pueden celebrarse de forma indefinida, únicamente por el tiempo estrictamente necesario e indispensable.

La prestación de servicios versa sobre la ejecución de una actividad o labor que requiere experticia, capacitación y profesionalidad de la persona en determinado ámbito contractual, con una característica indispensable de temporalidad frente a funciones inherentes a la entidad respectiva. El contratista se caracteriza por ostentar libertad, autonomía e independencia frente a las actividades que realiza, siendo el elemento clave de este tipo de contratación.

Para dar mayor claridad, El contrato de prestación de servicios se diferencia del contrato laboral, en la medida que éste último tiene las siguientes características; i) prestación personal del servicio; ii) subordinación laboral; iii) remuneración o salario.

En consecuencia en la prestación de servicios se realiza una actividad independiente, donde no existe subordinación por parte de la entidad, ni cumplimiento de horarios, y tampoco se tiene prestaciones sociales. El contratista esta únicamente obligado a cumplir con lo convenido en la relación contractual.

Este tipo de contratación ha generado mucha polémica en el ámbito de la administración pública, debido a que encubre verdaderas relaciones laborales, y ha creado metafóricamente plantas paralelas de carácter permanente en las instituciones con menores garantías para los trabajadores.

**-CONTRATO DE CONCESIÓN:** El estatuto de contratación pública expone una noción muy completa de contrato de concesión en el artículo 32 núm. 4 la cual se expondrá a continuación;

Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente (...) (Ley 80, 1993)

Este tipo de contratación permite que los particulares coadyuven con el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho, dentro de un marco

económico y político neoliberal a través del cual la inyección de capital privado en el sector público promueve el desarrollo social del país.

No obstante la participación de los particulares para facilitar la prestación de los servicios públicos, desarrollar las funciones de las entidades del Estado o la explotación de materias primas, está supeditada a diversas formas de remuneración, dichas actividades se realizan;

A cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden. (Ley 80, 1993).

Este contrato tiene unos elementos particulares que lo caracterizan; Es un contrato administrativo propiamente dicho, que tiene por objeto la explotación de un servicio público, o el funcionamiento de un servicio público, dicha explotación se realiza por cuenta y riesgo del concesionario, pero la prestación del servicio se efectúa bajo la vigilancia de la entidad Estatal cedente; La remuneración del concesionario consiste en el derecho que le es conferido de percibir en su beneficio y de parte de los usuarios del servicio, una contraprestación que puede consistir en una tarifa, tasa, valoración o participación; Generalmente se pacta por un largo periodo de tiempo que permita al concesionario percibir los recursos invertidos mas la utilidad; el concesionario asume la condición de colaborador de la administración pública en el cumplimiento de los fines del Estado, en la prestación de los servicios públicos, el cumplimiento de las funciones públicas, y la debida ejecución de obras públicas.

En Colombia son diversas las modalidades de concesión y por ende las reglamentaciones normativas de los tipos de contratos especiales, Entre los diversos tipos de contratos de concesión están; 1) Prestación de servicios públicos, por ejemplo telecomunicaciones, alumbrado público, servicio de aseo, energía. 2) Explotación de actividades monopólicas del Estado, verbigracia la

distribución de licores y juegos de azar los cuales se comercializan bajo la estricta vigilancia y control de las entidades Estatales. 3) Explotación de bienes del Estado como petróleo, carbón, minerales. 4) Concesión de obra Pública. 5) Concesiones que surjan de los proyectos de asociaciones publico privadas, regulado en la ley 1508 de 2012 y reglamentado por el decreto 1467 de 2012 y el decreto 1553 de 2014.

-ENCARGOS FIDUCIARIOS Y FIDUCIA PÚBLICA: Este tipo de contrato fue instituido por el Estatuto de contratación Pública y no fue definido con suficiencia por la ley, además tiene ciertas diferencias con el contrato de fiducia mercantil contenido en el código de comercio y las disposiciones financieras. Éste es un contrato autónomo e independiente que cuenta con unas características específicas dentro del ámbito de la administración pública.

Según el artículo 32 núm. 5: *“Los encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebren.”* (Ley 80, 1993).

La normatividad establece una prohibición, en la medida de indicar que los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia pública solo podrán celebrarse por las entidades del Estado con estricta sujeción a lo previsto en la ley 80 de 1993, exclusivamente para objetos y con plazos de terminados de manera precisa. También agrega la norma que en ningún caso las entidades públicas fideicomitentes podrán delegar en las sociedad fiduciarias la adjudicación de los contratos que se celebren en desarrollo del encargo o de la fiducia pública, ni tampoco pactar su remuneración con cargo a los rendimientos del fideicomiso, salvo que éstos se encuentren presupuestados.

Según el artículo 25 de ley 1150 de 2007 que modifica el estatuto de contratación, la selección de las sociedad fiduciarias a contratar, sea pública o privada, se hará con plena observancia del procedimiento de licitación o concurso previsto en la ley 80 de 1993, así también se regirá por dicha normatividad las disposiciones

fiscales, presupuestales, de interventoría, y control a las cuales esté sujeta la entidad Estatal fideicomitente.

Las sociedades fiduciarias estarán bajo el control de la superintendencia bancaria, actualmente fusionada en la superintendencia financiera, también tendrán control posterior por la contraloría general de la república, y las contralorías departamentales, municipales y distritales sobre la administración de los recursos de las sociedades según el caso, esto sin perjuicio del control que pueden ejercer las mismas entidades Estatales sobre las sociedades fiduciarias en el desarrollo de los encargos fiduciarios o contratos de fiducia, en virtud de las facultades otorgadas por la constitución política y la reglamentación vigente sobre la materia.

El artículo 1226 del código de comercio define la fiducia mercantil de la siguiente forma:

La fiducia mercantil es un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario. (Decreto 410, 1971).

La principal diferencia de la fiducia mercantil del código de comercio frente a la concepción de la fiducia pública en el ámbito de la contratación Estatal, es que esta última nunca implicará transferencia de dominio sobre bienes o recursos Estatales, ni tampoco constituirá patrimonio autónomo de la respectiva entidad oficial, sino únicamente entrega de bienes, sin perjuicio de las responsabilidades propias del ordenador del gasto, no obstante, a la fiducia pública se le aplicaran Las normas del código de comercio sobre fiducia mercantil, siempre cuando sean compatibles con la ley 80 de 1993.

Los fines establecidos por el fiduciante para la administración de los bienes por parte del fiduciario se configuran dentro de la confianza y buena fe que el primero

encomienda en el segundo, además frente a los aspectos formales, la fiducia deberá constar en escritura pública registrada según la naturaleza de los bienes.

Las anteriores son solo algunas características del contrato mencionado, se recalca que su relación tiene fines de referencia conceptual, por lo que su profundización deberá realizarse por cuenta del lector, ya que es un tema bastante prolífico en las normas comerciales, financieras y del sector público.

De esta forma, se culmina este segmento en donde se referenciaron los cinco contratos nominados desarrollados por la ley 80 de 1993, sin embargo, debe mencionarse que la tipología contractual en la administración pública no es taxativa, por cuanto no limita las posibilidades futuras contractuales no predecibles por el Estatuto de contratación, en consecuencia, las entidades Estatales podrían celebrar contratos innominados siempre y cuando estén sujetos a los principios, reglas, conceptos, y directrices contenidas en la ley.

#### **1.4. ETAPAS DE LA CONTRATACION ESTATAL.**

La contratación pública está configurada a través de unas etapas consecuenciales que permiten dirigir el proceso contractual de las entidades públicas dentro de un marco lógico de acción para cumplir de forma eficiente las finalidades del Estado, la prestación eficiente de los servicios públicos, y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. Estos procedimientos deben realizarse procurando la protección del patrimonio público, y respetando el mandato de los principios orientadores dentro de una visión deontológica del deber ser, y teleológica en la busca de los fines superiores de la nación.

Este tema es abundante en la literatura jurídica, y también está plenamente desarrollado en la normatividad que regula el tema de la contratación pública, razón por la cual se pretende hacer de forma sumaria una referencia de los elementos que componen cada etapa contractual para la posterior profundización

de lector, y que además servirá de base para el análisis de los capítulos posteriores.

## ETAPA PRECONTRACTUAL.

Constituye las actuaciones preliminares para la celebración del contrato, la planeación, los estudios y documentos previos, planes de adquisiciones, análisis de disponibilidad presupuestal de la entidad, proyecto de pliego de condiciones, la modalidad de selección de contratista y todos los elementos precedentes que se requieran para llegar al acuerdo contractual definitivo y su posterior ejecución.

## PLANEACIÓN.

Muchos doctrinantes ubican la fase de planeación como un elemento previo a la etapa precontractual, y en ésta última solo ubican las modalidades de selección del contratista, no obstante, desde otra perspectiva, todas las actuaciones anteriores a la celebración del contrato podrían entenderse en el estadio precontractual del procedimiento, y bajo ese criterio se va desarrollar la presente exposición temática.

La planeación se constituye como la base sustancial y fundamental en el proceso de contratación Estatal, en ella se busca materializar los principios anteriormente mencionados, está dirigido indispensablemente a identificar la necesidad social y la forma en que debe ser atendida.

La planeación implica un planteamiento de objetivos, metas, y el planteamiento de los correspondientes procedimientos para ser logrados, es una herramienta para la gestión de los contratos públicos en la cual todo proyecto que pretenda realizarse deberá estar precedido por un conjunto de estudios encaminados a establecer su viabilidad técnica y económica.

A continuación se expondrá una síntesis de los subelementos que comprende la etapa precontractual:

-Plan anual de adquisiciones: es un instrumento de planeación de la administración pública que busca identificar, ordenar, registrar, programar, y divulgar la necesidad de bienes, obras y servicios, así como diseñar estrategias idóneas de contratación que permitan incrementar la eficiencia en los procesos contractuales.

En el plan anual de adquisiciones se compilan todas las necesidades de bienes y servicios que pretenden adquirirse durante toda la vigencia anualizada por las dependencias de la entidad, a su vez, contiene los objetivos, estrategias, proyectos, responsables, planes generales de compra, destinación presupuestal y de inversión.

Está regulado en el artículo 4 del decreto 1510 de 2013, en la Subsección 4 del decreto 1082 de 2015, y en el artículo 74 de la ley 1474 de 2011 en la cual se hace referencia al plan de acción de las entidades. El plan de adquisiciones es un elemento fundamental para establecer los contratos que deberán suscribirse en las entidades públicas.

-Estudios y documentos previos: son el soporte documental que sirve de base para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos definitivos y el contrato Estatal. Determinan la necesidad sobre un bien, obra o servicio que se requiere para la administración, de acuerdo al plan de compras y al plan anual de adquisiciones, también la conveniencia y pertinencia de realizar la contratación.

Está señalado en el artículo 2.1.1 del decreto 734 de 2012, y en el artículo 20 del decreto 1510 de 2013. De acuerdo a la normatividad deberá contener; i) la necesidad de la entidad que se pretende satisfacer con la contratación, ii) el objeto a contratar, iii) modalidad de selección del contratista, iv) valor estimado del contrato, v) criterios de selección de la oferta más favorable, vi) análisis de riesgo, vii) garantías de contratación, viii) indicación de acuerdo comercial.

-Aviso convocatoria: la entidad pública contratante, mediante acto administrativo general dictaminara la apertura de proceso de selección en las modalidades de licitación, selección abreviada y concurso de meritos de acuerdo lo preceptuado en el artículo 2.2.2 del decreto 734 de 2012 y artículo 21 del decreto 1510 de 2013. El acto administrativo deberá contener los siguientes elementos: i) nombre, dirección y teléfono de la entidad estatal donde se atenderán a los interesados, ii) objeto del contrato, iii) modalidad de selección, iv) el plazo del contrato, v) fecha límite de presentación de la propuesta, vi) valor estimado del contrato, vii) mención de existencia de acuerdo comercial, viii) mención de limitación a Mipyme, ix) condiciones de participación, x) indicación de precalificación, xi) cronograma, xii) modo de consultar los documentos del proceso. Las modalidades de selección de mínima cuantía y contratación directa no requieren expedición y publicación de aviso. Y se sujetaran a otras disposiciones normativas complementarias.

-Pliego de condiciones: Este elemento está directamente relacionado al principio de transparencia, planeación, selección objetiva, e igualdad. Es un acto jurídico cuya finalidad es determinar las condiciones, parámetros, criterios, y procedimientos de selección de los contratistas de las entidades públicas bajo postulados de equidad y objetividad.

Está regulado en el artículo 2.2.3 del decreto 734 de 2012, el artículo 22 del decreto 1510 de 2013, y es un requisito fundamental en los procesos contractuales, deberá contener los siguientes elementos; i) descripción técnica del bien o servicio objeto del contrato, ii) modalidad del proceso de selección, iii) criterios de selección, iv) condiciones de costo y calidad que se tienen en cuenta para la selección objetiva, v) reglas para presentación de ofertas, vi) causales de rechazo de ofertas vii) valor del contrato, plazos y cronogramas de pago, viii) riesgos asociados al contrato, ix) garantías del proceso de contratación, x) mención de existencia de acuerdo comercial, xi) términos, condiciones y minuta del contrato, xii) términos de supervisión e interventoría del contrato, xiii) plazo de expedición de adendas, xiv) cronograma.

El aviso de convocatoria pública, el pliego de condiciones, y demás elementos fundamentales del proceso de contratación se publicará en el sistema electrónico para la contratación pública (SECOP), garantizando los principios rectores en la materia.

Además todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal presente en Colombia, que pretendan celebrar contratos con entidades del públicas, tienen la obligación de inscribirse en el registro único de proponentes del registro único empresarial de la cámara de comercio con jurisdicción en su domicilio principal, según el artículo 6 de la ley 1150 de 2007 modificado por el artículo 221 del decreto 019 de 2012, donde está regulado el proceso de inscripción, requisitos, y excepciones, y demás elementos.

Los anteriores subcomponentes fueron referenciados de forma superficial, debe entenderse que el proceso de planeación implica un conjunto de elementos bastantes amplios, no obstante, se procedió a enunciarlos y dejar abierta la posibilidad su profundizarse por parte del el lector.

#### MODALIDADES DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA.

La escogencia de los contratistas de la administración pública deberá realizarse conforme a las modalidades y procedimientos determinados por la normatividad Colombiana. En consecuencia, se procederá a exponer sumariamente las modalidades de selección vigentes en los procesos contractuales:

- Licitación pública: Esta definido en el artículo 30 de la ley 80 de 1993 como “*el procedimiento mediante el cual la entidad estatal, formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas, y se selecciones entre ellas la más favorable*”. Asimismo, el numeral 1 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 establece que la licitación pública será por regla general el mecanismo de selección de los contratistas de la administración.

La licitación pública es el procedimiento utilizado generalmente, cuyo rasgo esencial es la realización de una invitación pública abierta, conducida por un proceso de evaluación a través de unos criterios y principios predefinidos por la ley, que tienen la finalidad de seleccionar de la propuesta más favorable para la entidad.

La estructura de este proceso de selección tiene una serie consecutiva de etapas: a) estudios y documentos previos (artículo 2.2.1 Dcto 734 de 2012), b) aviso de convocatoria pública (artículo 2.2.1.1.2.1.2 Dcto 1082 de 2015) c) observaciones a los documentos y prepiegos (Artículo 2.2.1.1.2.1.4 Dcto 1082 de 2015), d) publicación de avisos y condiciones del proceso de selección (Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Dcto 1082 de 2015) , e) acto administrativo de apertura de la licitación y publicación del pliego de condiciones (artículo 2.2.1.1.2.1.5 Dcto 1082 de 2015) , f) audiencia de aclaración de los pliegos de condiciones y de discusión y asignación de riesgos y adendas (artículo 2.2.1.2.1.1.2 Dcto 1082 de 2015), g) evaluación de las propuestas (artículo 30, numeral 8, Ley 80 de 1993) , h) traslado de informe de evaluación, i) presentación de observaciones al informe de evaluación, j) audiencia pública de adjudicación (artículo 9 ley 1150 de 2007), k) declaratoria de desierta la licitación (artículo 25, numeral 18 ley 80 de 1993), l) celebración del contrato (artículo 41 ley 80 de 1993).

Las anteriores premisas despiertan infinidad de inquietudes que pueden ser absueltas con el estudio de la normatividad vigente en la materia, la cual regula paso a paso los procedimientos, y términos correspondientes en esta modalidad de contratación.

- Selección abreviada: según el artículo 2 de la ley 1150 de 2007, corresponde una modalidad objetiva de selección *“prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual”*.

Esta modalidad de selección se desarrolla principalmente a través de cuatro procedimientos:

-Selección Abreviada para la adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes por Subasta Inversa: la definición de este tipo de bienes se encuentra en el artículo 2 numeral 2 y literales subsiguientes de la ley 1150 de 2007. Por su parte el procedimiento de la subasta inversa está regulado en el Artículo 2.2.1.2.1.2.2. Y subsiguientes del decreto 1082 de 2015, en el artículo 40 del decreto 1510 del 2013, y en el Artículo 3.2.1.1.1. de la ley 734 de 2012.

-Selección Abreviada para la adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes por compra por catálogo derivado de la celebración de Acuerdos Marco de Precios. Regulado en el artículo 2, numeral 2 literal a de la ley 1150 de 2007, el Artículo 2.2.1.2.1.2.7. Y subsiguientes del decreto 1082 de 2015, y además en el artículo 46 del decreto 1510 de 2013 y siguientes.

-Selección abreviada para la adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes en bolsas de productos. Regulado en el artículo 2, numeral 2 y literal a de la ley 1150 de 2007, el Artículo 2.2.1.2.1.2.11. Y subsiguientes del decreto 1082 de 2015, el artículo 50 del decreto 1510 de 2013 y siguientes, y el Artículo 3.2.1.2.1. De la ley 734 de 2012.

-Selección abreviada en contratación de menor cuantía: Regulado en el artículo 2, numeral 2 y literales b de la ley 1150 de 2007, Artículo 2.2.1.2.1.2.20. Y subsiguientes del decreto 1082 de 2015, el artículo 59 del decreto 1510 de 2013, y el Artículo 3.2.2.1. De la ley 734 de 2012.

-otros procesos de selección abreviada: contratos de prestación de servicios de salud, Contratación cuyo proceso de licitación pública haya sido declarado desierto, Adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria, Contratación de empresas industriales y comerciales del Estado, Contratación de

entidades estatales dedicadas a la protección de derechos humanos y población con alto grado de vulnerabilidad, y adquisición de bienes y servicios para la Defensa y Seguridad Nacional.

- Concurso de meritos: Las entidades públicas seleccionaran sus contratistas a través del concurso de méritos “*para la prestación de servicios de consultoría de que trata el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y para los proyectos de arquitectura.*” (Ley 1510, 2013). En contrato de asesoría o consultoría fue desarrollado en acápite anteriores de la investigación, por otra parte frente a la selección del contratista podrá realizarse a través del sistema de concurso de meritos abierto o procedimiento de precalificación, en todo caso se tendrá en cuenta la capacidad organizativa, jurídica, y financiera de los proponentes, así Como su experiencia, y viabilidad del proyecto.
- Contratación directa: ha sido definido por los doctrinantes como “*el procedimiento por el cual el Estado elige directamente al contratista sin concurrencia, puja u oposición*” (Dromi, 2010, págs. 117,118). Para esta modalidad de contratación las entidades deberán señalar mediante acto administrativo general, la motivación que impulsa la contratación, la causal que se invoca, el objeto a contratar, el presupuesto destinado y la indicación de los estudios previos. Para este tipo de contratación no debe publicarse en el secop el aviso de la apertura de convocatoria.

Según el artículo 2, numeral 4 de la ley 1150 de 2007, el artículo 73 y siguientes del decreto 1510 de 2013, el Artículo 2.2.1.2.1.4.1. y siguientes del decreto 1082 de 2015, la contratación directa solamente procederá en los siguientes casos; urgencia manifiesta, contrato de empréstitos, contratos interadministrativos con algunas excepciones, Contratación de Bienes y Servicios en el Sector Defensa, Contratación para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas, cuando no exista pluralidad de oferentes, Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos

que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales, Adquisición de bienes inmuebles, Arrendamiento de bienes inmuebles.

- Contratación de mínima cuantía: Esta modalidad de contratación fue creada por el estatuto anticorrupción, adicionándolo a la ley 1150 de 2007, y estableció lo siguiente en su artículo 2 frente la definición de contratación de mínima cuantía; *“La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto”* (Ley 1474, 2011). Además la misma norma establece unas reglas frente a su procedimiento, donde establece que deberá publicarse una invitación, con un término no menor a un día hábil, señalando el objeto de contratación, el presupuesto y las condiciones técnicas exigidas, y su criterio de selección será la oferta de menor precio en el mercado, Para esta modalidad de contratación no resulta necesario publicar el aviso de convocatoria en el secop. Su procedimiento está regulado a partir del artículo 84 de la ley 1510 de 2013.

## ETAPA CONTRACTUAL

En esta fase se realizan las actividades tendientes al perfeccionamiento del contrato, y su correspondiente ejecución, es decir, el desarrollo del objeto contractual por parte del contratista, y la respectiva contraprestación por parte del contratante de acuerdo a las condiciones de forma, y plazos pactados.

Según el artículo 41 *“Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.”* (Ley 80, 1993) Frente a este punto, existen dos consideraciones, un elemento volitivo que corresponde a la intención de las partes de contraer obligaciones recíprocas, y un elemento formal, con respecto al requisito que establece el deber de estipular por escrito el acuerdo logrado.

Por otra parte, también existen unos requisitos que podrían nombrarse de legalización del contrato, entre ellos están; la aprobación de garantías

correspondientes, y la existencia de la disponibilidad presupuestal, estos elementos son indispensables para la ejecución del contrato.

En primer lugar, las garantías hacen referencia al respaldo económico y jurídico con el que cuenta el contratista para asegurar el cumplimiento de las obligaciones emanadas del contrato público, o las posibles responsabilidades que puedan derivarse de él, así como los mecanismos de cobertura para riesgos a los que se encuentre expuesta la administración con ocasión del contrato celebrado.

Existen diversos tipos de garantías contempladas en el ordenamiento jurídico, entre ellas están; la póliza o contrato de seguros, en la cual una tercera entidad garantiza el respaldo a la contratación frente a las tres posibles circunstancias mencionadas anteriormente con un monto determinado que pueda cubrir los gastos necesarios. También existe la figura de la fiducia mercantil, a través de la cual se crea un patrimonio autónomo que sirve de garantía para la oferta o cumplimiento del contrato de acuerdo a unos requisitos específicos. Y por último está la garantía bancaria, en la cual, una entidad financiera a través de un aval, se compromete indefectiblemente a desembolsar una cantidad de dinero determinada, cuando la entidad pública realice el requerimiento pertinente, para cubrir el incumplimiento o perjuicio que pueda ocasionar el proponente o contratista. Las anteriores garantías están desarrolladas en la ley 1510 de 2013.

Por otra parte, frente al requisito de existencia y registro de apropiación presupuestal, éste elemento es la garantía por parte de la entidad pública que asegura el cumplimiento de la contraprestación al contratista, demostrando la existencia del rubro necesario en el presupuesto público para cubrir los gastos del contrato celebrado. Inclusive desde la etapa precontractual debe publicarse en el sistema electrónico para la contratación pública (SECOP) el pliego de condiciones, en el cual uno de sus elementos esenciales es el certificado de apropiación presupuestal donde se refleja la decisión de la entidad de destinar los recursos pertinentes para la contratación, lo cual debe ser constatado previamente al momento de ejecución del contrato.

También consagra la normatividad que *“el proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda”* (Ley 1150, 2007). Este requisito previo a la ejecución del contrato, deberá ser constatado para la realización de cada pago derivado del contrato Estatal.

Además con el fin de proteger el principio de moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción, desviación de poder, y también para garantizar la transparencia, y objetividad de la actividad contractual, las entidades públicas está en la obligación de vigilar de forma permanente la correcta ejecución del contrato celebrado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda, razón por la cual constituye un requisito preliminar a la ejecución del contrato el nombramiento de éste.

Es necesario antes de la ejecución del contrato, suscribir el acta de iniciación, en la cual se deja constancia del acatamiento de todos los requisitos consagrados en la ley, que permiten la iniciación de las actividades, determinando la fecha a partir de la cual comienza el plazo de ejecución del contrato, y la existencia de licencias, permisos y autorizaciones necesarias, cuando haya lugar.

Finalmente los contratos Estatales celebrados deberán publicarse en el sistema electrónico para la contratación pública (SECOP), indicando el número del contrato, el tipo de contratación, el estado en que se encuentra, la entidad contratante, el objeto contractual, departamento y/o municipio de ejecución, la cuantía, fecha de celebración, y tendrá que actualizarse constantemente.

Los contratos Estatales podrán ser modificados en plazo o prórrogas cuando la entidad contratante y el contratista lo estimen pertinentes, siempre y cuando se justifiquen plenamente y se sustenten ante quien ostente la calidad de ordenador del gasto, siempre y cuando dicha situación no se entendida como incumplimiento por parte del contratista.

En los contratos no podrá adicionarse más del 50% del valor pactado inicialmente, expresado en salarios mínimos mensuales vigentes según lo estipulado por el artículo 40 de la ley 80 de 1993, salvo los contratos de interventoría. Las adiciones deberán estar plenamente justificadas y corresponderá solicitar las apropiaciones presupuestales para ello.

Los demás elementos como inhabilidades, incompatibilidades, multas, clausula penal, suspensiones, cesión, correcciones, aclaraciones, pueden ser consultados en las normas pertinentes que regulan el tema de la contratación Estatal, para no ser demasiado extensa la presentación de las temáticas.

#### ETAPA POSCONTRACTUAL.

Ésta es la etapa que le da fin al vínculo contractual, según el artículo 60 de la ley 80 de 1993, serán objeto de liquidación los contratos de tracto sucesivo, y todos aquellos en los que su cumplimiento se prolongue en el tiempo, con la excepción de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión.

El consejo de Estado ha definido el proceso de liquidación de los contratos Estatales en su jurisprudencia de la siguiente forma;

consiste en una actuación tendiente a establecer el resultado final de la ejecución contractual, en cuanto al cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista, los pagos efectuados por la entidad contratante, los saldos pendientes, las mutuas reclamaciones entre las partes, las transacciones y conciliaciones logradas, etc., y de esta manera finiquitar la relación negocial. (C.P Danilo Rojas Betancourth, 2012).

Igualmente para la liquidación del contrato, el contratista deberá certificar que se encuentra a paz y salvo por todo concepto con los sistemas de salud y pensión,

riesgos laborales, cajas de compensación familiar, y demás aspectos parafiscales a que haya lugar, por el periodo de ejecución del contrato.

La liquidación del contrato es una actuación posterior a la terminación normal o anormal del vínculo contractual, en donde se busca determinar si existen prestaciones u obligaciones a favor o a cargo de cada una de las partes, realizando un corte definitivo de cuentas resultado de la finalización del vínculo comercial para determinar quien le debe a quien, y cuanto. Este procedimiento puede realizarse de común acuerdo, de forma unilateral por la administración, o por vía judicial.

De forma previa es necesario señalar las causales de terminación de los contratos Estatales como el evento jurídico necesario para que se inicie la etapa de liquidación. Los modos normales de finalización del contrato son: 1) el cumplimiento del objeto contractual; 2) El vencimiento del plazo extintivo de duración del contrato; 3) la terminación o vencimiento del plazo extintivo convenido para la ejecución del objeto contractual; 4) la ocurrencia de la condición resolutoria expresa pactada por las partes.

Además, de la lectura de la ley 80 de 1993, se pueden establecer las causales de terminación anormal del contrato; 1) la desaparición sobreviniente del objeto o la imposibilidad de ejecución del objeto contratado; (art 17 ley 80 de 1993) 2) cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga; 2.1) muerte o incapacidad física del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista; 2.2) interdicción judicial o declaratoria de quiebra del contratista; 2.3) cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales al contratista. (Artículo 14 ley 80 de 1993) 3) la declaratoria de caducidad administrativa del contrato, en los cuales sea procedente la cláusula excepcional; 3.1) el desistimiento o la renuncia del contratista por la modificación unilateral del contrato en cuantía que afecte más del 20% del valor original del mismo en los contratos que proceda cláusula excepcional; (Artículo 45 ley 80 de 1993) 4) violación al régimen de inhabilidades o incompatibilidades; 4.1) nulidad de los actos administrativos que fundamentan el

contrato; 4.3) la celebración de contrato expresamente prohibido; 5) declaración judicial de terminación de contrato, artículo 45 ley 80 de 1993 6) declaración judicial de nulidad del contrato, y 7) terminación de común acuerdo entre las partes.

El contrato Estatal, luego de estar perfeccionado y haberse presentado los requisitos de su ejecución, concluye con la terminación por cualquiera de los modos normales y anormales consagrados en la ley. Una vez terminado el contrato, éste entrará en la etapa de liquidación en los casos que corresponda, allí las partes pueden resolver todos los asuntos pendientes, como exigencias económicas y podrá realizarse de las siguientes formas;

-Liquidación bilateral o de común acuerdo del contrato Estatal: Según el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, la liquidación deberá realizarse en el término fijado en el pliego de condiciones, o de acuerdo a lo fijado por la voluntad de las partes, si no se hubiere pactado el respectivo término, se liquidará dentro de los 4 meses posteriores a la terminación del contrato o de la expedición del acto administrativo que ordene la terminación.

En esta etapa es posible acordar entre contratante y contratista los ajustes, revisiones y reconocimiento a que haya lugar, la liquidación se efectuará mediante acta donde deberán constar los acuerdos conciliaciones, transacciones, a que se lleguen para poner fin a las discrepancias presentes y poderse declarar en paz y salvo. No obstante, el acuerdo puede presentar salvedades por parte el contratista, o no llegar a un acuerdo de voluntades, por lo que deberá resolverse por liquidación unilateral los asuntos pendientes.

-Liquidación Unilateral del contrato Estatal; Según el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, en aquellos casos en los que el contratista no se presente a la liquidación de mutuo acuerdo previamente notificada por la entidad, o cuando las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad del Estado estará facultada para liquidar el contrato de forma unilateral dentro de los dos meses siguientes. La

liquidación no será obligatoria para los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.

La liquidación unilateral del contrato se realizará a través de acto administrativo de la entidad Estatal debidamente motivada, contra el cual solo procede recurso de reposición, y se tendrá en cuenta el balance de ejecución realizado por el interventor del contrato frente al cumplimiento de las obligaciones del contratista. Esta facultad de la administración para liquidar unilateralmente estará sujeta a los principios de la contratación, de la constitución política, y el derecho administrativo, en busca de garantizar decisiones justas, y equitativas.

-Liquidación Judicial del contrato Estatal: Ésta es la tercera modalidad de liquidación de los contratos la cual se impetra por vía judicial por una o ambas partes de la relación contractual. La liquidación bilateral podrá ser demandada por vicios de consentimiento (error, fuerza o dolo) en el acta de liquidación, por los elementos o reclamaciones que no se atendieron en el acuerdo de voluntades, asimismo podrá ser demandada la liquidación unilateral por ilegalidad del acto administrativo.

La ley 1437 de 2011 conocido como código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, consagra en su artículo 141 el mecanismo de controversias contractuales para declarar la existencia o nulidad de los contratos, ordenar su revisión, decretar su incumplimiento, condenar a indemnización de perjuicios y en general todo conflicto que pueda sobrevenir de la celebración y ejecución de los contratos.

El interesado podrá solicitar la liquidación del contrato por vía judicial, cuando no se haya logrado de mutuo acuerdo, y si la entidad no lo ha liquidado unilateralmente dentro de los 2 meses siguientes al vencimiento del plazo consagrado para liquidarlo de forma bilateral, también cuando se perciba alguna irregularidad en el acta de liquidación, o en el acto administrativo unilateral, frente a lo cual, el juez administrativo resolverá de fondo la pretensiones, y dictara sentencia judicial la cual tendrá los recursos de ley.

## RECAPITULACIÓN

Este primer capítulo del proyecto investigativo tiene una importancia especial, se funda como la columna vertebral de las posteriores reflexiones y análisis que puedan surgir del tema planteado, posteriormente se cuestionará el papel que desempeñan las personerías municipales frente al fenómeno de la corrupción en la contratación Estatal.

Para poder desentrañar los elementos que componen este cuestionamiento, que simultáneamente se configura como el objetivo principal de la investigación, en un primer momento fue completamente necesario desarrollar las generalidades de la contratación pública, su fundamento constitucional, regulación normativa, principios rectores, modalidades de selección del contratista, etapas de la contratación, etc., con la finalidad de actualizar el estado del arte en el tema del contrato Estatal.

Teniendo como base este primer elemento, para el cual fue obligatorio compilar una extensión considerable de fuentes normativas, doctrinarias y jurisprudenciales que permitieran una comprensión amplia del tema, es menester continuar con el desarrollo de los otros subcomponentes que integran el objetivo principal del proyecto.

En ese sentido, se procederá de forma más sucinta en el siguiente capítulo a caracterizar el fenómeno de la corrupción en la contratación pública en Colombia, con un enfoque especial en el departamento de Antioquia, con miras a seguir profundizando los elementos fundamentales que componen la investigación.

Posteriormente, será necesario adentrarse de forma concreta en las funciones de las personerías municipales frente a la protección del erario público que permita combatir el fenómeno de la corrupción en el sector público de la contratación desde la etapa precontractual, a partir de los mandatos imperativos de la constitución y la ley.

## CAPÍTULO 2:

### **EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACION ESTATAL.**

En el presente capítulo se realizará un análisis al fenómeno de la corrupción a partir de las precisiones que se le ha dado en la doctrina y los instrumentos internacionales para comprender su definición y las dinámicas que presenta en la vida comunitaria y el funcionamiento del Estado.

La corrupción es una conducta que permea las diferentes dimensiones de la vida social, tanto en el sector público como en el sector privado, se presenta en las empresas, sociedades, instituciones de la nación, cargos de elección popular, y en general en todos los espacios donde se tiene el acceso el poder, recursos económicos o beneficios de cualquier índole.

En primer lugar, se pretende realizar algunas precisiones con respecto al tema de la corrupción desde el ámbito público, referenciar algunos elementos conceptuales que permitan su análisis, y reflexión, para luego señalar los mecanismos nacionales e internacionales que se han construido para combatir tal anomalía social, desde el ámbito de los poderes del Estado.

En segundo lugar se precisarán las diversas manifestaciones de la corrupción en el sector público, para evidenciar como se presenta, y ejemplificar sus formas de acción más comunes, consecutivamente se analizará en el contexto de la contratación Estatal, en las diversas etapas que la componen, propiamente dentro del ámbito precontractual que es la fase sobre la cual se hará especial énfasis.

Posteriormente se intentará enfocar el análisis del fenómeno social mencionado a partir del contexto propio del departamento antioqueño, sobre el cual se intentará ejemplificar las situaciones a partir de las dinámicas de los procesos de contratación en esta región del país.

Por último, se hará un sucinto análisis de los organismos encargados del control sobre los procesos de contratación de la administración pública, para identificar en

qué medida se logran materializar los principios rectores que rigen la materia, y las posibles alternativas que podrían reforzar la protección del patrimonio público.

## **2.1. CONCEPTO Y GENERALIDADES SOBRE LA CORRUPCIÓN.**

La corrupción es un fenómeno presente en todas las sociedades, innato a la condición humana, que se presenta en diferentes medidas, y se manifiesta de muchas formas, es variable, se reinventa constantemente, sus causas y consecuencias son de diversa índole, puede originarse desde distintos ámbitos, teniendo impactos de muchos tipos sobre la sociedad.

Desde los albores de la humanidad se ha reflexionado sobre el concepto de la corrupción, el filósofo Aristóteles es uno de los primeros en utilizar dicha palabra en sus discursos *“la invoca para referirse a la degeneración que alcanzan las formas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático. Sus formas corruptas son respectivamente tiranía, oligarquía y demagogia.* (Llaca, 2005, pág. 48). Esta perspectiva es eminentemente política, suscita un análisis frente a los regímenes de gobierno, y la clase dirigente que se descompone en su sentido primario que es la búsqueda del bien común, y se orienta en procurar beneficios particulares, incluso en detrimento de los intereses del pueblo y la república.

Por su parte *“Cicerón, muy a tono con lo que vivía en Roma, la utiliza tanto para describir el soborno como el relajamiento de las costumbres”* (Llaca, 2005, pág. 48). Desde este enfoque, se dilucida la corrupción como una problemática jurídico-moral relacionada con la cultura y los hábitos sociales nocivos, e ilegales. Los cuales son producto del relajamiento de la moral, o una desorientación ética que afecta el funcionamiento de los poderes públicos, como bien lo ejemplifica el filósofo romano al relacionar el soborno como un acto de corrupción en los funcionarios de la república.

La corrupción ha sido reflexionada a través de distintas disciplinas académicas; en la psicología como una conducta humana determinada por la experiencia individual, en la sociología como un fenómeno colectivo que implica unas relaciones y estructuras, desde el derecho es una acción prohibida y delictual que implica una sanción, en la historia implica un proceso cambiante de la humanidad, en la ética involucra la degradación de los valores, la política lo relaciona con la afección del bienestar general, la economía con la maximización de la utilidad personal, entre muchas otras interpretaciones que se puedan realizar desde la meditación personal, sin embargo, en todas presenta elementos, y características distintas desde la perspectiva que se observe, es un concepto relativo que se transforma con la época y los contextos territoriales, pero innato a toda condición humana individual y comunitaria. En consecuencia no podría establecerse una noción absoluta de corrupción que pueda abarcar todas las aristas que involucra en cada grupo social

En la modernidad se ha desarrollado una concepción más genérica de la corrupción a través del documento Conpes número 167 del consejo nacional de política económica y social del departamento nacional de planeación, en la cual ha sido entendida como *“el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado”* (Colombia, 2013, pág. 18). Desglosando ésta noción general, se podría relacionar el poder como aquella facultad, fuerza, potencia, facilidad para desviar una gestión, iniciativa, o procedimiento, en la esfera social, que puede venir de ostentar un cargo público o tener un reconocimiento comunitario, en provecho o conveniencia de intereses particulares, que pueden ser dadas económicas, influencias, privilegios etc., afectando el bien común.

Los actos corruptos producen desigualdad, inequidad, miseria, condiciones de vida indignas, violencia, subdesarrollo, entre muchos otros problemas agudos para la sociedad, debido a que cuando se afectan los bienes públicos, los recursos que son comunes a todos, sea por hurto, destinación inapropiada, destrucción, desviación de poder, o cualquier actuación inescrupulosa, se están vulnerando directamente los sectores más desprotegidos de la sociedad, aquellos que

requieren atención médica, educación, trabajo, oportunidades, y son los primeros en afectarse cuando los bienes públicos, o las riquezas de la nación, benefician exclusivamente a pequeños grupos de la población, menoscabando la dignidad, y bienestar de las mayorías.

*“La corrupción, por tanto, es un fenómeno complejo y multidimensional que incide negativamente en los ámbitos económico, social, cultural, político y ético de una sociedad, que además afecta las condiciones de vida de los ciudadanos”* (Colombia, 2013, pág. 19). Éste fenómeno afecta el desarrollo humano y nacional, debido a que todas sus relaciones son interdependientes y genera consecuencias en todos los ámbitos, niveles, y espacios de la vida en comunidad.

Desde el ámbito global la Organización de Naciones Unidas (ONU) le ha adjudicado algunas consecuencias nocivas a la corrupción para la humanidad, por lo tanto señala que *“es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida”*. (Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, 2004). También permite la proliferación de la delincuencia organizada, los actos terroristas y amenaza la seguridad y desarrollo humano. Esta convención de la ONU no define el concepto de corrupción pero le adjudica unas consecuencias u efectos negativos para la sociedad. Por otra parte, la convención de Naciones Unidas contra la corrupción señala que dicho fenómeno, no solo afecta el ámbito del Estado y los funcionarios públicos, sino que además integra los empresarios y el sector privado.

A su vez, en la convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, entre los artículos 15 al 26, se ejemplifica la manifestación de los actos corruptos a nivel mundial a través de algunas conductas delictuales que deben ser atendidas por los Estados; 1) Soborno de funcionarios públicos nacionales; 2) Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas; 3) Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes públicos por un funcionario público; 4) Tráfico de

Influencias; 5) Abuso de funciones; 6) Enriquecimiento ilícito; 7) Soborno en el sector privado; 8) Malversación o peculado de bienes en el sector privado. 9) Blanqueo del Producto del delito; 10) Encubrimiento; 11) Obstrucción de la justicia.

Estas conductas enunciadas en la convención son algunas de las acciones que deben ser criminalizadas por los Estados del mundo, y que afectan directamente la justicia, la moral, y las buenas costumbres de los pueblos, son una ejemplificación de los comportamientos corrompidos de algunas personas que se consideran delictuales, sin embargo, no es una lista taxativa, y excluyente frente a otro tipo de actuaciones que también puedan afectar el bienestar general.

Los actos corruptos se presentan generalmente en un escenario de instituciones públicas débiles, frágiles, famélicas, que tienen imposibilidad para hacer cumplir las normas y principios vigentes del ordenamiento jurídico, cuyos sistemas de control, y juzgamiento de las múltiples manifestaciones ilícitas e indebidas de la descomposición del poder son ineficaces e ineficientes, lo cual genera una atmósfera ideal para la impunidad.

Por último para cerrar este acápite con otra definición, y a modo de síntesis, el autor del texto corrupción: patología colectiva, desarrolla el siguiente concepto;

corrupción es: la acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, que usa y abusa de su poder para favorecer a intereses particulares, a cambio de una recompensa o de su promesa, dañando así el interés público y/o el de la entidad privada en la que labora. (Llaca, 2005, pág. 53).

Esta última definición genera unas reflexiones conceptuales frente al tema planteado, se dejan por sentado unos elementos que caracterizan el fenómeno, y diversas perspectivas frente al impacto que tiene en la sociedad, para relacionarlo más adelante con sus implicaciones en el ámbito de la contratación pública que es el eje de análisis de la investigación.

En consecuencia, luego de los razonamientos que evidencian lo nocivo que puede llegar a ser la corrupción para los Estados, las instituciones públicas y la ciudadanía en general, no queda la menor duda que este fenómeno debe ser erradicado de la sociedad, se reafirma la necesidad de construir mecanismos que puedan hacerle contrapeso y equilibrar la balanza de la justicia.

## **2.2. MECANISMOS NACIONALES E INTERNACIONALES EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.**

Frente a la coyuntura de las graves consecuencias generadas por la corrupción en el mundo, desde la comunidad internacional se han venido construyendo diversos mecanismos para combatir la corrupción desde todos sus frentes, y manifestaciones, a partir de la ratificación de tratados internacionales, la creación de organizaciones no gubernamentales, sistemas de medición, fortalecimiento de normatividades internas y medidas de control al interior de los países, y múltiples herramientas para los gobiernos y la ciudadanía en la lucha contra los actos corruptos de los servidores públicos y particulares que atentan contra el bienestar general.

En Colombia se han venido generando importantes herramientas en la lucha contra la corrupción desde el ámbito interno e internacional, que demuestra una preocupación institucional frente a este agudo problema que requiere intención inmediata, y medidas concretas de impacto.

Por lo tanto se expondrán sucintamente algunos dispositivos jurídicos y políticos de orden internacional y nacional que se han logrado constituir en el marco de la lucha contra la corrupción, sin embargo tampoco son taxativos, debido a que existe cantidad de organizaciones sociales, movimientos políticos, y múltiples manifestaciones en el ámbito de la erradicación de éste fenómeno.

## INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

-CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN; Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el mes de octubre del año 2003 en la ciudad de Nueva York. Es uno de los instrumentos internacionales más importantes en la materia, desarrolló diversos objetivos como la adopción de medidas para prevenir y combatir eficaz y eficientemente la corrupción, el fortalecimiento de las normas existentes, fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción, promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos. Fue aprobada por el Estado Colombiano mediante la LEY 970 DE 2005, fecha desde la cual hace parte del bloque de constitucionalidad en la normatividad interna del País.

-CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN; adoptada en Caracas el 29 de marzo de 1996 por los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ésta es uno de los primeros instrumentos internacionales que se promulgan sobre temas de corrupción. En la convención se trabajaron objetivos de promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar, y erradicar la corrupción, y también promover facilitar, regular, la cooperación entre los Estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados a tal ejercicio. Fue Aprobada por Colombia a través de la LEY 412 DE 1997, por lo tanto pertenece a bloque de constitucionalidad de la normatividad interna de la Nación.

-MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (MESICIC). Éste es un instrumento de carácter intergubernamental establecido en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) para apoyar a las Naciones que son parte del mismo en la implementación de las disposiciones de la Convención, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en

donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances.

-CONVENCIÓN PARA COMBATIR EL COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS EN TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES; adoptada por la organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE), el 21 de noviembre de 1997, en París, Francia. Este acuerdo internacional establece medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros que participan en transacciones comerciales internacionales. Sus objetivos se centran en eliminar la competencia desleal generada por gratificaciones extraoficiales y castigar o penalizar a las empresas y a las personas que prometan u otorguen pagos a oficiales extranjeros con el fin de favorecer y beneficiar sus negocios. Fue aprobado en Colombia mediante la LEY 1573 DE 2012.

-TRANSPARENCIA INTERNACIONAL; Es una organización no gubernamental que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional. Se fundó en 1993, su sede se encuentra en Berlín, Alemania. Publica anualmente el índice de percepción de corrupción, la cual es una de las medidas más utilizadas para evaluar la corrupción en el sector público en los países examinados.

-VIII CUMBRE DE LAS AMÉRICAS – LIMA 2018. Ésta es una reunión que congrega los gobernantes de 35 países de América para tratar temas diplomáticos, comerciales, políticos, entre otros, a nivel continental. En su octava edición en Perú, se trabajó principalmente el tema de la gobernabilidad democrática frente a la corrupción. En los diversos compromisos adquiridos por los Estados parte, se trabajaron temas como fomento a la transparencia, la prevención de corrupción en obras públicas, el combate al cohecho, soborno, fortalecimiento de los mecanismos interamericanos contra la corrupción, entre otros mecanismos, y políticas relacionados.

-PLAN ANDINO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. Es una estrategia implementada por los países miembros de la comunidad andina de naciones (CAN) en la decisión 668 del año 2007, sus prioridades son la promoción de la cultura de la legalidad, transparencia en la gestión pública, y fortalecimiento de los órganos de control.

-ALIANZA GOBIERNO ABIERTO. Es una iniciativa multilateral creada desde el año 2011 que pretende generar compromisos con los gobiernos para fortalecer el poder ciudadano y utilizar nuevas tecnologías para favorecer la gobernanza. A partir de esto, se ha venido implementando la agencia nacional de contratación pública - Colombia compra eficiente, regulado en el decreto 4170 de 2011, y el sistema electrónico para la contratación pública (SECOP).

#### INSTRUMENTOS NACIONALES

-SECRETARIA DE TRANSPARENCIA - PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; es una dependencia del departamento administrativo de la presidencia de la república de Colombia, creada mediante el DECRETO 4637 DE 2011, tiene importantes funciones frente a la investigación, creación de índices, instrumentos, mecanismos, formulación y diseño de políticas públicas en materia de lucha anticorrupción, entre otras. Con la creación de esta secretaria se sustituyó el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción (PPLCC), creado mediante el Decreto 2405 de 1998.

-OBSERVATORIO DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN. Es un instrumento administrado y desarrollado por la secretaria de transparencia desde el año 2012 para la medición y análisis del fenómeno de la corrupción, a partir de la interacción entre entidades, ciudadanos, y organizaciones públicas y privadas del orden nacional y territorial, para contribuir a elevar el nivel de transparencia en la gestión pública. Sus ejes principales de trabajo son la medición, la educación y el dialogo social.

-COMISIÓN NACIONAL DE MORALIZACIÓN. Fue creado con la ley 190 de 1995 y ha sufrido diversas modificaciones hasta la expedición del estatuto anticorrupción, ha concentrado su trabajo en cuatro puntos; 1) La formulación y aprobación de la Política Pública Integral Anticorrupción, 2) La revisión de los avances del proyecto de Ventanilla Única de Denuncias, 3) La revisión de los avances del proyecto del observatorio de transparencia y anticorrupción y 4) El seguimiento y construcción de lineamientos para las Comisiones Regionales Moralización. Las comisiones regionales de moralización reguladas en el decreto 1686 de 2017.

-POLITICA PÚBLICA INTEGRAL ANTICORRUPCIÓN. Es un documento expedido el 9 de diciembre de 2013, liderado por la secretaria de transparencia y el departamento de planeación, tiene como principal objetivo fortalecer las herramientas y mecanismos institucionales para la prevención, investigación y sanción de la corrupción en el país, contiene recomendaciones a mediano y largo plazo para las entidades de la rama ejecutiva de orden nacional.

-COMISIÓN NACIONAL CIUDADANA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. Fue creada en el año 2011 por el estatuto anticorrupción, Tiene el propósito fundamental de contribuir desde la sociedad civil colombiana a hacer seguimiento a las políticas, programas y acciones formuladas e implementadas por el Estado y el Gobierno Nacional para la prevención, control y sanción de la corrupción. Está integrada por representantes de gremios económicos, ONG con experiencia en el tema, Universidades, veedurías ciudadanas, el consejo nacional de planeación, y organizaciones sindicales.

-PLAN ANTICORRUPCIÓN Y DE ATENCIÓN AL CIUDADANO. Es una estrategia que las entidades de orden nacional, departamental y municipal deberán realizar anualmente según lo estipulado en el artículo 74 del estatuto anticorrupción. El plan incluye cinco componentes: a) mapa de riesgo de corrupción y las medidas para mitigarlos; b) racionalización de tramites; c) rendición de cuentas; d) mecanismos para mejorar la atención al ciudadano; e) participación ciudadana.

- LEY 190 DE 1995. Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.

-LEY 600 DEL 2000 (CÓDIGO PENAL). Contiene tipos penales que sancionan actividades relacionadas a la corrupción; el título XV consagra los delitos contra la administración pública; art 397 Peculado por apropiación, art 404 concusión, art 405 cohecho propio, art 406 cohecho impropio, art 407 cohecho por dar u ofrecer, art 408 violación al régimen legal o constitucional de inhabilidades o incompatibilidades, art 409 interés indebido en la celebración de contratos, art 410 contrato sin cumplimiento de requisitos legales, art 411 tráfico de influencias, art 412 enriquecimiento ilícito, art 412 prevaricato por acción, art 414 prevaricato por omisión.

- LEY 1474 DE 2011 (ESTATUTO ANTICORRUPCIÓN). 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.

-DECRETO 124 DE 2016. Por el cual se sustituye el Título 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, relativo al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

-LEY 610 DE 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

-LEY 1416 DE 2010. Por medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal.

-LEY 87 DE 1993.por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.

-LEY 850 DE 2003. Reglamenta las veedurías ciudadanas, es una institución jurídica que contempla las reglas específicas para su creación, los principios democráticos que rigen su organización interna, sus restricciones y limitaciones así como las condiciones y herramientas especiales para que los ciudadanos ejerzan la función de vigilancia y control.

LEY 734 DE 2002. Establece el trámite de los procesos de responsabilidad disciplinaria para determinar la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares que ejercen funciones públicas, cuando por acción u omisión y en forma dolosa o culposa cometan una falta disciplinaria por actos de corrupción y otras conductas en general.

Los instrumentos nacionales e internacionales referenciados anteriormente en la coyuntura de la lucha contra la corrupción, evidencian el compromiso de los gobiernos para combatir éste fenómeno social, no obstante, su intenso crecimiento, y la clandestinidad en la que opera dificultan los ejercicios de identificación, análisis, y sanción para aquellos que incurren en este tipo de conductas delictivas.

Recapitulando, inicialmente se comenzó esclareciendo la noción de corrupción y algunas de sus generalidades, y posteriormente se señalaron algunos de los mecanismos internacionales e internos existentes frente al control de dicha problemática. No obstante para incursionar en el contexto problemático que se pretende analizar en la investigación, se procederá a caracterizar los actos de corrupción en los procesos de contratación pública, el cual es el tema principal que convoca a la reflexión y análisis.

### **2.3. LA CORRUPCIÓN EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN ESTATAL.**

Luego de analizar de forma genérica el concepto de corrupción y evidenciar en un sentido amplio algunas de sus manifestaciones más comunes, es necesario resaltar en este segmento las consecuencias nocivas, y las dinámicas de la corrupción en el ámbito de la contratación Estatal de forma particular, ilustrando algunas de sus expresiones.

Son múltiples las modalidades de corrupción al interior de los procesos de contratación pública, y se proyectan como un reflejo de las debilidades de los organismos del Estado para ejercer un control eficiente sobre los funcionarios

públicos, por lo que indirectamente permite y propicia altos niveles de impunidad frente a ésta aguda problemática institucional.

La corrupción evidencia la descomposición ética de los funcionarios del Estado, los cuales desvían el interés público abusando de su cargo o posición de poder, con el fin de obtener un beneficio a título individual, perjudicando la integridad moral de las instituciones Estatales que se ven afectadas de múltiples formas por estas actuaciones. De un lado, se afecta la esfera interna de las entidades; disminuyendo su eficiencia, menoscabando el cumplimiento de los fines proyectados, reduciendo el alcance de su operatividad, y por otro lado, enturbia la imagen de las instituciones frente a la ciudadanía en general, que constantemente y de forma creciente pierde la confianza en el Estado, y como consecuencia disminuye la gobernabilidad de los sectores sociales, deteriora la democracia, y menoscaba principios, derechos y valores constitucionales.

Uno de los momentos más vulnerables donde pueden ocurrir ocasionalmente numerosos actos de corrupción es durante la etapa precontractual de la contratación pública, concretamente durante el procedimiento de selección del contratista suelen verse vulnerados los principios selección objetiva, planeación y transparencia de diversas formas, Por ejemplo, cuando los funcionarios encargados de adjudicar contratos a través de la modalidad de licitación o contratación directa, tienen preferencias por determinados contratistas de los cuales han recibido dadas o beneficios como contraprestación para la ejecución determinados contratos.

En ese sentido, es muy común la configuración monopolios en ciertos contratistas, a los cuales se les adjudican gran cantidad de contratos públicos por tener influencias políticas, y económicas sobre los funcionarios encargados de realizar las adjudicaciones, con lo cual suele vulnerarse la libre competencia, debido a que los procesos de selección están viciados, no son objetivos, e inclusive están predefinidos con anterioridad.

Por otra parte, el principio de planeación puede verse afectado cuando se contratan bienes o servicios que no son necesarios para la administración pública, manipulando el plan anual de adquisiciones, y los estudios previos para ordenar la satisfacción de necesidades inexistentes o de escasa premura, con la finalidad de beneficiar a determinados proponentes o proveedores.

También se vulnera el principio de economía cuando se realizan contratos Estatales que sobrepasan los precios habituales del mercado con sobrecostos en bienes, servicios, asesorías, etc., o se hacen adiciones al contrato inicial que sobrepasan el 50% del valor pactado contractualmente, vulnerando la moralidad administrativa, para generar ganancias adicionales al contratista, y luego ofrecer dadas a funcionarios públicos para adular los respectivos controles con el fin de no ser identificadas y sancionadas estas conductas.

Existen diversas condiciones que permiten la existencia y proliferación de la corrupción en la administración pública, razón por la cual es pertinente analizar algunas de ellas para comprender el contexto de las situaciones que se presentan en las instituciones del Estado.

En muchos casos, las campañas políticas para ejercer cargos públicos de elección popular son financiadas por los grandes sectores privados empresariales, por lo tanto, algunos mandatarios electos del órgano ejecutivo y legislativo deben favorecer a los sectores privados, (sociedades, consorcios, grupos empresariales) en la toma de decisiones por parte de las instituciones del Estado; expidiendo normas que los beneficien, adjudicando contratos, omitiendo controles, debilitando la autonomía, celeridad, e ímpetu en las actuaciones que afecten los intereses de los particulares corruptos que se asocian con los funcionarios públicos para desviar el interés general que debe regir las instituciones oficiales.

La Ineficacia del control fiscal es uno de los elementos que permite el constante detrimento patrimonial al Estado, debido a que no existe un mecanismo de control eficaz para reincorporar al tesoro público los dineros que se sustraen por los actos de corrupción, el menoscabo a los recursos de la nación se convierte en una

situación cotidiana y el proceso de responsabilidad fiscal no es suficiente para reparar los daños que se le ocasionan a la administración.

La persecución penal de los funcionarios y particulares que defaltan la nación con actos de corrupción es insuficiente para generar un impacto en estas situaciones, en la mayoría de los casos, los servidores públicos que ocupan cargos importantes, o de votación popular no van a la cárcel por las conductas lesivas que realizan, tienen muchos beneficios, y solo son castigados aquellos que ocupan cargos jerárquicamente inferiores, por lo tanto los altos niveles de impunidad en el país generan las condiciones óptimas para que se sigan presentando actuaciones delictivas en todos los niveles y órganos de la administración pública.

El soborno a funcionarios públicos es una situación muy grave que obstruye la realización de las actividades de control, tanto fiscales, penales, como disciplinarias, debido a que voluntariamente se hace caso omiso a ciertas denuncias, situaciones, y procedimientos, que se presentan en contra de funcionarios y particulares que realizan actos de corruptos para beneficiarlos de forma directa.

Estas conductas generalizadas a través del tiempo han construido un ideal social que avala y normaliza la corrupción como algo natural dentro de la institucionalidad, por lo tanto para muchos se percibe como el camino fácil para conseguir poder, dinero, y reconocimiento, sin importar las graves consecuencias que genera en la sociedad.

Se ha reiterado en varias ocasiones que el fenómeno de la corrupción en la contratación pública afecta gravemente el desarrollo del país, disminuye el crecimiento de la economía, pervierte las dinámicas de la política, reduce la cobertura de los servicios públicos, aumenta la pobreza, desigualdad y la crisis social, debido a que los recursos que se pierden con los actos deshonestos de los funcionarios públicos y particulares hacen parte del presupuesto de la nación que

debería ser utilizado en las comunidades, generando oportunidades de vida digna, y materializando los fines esenciales del Estado.

La contratación Estatal ha sido un escenario permanente de escándalos de corrupción, y pese a los constantes esfuerzos institucionales y ciudadanos por contenerla, sigue aumentando en todas las regiones del país, en consecuencia, debido al ámbito territorial en el que se proyecta la presente investigación, se procederá a analizar sucintamente este fenómeno social en el departamento de Antioquia.

## **2.4. CORRUPCIÓN EN ANTIOQUIA.**

El departamento de Antioquia tiene especial importancia para la economía nacional, según la proyección estadística del dane, la población aproximada para el año 2015 fue de 6´456.207, (DANE, 2009, pág. 80), es decir una participación en la población total de la nación de 13,4% (Ministerio de Comercio, 2018, pág. 5) por lo que se convierte en el primer departamento más poblado del país, después del distrito capital de Bogotá. En esa medida en la región andina se concentra un importante capital humano de la república lo que implica un gran movimiento industrial, agropecuario, minero, textil, y de muchos otros sectores empresariales para el desarrollo Colombiano.

Según informes del ministerio de comercio, industria y turismo, Antioquia con sus 125 municipios tuvo una participación en el producto interno bruto (PIB) nacional para el 2017 del 14,99% (Ministerio de Comercio, 2018, pág. 5), lo que demuestra que es una fuerza productiva fundamental para la economía Colombiana.

Esta gran capacidad financiera del departamento antioqueño, y la cantidad de población que contiene, indica que los recursos públicos anuales que deben administrarse son elevados, y deben destinarse a infraestructura, competitividad, desarrollo rural, servicios públicos, movilidad, sostenibilidad ambiental, seguridad,

ciencia, tecnología, innovación, turismo, empleo, salud, educación, deporte, cultura, y un sinnúmero de sectores e instituciones que funcionan a través del presupuesto público, y en muchos casos el instrumento destinado para la inversión social es la contratación Estatal.

En consecuencia, Antioquia es una región vulnerable al fenómeno de la corrupción en el marco de la contratación Estatal, debido a que la destinación de recursos públicos con respecto a la nación son bastante altos, lo que implica mayor posibilidad para los funcionarios públicos y particulares contratistas de desviar los recursos destinados al bienestar general, para intereses personales.

La organización no gubernamental Transparencia Internacional ha realizado diversos estudios en materia de corrupción en Colombia, uno de sus principales indicadores es el índice de transparencia de entidades públicas (ITEP), entendida como *“una iniciativa de la sociedad civil que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado.”* (Colombia T. p., 2017, pág. 6).

El ITEP cuenta principalmente con tres instrumentos; el índice de transparencia nacional (ITN), que evalúa entidades de los tres órganos del poder público, órganos de control y ministerios, el índice de transparencia departamental (ITD), que evalúa la gestión de las gobernaciones y las contralorías departamentales, y por último el índice de transparencia municipal (ITM), diseñado para evaluar la gestión central de las alcaldías.

Los índices de transparencia evalúan principalmente tres riesgos de corrupción; 1) riesgos asociados a la visibilidad *“Generados por la ausencia de información, restricciones al acceso a la información pública y bajo cumplimiento del principio de transparencia activa.”* (Colombia T. p., 2017, pág. 7), 2) riesgos asociados a la Institucionalidad *“Generados por conductas irregulares, deficiencias en los procesos y procedimientos de gestión institucional y por el ejercicio de discrecionalidad en la toma de decisiones.”* (Ibíd, pág. 7), 3) riesgos asociados a control y sanción, relacionados *“a una baja cultura de autorregulación, de control*

externo en la entidad y ausencia de mecanismos de sanción por hechos de corrupción.” (Ibíd, pág. 7).

Las construcción de los índices se realiza a partir de la revisión y análisis de información oficial de las entidades, tales como; organismos de regulación y control; formularios de recolección de información en línea, información solicitada por la organización transparencia por Colombia a diversas entidades, y recolección de información de sitios web oficiales, consulta interna etc. A continuación se proyectará una ficha de resultados de los índices de transparencia departamental (ITD) de las gobernaciones de los 32 departamentos de Colombia, realizada por la organización transparencia por Colombia;

### RANKING GOBERNACIONES

RAÍCES	GOBERNACIÓN	CATEGORÍA	REGIÓN	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITD	NIVEL DE RIESGO
	Ninguna	-	-	-	-	-	-	BAJO
1	Gobernación de Antioquia	Especial	Occidente	91.3	85.9	79.5	85.6	MODERADO
2	Gobernación de Meta	Segunda	Orinoquia	80.1	77.1	84.0	80.1	MODERADO
3	Gobernación de Santander	Segunda	Centro Oriente	86.3	72.9	80.6	79.2	MODERADO
4	Gobernación de Tolima	Tercera	Centro Oriente	84.8	70.1	81.2	77.8	MODERADO
5	Gobernación de Cundinamarca	Especial	Centro Oriente	85.5	77.0	70.1	77.5	MODERADO
6	Gobernación de Risaralda	Segunda	Occidente	81.4	72.4	78.0	76.8	MODERADO
7	Gobernación de Casanare	Tercera	Orinoquia	84.9	74.5	64.9	74.7	MODERADO
8	Gobernación del Valle del Cauca	Primera	Pacífica	84.4	67.8	66.8	72.5	MEDIO
9	Gobernación de Caldas	Segunda	Occidente	75.7	62.5	75.3	70.3	MEDIO
10	Gobernación del Quindío	Tercera	Occidente	77.2	64.0	65.3	68.3	MEDIO
11	Gobernación de Arauca	Cuarta	Orinoquia	82.3	60.7	57.0	66.1	MEDIO
12	Gobernación del Huila	Segunda	Centro Oriente	80.9	58.9	60.1	65.9	MEDIO
13	Gobernación de Norte de Santander	Segunda	Centro Oriente	75.2	58.6	63.0	64.9	MEDIO
14	Gobernación del Atlántico	Primera	Caribe	67.9	67.9	53.7	63.7	MEDIO
15	Gobernación del Cauca	Tercera	Pacífica	81.1	44.8	70.9	63.5	MEDIO
16	Gobernación del Vichada	Cuarta	Orinoquia	65.7	65.9	55.9	62.9	MEDIO
17	Gobernación del Putumayo	Cuarta	Amazonia	91.5	57.5	41.3	62.8	MEDIO
18	Gobernación del Guaviare	Cuarta	Orinoquia	79.9	56.0	54.2	62.6	MEDIO
19	Gobernación de Boyacá	Primera	Centro Oriente	53.4	73.4	56.7	62.4	MEDIO
20	Gobernación de San Andrés	Tercera	Caribe	67.1	54.4	43.0	54.8	ALTO
21	Gobernación de Nariño	Primera	Pacífica	71.9	42.0	51.9	53.9	ALTO
22	Gobernación del Cesar	Tercera	Caribe	59.5	49.8	51.1	53.1	ALTO
23	Gobernación de Bolívar	Segunda	Caribe	54.3	54.9	49.3	53.0	ALTO
24	Gobernación de Caquetá	Cuarta	Amazonia	47.2	49.5	61.0	52.2	ALTO
25	Gobernación de Córdoba	Segunda	Caribe	60.2	45.9	47.8	50.8	ALTO
26	Gobernación de Sucre	Tercera	Caribe	63.4	42.7	48.2	50.6	ALTO
27	Gobernación del Vaupés	Cuarta	Orinoquia	64.1	38.4	49.3	49.4	ALTO
28	Gobernación del Magdalena	Tercera	Caribe	48.4	53.7	43.9	49.2	ALTO
29	Gobernación del Amazonas	Cuarta	Amazonia	64.2	40.2	43.2	48.3	ALTO
30	Gobernación del Guainía	Cuarta	Orinoquia	46.7	40.7	42.4	43.0	MUY ALTO
31	Gobernación de La Guajira	Cuarta	Caribe	66.4	32.3	29.5	41.7	MUY ALTO
32	Gobernación del Chocó	Cuarta	Pacífica	40.1	18.1	36.4	30.2	MUY ALTO

Tomado de: índice de transparencia departamental **gobiernaciones y contralorías** resultados 2015 – abril 2016, pág. 13. Transparencia por Colombia.

Para el análisis del presente acápite se va tomar únicamente el Índice de transparencia departamental (ITP), debido al contexto territorial sobre el cual se está reflexionando, por lo que se omitirán los índices de transparencia nacional (ITN) y municipal (ITM), para no hacer demasiado extensas las observaciones al respecto.

Para calcular los índices, cada unidad de medición cuenta con una calificación determinada que va de cero (0) a cien (100), siendo cien la máxima calificación posible, y existiendo cinco niveles para medir el riesgo de corrupción de la siguiente forma; bajo de 89.5 a 100, moderado de 74.5 a 89.4, medio de 60 a 74.4, alto de 44,5 a 59.9, y muy alto de 0 a 44.4. (Colombia T. p., 2017, pág. 14).

Según la tabla de índice de transparencia departamental (ITD), la gobernación de Antioquia es la que menos percepción de riesgo de corrupción presenta, con 85.6 puntos en un nivel moderado, ocupa la puntuación más alta con respecto a las demás del país, lo que en términos generales se podría considerar como un buen balance, sin embargo, en esencia no revela la existencia o no de actos de corrupción, simplemente lo que indican los estudios de transparencia por Colombia son los niveles de percepción de riesgo de corrupción que presentan las instituciones, a partir del análisis de las actuaciones en tres ámbitos; visibilidad verbigracia, la divulgación de información pública, de la gestión administrativa, presupuestal y financiera, tramites y servicios al ciudadano, también el aspecto institucional como políticas, medidas y estrategias anticorrupción, comportamiento ético, gestión de planeación, contratación y talento humano, y por último el factor de control y sanción, donde se analiza el sistema de atención al ciudadano, rendición de cuentas, participación y control social, control institucional, interno, de gestión y disciplinario.

En consecuencia, no existe ninguna gobernación del país que tenga un nivel bajo o inexistente de percepción de riesgo de corrupción, y además las estadísticas que revelan los actos de corrupción en las instituciones, y establezcan la cuantía

del detrimento patrimonial son precarias debido a la clandestinidad en ese tipo de actuaciones.

Antes de continuar con el análisis de la anterior tabla, se procederá a relacionar el índice de percepción de corrupción de las contralorías del país para hacer una reflexión de los dos resultados;

## RANKING CONTRALORÍAS

RANKING	CONTRALORÍA	CATEGORÍA	REGIÓN	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ÍNDICE CONTRALORÍA	NIVEL DE RIESGO
	Ninguna	-	-	-	-	-	-	BAJO
1	Contraloría del Huila	Segunda	Centro Oriente	99.0	75.9	90.0	87.05	MODERADO
2	Contraloría de Cundinamarca	Especial	Centro Oriente	94.2	80.2	89.0	87.02	MODERADO
3	Contraloría de Risaralda	Segunda	Occidente	80.7	76.1	85.0	80.14	MODERADO
4	Contraloría del Quindío	Tercera	Occidente	83.0	78.6	75.1	78.86	MODERADO
5	Contraloría del Cauca	Tercera	Pacífica	85.2	66.5	78.9	75.79	MODERADO
6	Contraloría del Meta	Segunda	Orinoquía	88.4	72.7	69.6	73.75	MEDIO
7	Contraloría de Antioquia	Especial	Occidente	70.2	77.7	67.4	72.36	MEDIO
8	Contraloría del Valle del Cauca	Primera	Pacífica	74.2	68.8	72.8	71.60	MEDIO
9	Contraloría de Caldas	Segunda	Occidente	76.0	72.3	65.7	71.44	MEDIO
10	Contraloría del Guaviare	Cuarta	Orinoquía	75.3	66.1	73.0	70.96	MEDIO
11	Contraloría de Norte de Santander	Segunda	Centro Oriente	73.0	65.3	67.5	68.26	MEDIO
12	Contraloría de Boyacá	Primera	Centro Oriente	69.3	69.7	63.5	67.70	MEDIO
13	Contraloría de Nariño	Primera	Pacífica	66.0	67.2	65.1	66.20	MEDIO
14	Contraloría de La Guajira	Cuarta	Caribe	62.5	61.8	69.0	64.20	MEDIO
15	Contraloría de Córdoba	Segunda	Caribe	68.6	65.6	57.2	63.95	MEDIO
16	Contraloría de San Andrés	Tercera	Caribe	49.3	77.2	54.8	62.12	MEDIO
17	Contraloría de Magdalena	Tercera	Caribe	49.4	60.1	68.3	59.36	ALTO
18	Contraloría de Arauca	Cuarta	Orinoquía	42.3	68.1	60.8	58.17	ALTO
19	Contraloría del Atlántico	Primera	Caribe	45.5	67.4	55.2	57.15	ALTO
20	Contraloría de Bolívar	Segunda	Caribe	52.0	54.6	65.1	56.95	ALTO
21	Contraloría del Tolima	Tercera	Centro Oriente	65.1	56.3	43.3	55.02	ALTO
22	Contraloría de Sucre	Tercera	Caribe	46.2	62.4	49.0	53.53	ALTO
23	Contraloría del Putumayo	Cuarta	Amazonía	32.6	64.5	56.9	52.65	ALTO
24	Contraloría de Santander	Segunda	Centro Oriente	29.7	73.9	45.3	52.08	ALTO
25	Contraloría de Caquetá	Cuarta	Amazonía	45.8	56.6	46.6	50.36	ALTO
26	Contraloría de Casanare	Tercera	Orinoquía	42.4	50.5	54.8	49.35	ALTO
27	Contraloría del Chocó	Cuarta	Pacífica	36.8	51.7	56.2	48.60	ALTO
28	Contraloría del Vaupés	Cuarta	Orinoquía	47.6	47.2	44.5	46.48	ALTO
29	Contraloría del Cesar	Tercera	Caribe	59.9	36.6	42.4	45.33	ALTO
30	Contraloría del Vichada	Cuarta	Orinoquía	18.5	57.3	49.9	43.40	MUY ALTO
31	Contraloría de Guainía	Cuarta	Orinoquía	37.0	45.4	37.8	40.61	MUY ALTO
32	Contraloría del Amazonas	Cuarta	Amazonía	20.7	41.8	38.8	34.55	MUY ALTO

Tomado de: índice de transparencia departamental **gubernaciones y contralorías** resultados 2015 – abril 2016, pág. 32. Transparencia por Colombia.

En el segundo cuadro se puede evidenciar que la contraloría departamental de Antioquia tiene mayor percepción de corrupción que la gobernación, con 72.36 puntos ocupa el séptimo lugar frente a las demás contralorías del país. Los mayores riesgos de corrupción están en la divulgación de información al público, las políticas y estrategias anticorrupción, la gestión de contratación y gestión fiscal, y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Según los estudios de transparencia por Colombia, ninguna contraloría del país tiene un nivel de riesgo bajo en percepción de corrupción, aunque hay unas regiones de la nación más críticas que otras, en todos los contextos territoriales de las contralorías existe riesgo de corrupción en los ámbitos de visibilidad, institucionalidad y medios de control y sanción.

Por su parte la gobernación de Antioquia obtuvo una mejor calificación, no obstante, en el ámbito de las políticas y medidas anticorrupción, la gestión del talento humano, el servicio de atención al ciudadano y la rendición de cuentas tuvo puntajes bajos, estando en concordancia con algunas falencias de la contraloría departamental.

Cabe resaltar que estos índices se elaboran con grandes dificultades, ya que los actos de corrupción se manifiestan de forma clandestina, y muchas veces pasan desapercibidos, por lo tanto, es muy complicado establecer de forma concreta el riesgo de corrupción que puedan tener las instituciones y organismos del Estado, no obstante, es innegable que en todos los departamentos del país existe vulnerabilidad para que puedan presentarse actuaciones deshonestas y que vayan en contravía del bienestar general.

Los índices de transparencia departamental (ITD) de las gobernaciones y contralorías evidencian que existe riesgo de corrupción en todo el territorio nacional, en el caso de Antioquia, la gobernación ha tenido un buen promedio en su puntaje, pero esta información deberá contrastarse con otros estudios, y para la contraloría ésta ha tenido una puntuación más baja. En ambas se perciben

falencias en algunos temas de visibilidad de la información, políticas anticorrupción y mecanismos de control y sanción.

Conforme a los estudios anteriores deben mejorarse los mecanismos de divulgación de la información pública, la gestión a la contratación Estatal, el servicio de atención al ciudadano, la rendición de cuentas, y la participación social en la gobernación y la contraloría del departamento Antioqueño.

Para continuar con el análisis del fenómeno de corrupción en Antioquia, se procederá a exponer algunas cifras del informe de gestión de la contraloría departamental antioqueña en la vigencia del 2017, para contrastar el detrimento patrimonial en la región, a partir de los procesos de responsabilidad fiscal efectuados.

Según la contraloría general de Antioquia *“Durante la vigencia 2017, se obtuvieron beneficios del control fiscal por \$1.540.225.293, que corresponden a valores consignados o reintegrados por los sujetos de control como resultado del ejercicio auditor.”* (Peña, 2018, pág. 5). Estas cifras parecen alentadoras con respecto a la recuperación del patrimonio público que se pierde en la gestión fiscal de los funcionarios y entidades, no obstante debe contrastarse con otros factores, ya que según el *“resultado de las 385 auditorías realizadas por la Contraloría, se identificaron 402 hallazgos fiscales por valor de \$29.035.609.367.”* (Peña, 2018, pág. 5). En esa medida es incipiente la cuantía de los dineros reintegrados con respecto a los detrimentos identificados.

Además, *“en ejercicio del proceso de responsabilidad fiscal, están trámite 601 procesos ordinarios de responsabilidad fiscal, y 370 verbales, con radicado 2017 y vigencias anteriores, los cuales ascienden a \$256.396.008.256.”* (Peña, 2018, pág. 5). La cantidad de procedimientos de responsabilidad fiscal, y el monto acumulado de las investigaciones es reflejo de los actos corruptos en el departamento, en donde se desvían miles de millones anualmente que deberían ser destinados al ejercicio de buen gobierno y administración pública.

Por lo tanto es evidente que el control fiscal en Antioquia es ineficaz e ineficiente, por un lado no cumple cabalmente con su finalidad que es la identificación del detrimento patrimonial en el ejercicio de la gestión de recursos públicos y su posterior recuperación a través de los procedimientos ordinario y abreviado de responsabilidad fiscal, y por otro lado, en la relación costo-beneficio, los valores recaudados no se equiparan al gasto público que requiere la manutención de la contraloría a nivel departamental, dicha función pública representa una destinación superior del erario estatal, en relación al patrimonio que efectivamente se recupera en ejercicio del control fiscal.

Estos informes de gestión de la contraloría departamental del año 2017, evidencian la presencia del fenómeno de la corrupción en las instituciones y funcionarios públicos de la región antioqueña, manifestándose a través del detrimento patrimonial que se presenta anualmente en el departamento consecuencia de la indebida gestión fiscal, es decir, todas aquellas acciones tanto económicas como jurídicas que los funcionarios públicos o particulares que manejan recursos del Estado deben ejercer, las cuales están encaminadas a lograr los fines del Estatales y de sus entidades, sin embargo, los índices demuestran que dichas funciones públicas son malversadas para beneficios individuales, menoscabando el erario público.

Partiendo de otras publicaciones para ampliar la perspectiva del fenómeno de la corrupción en Antioquia, según estudios sobre riesgos de corrupción en el sector salud en Colombia, de la firma cifras y conceptos junto con el equipo de trabajo del programa de naciones unidas para el desarrollo (PNUD), se realizaron 375 encuestas a líderes de opinión del sector salud, profesionales; presidentes de gremios, médicos, directores de urgencias., Sector privado; columnistas, editores, académicos, investigadores, organizaciones sociales., y sector público; Funcionarios del sector salud del, diputados, concejales, políticos, entre otros., en seis ciudades principales del país. (Cartagena, barranquilla, Medellín, Bogotá, Bucaramanga, Cali), en la publicación los resultados de las encuestas indican que *“Medellín es la ciudad con mayor porcentaje, donde los líderes encuestados*

*afirman conocer casos de corrupción”* (Conceptos, 2013, pág. 25). Las mayores problemáticas identificadas en el estudio fueron; clientelismo, recobros al FOSYGA por procedimientos no realizados, impunidad, baja calidad en la supervisión y revisión de los contratos, manipulación de presupuestos de salud, puesta en marcha y cumplimiento de los contratos, detrimento patrimonial por ejecución de obras, pago de sobornos para agilizar procedimientos, entre otros.

Según las preguntas realizadas en Medellín, el 100% de los encuestados afirma conocer temas de corrupción en el sector salud, (Ibíd, pág. 24), el 64% asevera conocer algún tipo de investigación que se haya desarrollado en temas relacionados con corrupción en salud (Ibíd, pág. 26), y sólo el 5% afirma tener conocimiento de que la investigación haya concluido en sanción fiscal, penal o disciplinaria. (Ibíd, pág. 27).

En consecuencia, dicho estudio realizado por el programa de naciones unidas para el desarrollo revela la percepción de los actos corruptos del sector salud en Antioquia, especialmente en Medellín, ciudad capital y especial eje económico del departamento. Los encuestados dejan en evidencia las preocupantes percepciones de corrupción, especialmente dentro del ámbito de la ineficiencia en la supervisión de los contratos, representa una aguda problemática en la región.

Continuando con la recopilación de información relevante en el contexto del departamento de Antioquia, se analizarán elementos del informe de gestión de la Procuraduría general de la nación (PGN) para el corte del año 2017, en el ámbito de la intervención, prevención y sanción disciplinaria, con el fin de referenciar algunos datos de interés.

Con respecto al riesgo de corrupción en infraestructura y servicios públicos, la procuraduría ha enfocado su acción disciplinaria en proyectos de impacto nacional y regional, por lo que ha emprendiendo investigaciones contra funcionarios de *“la Gobernación de Antioquia, por presuntas irregularidades en desarrollo del proyecto del Túnel del Toyo, que supera los 1.8 billones de pesos y la*

*construcción de la nueva sede del Fondo Nacional del Ahorro (44.000 millones de pesos)” (Flórez, 2017, pág. 25). Esta situación evidencia la vulnerabilidad que presentan los contratos de obras públicas en temas de corrupción y desviación del presupuesto para infraestructura.*

Frente a irregularidades en el comportamiento de funcionarios públicos al *“Contralor General de Antioquia (2016- 2019): la PGN lo suspendió en primera instancia, por 10 meses, por proporcionar presuntamente información inexacta para acceder al concurso realizado por la Asamblea de ese departamento” (Flórez, 2017, pág. 26), ya que es una falta ética reprochable para un funcionario de alto rango, que debería conducir su actuación con la mayor prudencia y honestidad.*

Por otra parte la PGN interpuso *“sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad por siete años al curador urbano No. 2 de Medellín, por su responsabilidad en los hechos que generaron el desplome del edificio Space”.* (Flórez, 2017, pág. 30) Debido a los escándalos que generó el desplome del edificio mencionado en el barrio el poblado de Medellín por fallas en los cálculos de diseño estructural, en la cual la curaduría urbana segunda de la ciudad había otorgado licencia de construcción sin cumplir con los requisitos técnicos requeridos, se tomaron las medidas disciplinarias correspondientes.

Según el informe de gestión, también se está estudiando por parte de la Procuraduría general de la Nación contratos irregulares de varios hospitales empresas sociales del Estado, que han contratado con los municipios de Chigorodó, Concordia, Támesis, pueblo rico, santa bárbara, Frontino, San Carlos, Arboletes, San Juan de Urabá, Remedios, y Copacabana por un total de 4.568 millones de pesos, para suministro de alimentos (Flórez, 2017, pág. 32), los cuales están a la espera de procedimientos disciplinarios para los funcionarios involucrados, por irregularidades en los procesos de contratación.

Además, en el tema de contratación desde el año 2013 se ha presentado en el país una alta concentración de los contratos de programa de alimentación escolar en muy poco contratistas, en el caso de Antioquia, la Asociación de municipios del

norte Antioqueño (AMUNORTE) presenta 10 procesos contractuales por \$ 2.403.980.474 millones de pesos, la fundación Colombia un país para el presente FUNDACOPPP, presenta 15 procesos contractuales por valor \$5.735.702.864 millones de pesos, y la fundación Colombia una nación cívica –CONCÍVICA ostenta 1 proceso contractual por \$10.820.656.914 millones de pesos (Flórez, 2017, págs. 34,35), asunto que alerta a la autoridades sobre la monopolización, clientelismo y corrupción, en los procedimientos de selección de contratistas.

Las anteriores estadísticas, índices, y publicaciones, de la ONG transparencia internacional, la contraloría departamental de Antioquia, el programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y la Procuraduría general de la república, tienen la finalidad de evidenciar las problemáticas de corrupción en general del departamento Antioqueño, especialmente en el tema de la contratación Estatal.

Estos asuntos señalados llevan a reflexionar sobre la importancia de los organismos y mecanismos de control, veeduría y sanción frente a la corrupción en los procesos de contratación pública, la relevancia de la aplicación de los principios que rigen la materia, la protección del patrimonio de la nación y el bienestar general.

## **2.5. ORGANISMOS DE CONTROL DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.**

El proceso de contratación pública debe estar encaminado al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, la permanente prestación de servicios públicos, y la efectividad de los derechos e intereses del individuo y la colectividad, orientado por un conjunto de principios rectores, y normatividades que lo rigen en sus formas y contenido, para hacer efectiva la materialización de funciones de las entidades públicas.

En esa medida, y buscando el cumplimiento de los fines de la contratación pública existen un conjunto de organismos, y mecanismos encargados de ejercer

diferentes tipos de control sobre los procedimientos de la contratación estatal, para garantizar la correcta utilización y protección del erario público.

Por lo tanto, a continuación se expondrá de forma sucinta algunos organismos y controles de la contratación Estatal;

-CONTROL INTERNO: éste es un tipo de control administrativo que deben ejercer las mismas entidades públicas sobre los contratos celebrados, está contemplado en el numeral 4, artículo 4º del estatuto de contratación Estatal; se desarrolla con “*revisiones periódicas de la Administración para determinar obras ejecutadas, calidad, servicios prestados, bienes que se suministran, verificar el cronograma del contrato, por lo menos cada seis meses, con base en lo cual se hacen las actas de visita*” (Ley 80, 1993). También podrán realizarse auditorías internas. El control interno<sup>6</sup> está regulado en la ley 87 de 1993, busca proteger los recursos de las entidades, garantizar la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, el cumplimiento de objetivos de la entidad, la evaluación y seguimiento de la gestión, entre otros. Será responsabilidad ejercerlo por el representante legal o el máximo directivo según corresponda o quien sea delegado éste, y también podrá contratarse dicha función con empresas privadas.

-CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR): éste órgano es el encargado de realizar el control fiscal de los contratos Estatales celebrados por las entidades públicas, Según el artículo 65 Estatuto de contratación Estatal se puede ejercer una vez agotados los trámites administrativos de legalización de contratos, al igual que los pagos efectuados. Posterior a la liquidación o terminación de los contratos se realiza el control financiero, de gestión y de resultados, sujeto a los principios consagrados en la constitución y la ley.

---

<sup>6</sup> Ley 87 de 1993 - Artículo 1º.- *Definición del control interno.* Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

Según el artículo 267 constitucional el control fiscal es una función pública en cabeza de la CGR, la cual por regla general se encarga de vigilar la gestión fiscal de los recursos públicos, de forma posterior y selectiva, y según la jurisprudencia constitucional su finalidad es;

Determinar y calificar el grado de economía y eficiencia con que la administración ha obrado, el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la calidad de las obras, bienes y servicios objeto del contrato, el control de las cuentas y la evaluación de los resultados obtenidos con la inversión. (Sentencia C-623, 1999).

En la ley 610 del 2000 se establece el trámite para los procesos de responsabilidad fiscal, cuyo objeto es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público en ejercicio de la gestión fiscal indebida, con actuar doloso o culposo de los funcionarios públicos, o particulares encargados de administrar recursos de la nación.

-PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (PGN): según lo estipulado en los artículos 62 y 63 de la ley 80 de 1993, éste organismo es el encargado de ejercer el control disciplinario de la contratación pública, principalmente de dos formas; i) a través del proceso disciplinario, contemplado en la ley 734 de 2002, por queja, informe o de oficio, tiene un carácter represivo y sancionatorio para los funcionarios por incumplimiento de sus deberes y prohibiciones, la incursión en inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses. ii) a través de visitas anunciadas, con fines preventivos, y de forma periódica, se realizan simultáneamente a la ejecución del contrato, y se deben dejar informes por escrito que ponen en conocimiento actuaciones irregulares a las autoridades correspondientes según el caso.

-FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN: Según el artículo 64 del Estatuto de contratación pública, la fiscalía es la encargada de ejercer control penal o jurisdiccional, *“de oficio o por denuncia, investigará las conductas constitutivas de hechos punibles en la actividad contractual y acusará a los presuntos infractores*

*ante los jueces competentes.*” (Ley 80, 1993). En la actividad contractual pueden presentarse acciones antijurídicas tales como; violación al régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades, interés indebido en la celebración de contratos, o celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales, etc. Las cuales deberán ser sancionadas penalmente por el órgano competente, de acuerdo a los procedimientos y garantías consagrados en la constitución y la ley.

-CONTROL CIUDADANO: Según el artículo 66 del estatuto de contratación pública las *“asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal.”* (Ley 80, 1993). La participación ciudadana es fundamental en los procesos de contratación pública en el marco de un Estado con principios democráticos, cuya finalidad es la de proteger el bien común, controlar y vigilar la gestión pública a través de la interposición de acciones judiciales, veedurías, y denuncias a diversos órganos según la situación particular de cada caso.

-CONTROL POLÍTICO: sustentado en los principios de separación de poderes, colaboración armónica, y control mutuo, existe otro tipo de intervención denominado control político, y está regulado en la constitución nacional en la cual consagra un conjunto de funciones o facultades; el artículo 313 establece que corresponde al concejo municipal autorizar al alcalde para celebrar contratos, por su parte el artículo 300 determina que corresponde a la asamblea departamental a través de ordenanzas autorizar al gobernador del departamento la celebración de contratos, la negociación de empréstitos, y la enajenación de bienes, y por último el artículo 150 menciona que corresponde al congreso a través de la leyes autorizar al gobierno nacional para celebrar contratos. Además según los artículos 312, 299, y 114 constitucionales, las tres corporaciones de elección popular mencionadas (concejo, asamblea, y congreso), son los encargados de realizar el control político en los respectivos municipios, departamentos y nación.

En esas funciones estipuladas en la constitución se evidencia la injerencia recíproca entre las ramas del poder público que intentan generar unos frenos y contrapesos para conservar el equilibrio de poderes, evitar la concentración de funciones, facultades y potestades, en la búsqueda del cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

-PERSONERÍAS MUNICIPALES: si bien se tiene claro que la personería pertenece al ministerio público, el cual está encabezado por la procuraduría general de la nación como máximo ente de control disciplinario de la contratación pública, se pretende generar una reflexión a partir de las atribuciones propias del personero municipal como veedor del tesoro público. En ese contexto es necesario analizar las funciones consagradas por la constitución y la ley para los personeros municipales en cuanto al tema de la contratación Estatal, sobre las cuales existen muchos vacíos, son difusas, y los funcionarios públicos no tienen mucho conocimiento sobre ellas.

Con relación al tema de investigación planteado inicialmente, es primordial esclarecer las atribuciones de las personerías municipales en relación al proceso de contratación pública, con un enfoque especial en la etapa precontractual y en el contexto de la lucha contra la corrupción en las instituciones del Estado, tema que será abordado en el próximo capítulo, por su importancia para esclarecer el objetivo principal de la investigación, y verificar el cumplimiento de las consagraciones normativas.

De esta forma finaliza el presente acápite, en el cual se comenzó con una caracterización sobre el concepto de corrupción, posteriormente se señalaron algunos mecanismos nacionales e internacionales en la lucha contra la corrupción, se hizo especial énfasis en las problemáticas de corrupción en los procesos de contratación Estatal con algunos ejemplos en el departamento de Antioquia, y por último se finalizó con los organismos y controles de los contratos públicos para abrirle paso al siguiente capítulo enfocado primordialmente en el papel de las personerías con relación a los temas abordados en los dos primeros capítulos.

## CAPÍTULO 3:

### **LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES Y LA CONTRATACION ESTATAL.**

La personería municipal tiene especial importancia en el ámbito local, representa la protección directa de los derechos e intereses de las comunidades, posee una cercanía fundamental con los ciudadanos, y las problemáticas concretas de los territorios, se desenvuelve en un marco de acción más específico en cuanto a su competencia dentro de los respectivos municipios, lo que le permite mayor conocimiento del contexto, las dinámicas, y procesos sociales que se viven dentro de las colectividades.

Éste capítulo es de suma importancia para develar el objetivo principal de la investigación, se pretende desarrollar de forma concisa la naturaleza y generalidades de las personerías municipales, su regulación normativa, las calidades del personero y sus funciones generales, para luego adentrarse en el análisis de sus atribuciones como veedor del tesoro público y el impacto que puede llegar a tener en el proceso de contratación Estatal, especialmente en la etapa precontractual para combatir el fenómeno de la corrupción.

En términos generales, el quehacer del personero municipal ha sido fecundamente desarrollado por normatividad, doctrina, jurisprudencia y demás instrumentos que permiten comprender sus atribuciones y características esenciales, los cuales serán abordados sucintamente en el presente capítulo para ampliar la perspectiva del tema en cuestión.

Sin embargo, frente a sus funciones en el ámbito de la contratación Estatal no existe un criterio dominante a nivel nacional, algunos sectores consideran que el personero no tiene ninguna atribución dentro de los procesos contractuales de la administración, pero otros sectores sostienen que si tiene funciones establecidas en la ley que pueden ser eficaces para contener la corrupción si se aplican de forma idónea. En consecuencia se procederá con el desarrollo del tema planteado.

### **3.1. GENERALIDADES, NATURALEZA Y FUNDAMENTO NORMATIVO DE LAS PERSONERIAS MUNICIPALES.**

Para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho y como consecuencia de una construcción histórica, se ha desarrollado el sistema de la división de poderes, con el fin de garantizar la autodeterminación de los órganos públicos (legislativo, ejecutivo y judicial) y asimismo se ha dispuesto la existencia de los organismos de control para ejercer la respectiva vigilancia a las gestiones de las entidades públicas, funcionarios públicos, y particulares que ejerzan funciones públicas, dentro del marco de la normatividad vigente, y los principios del derecho. En consecuencia las actividades de fiscalización y control *“son immanentes a la consagración constitucional de la división de poderes, y no excepción a la misma, pues el control aparece como el instrumento indispensable para que el equilibrio, y con él la libertad, puedan ser realidad.”* (Sentencia C- 246 , 2004).

Con la finalidad de evitar la concentración del poder, la extralimitación de las funciones públicas, y los abusos de la autoridad, se ha construido históricamente un sistema de frenos y contrapesos que permita unas dinámicas de control recíproco entre los organismos Estatales, en palabras de la Corte Constitucional *“el principio de separación de poderes es el fundamento para el reconocimiento de la necesaria independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado, a fin de que puedan cumplir cabalmente sus funciones”* (Constitucional, 2004).

Este postulado debe interpretarse de forma articulada con el principio de colaboración armónica, en el cual los mismo organismos que se controlan recíprocamente, a su vez, deben trabajar de forma conjunta para el cumplimiento de las funciones públicas, el bienestar general, los principios y garantías de la población, la protección de la dignidad humana, el cumplimiento de los fines del Estado y las instituciones públicas, etc.

El artículo 117 constitucional establece que: “*el ministerio público y la contraloría general de la república son órganos de control.*” Las funciones de las contralorías están señaladas los artículos 267, y 268 constitucionales, y ya fueron sucintamente mencionadas en acápites anteriores, por lo tanto no serán objeto de análisis en el presente capítulo.

Por otra parte, el artículo 118 de la constitución política Colombiana de 1991 señala que el ministerio público será ejercido por “*el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley*”, en la misma norma, se establece de forma genérica, que corresponde al ministerio público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

A su vez, el decreto 262 del 2000 el cual modifica la estructura y organización de la Procuraduría general de la nación, el régimen de competencias, y normas de funcionamiento, señala en el artículo 180 los servidores que tienen la calidad de agentes del ministerio público, entre los cuales menciona; “*el Viceprocurador General, los procuradores delegados, los procuradores judiciales y los personeros distritales y municipales.*” (Decreto 262, 2000)

Según los anteriores postulados constitucionales y legales, las personerías municipales ejercen funciones del ministerio público, por lo que se asume que hace parte de éste organismo de control, y está subordinado por el procurador general de la nación, no obstante, su rango de acción está delimitado en el ámbito local de los Municipios.

El ministerio público ha sido definido por la doctrina como;

El órgano autónomo de control cuya misión es la de adelantar las investigaciones disciplinarias relacionadas con la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, ejercer la vigilancia superior, el control de gestión, intervenir en algunos procesos de la

justicia ordinaria y emitir conceptos ante los altos tribunales, de manera tal que vele por la correcta aplicación de la Constitución y la ley, y por los intereses generales de la sociedad. (Rodríguez, 2009, pág. 165).

El anterior extracto doctrinario, genera un reducido panorama de algunas funciones del ministerio público, no obstante, para ampliar la perspectiva, las funciones de la procuraduría general de la nación están consignadas en los artículos 277 y 278 constitucionales, y a su vez las funciones del defensor del pueblo se establecen en el artículo 282 de la carta política nacional, sin embargo las funciones del personero municipal no son determinadas por la norma superior, y están reguladas en leyes ordinarias, las cuales serán analizadas posteriormente.

Según la ley 137 de 1994 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, y la ley 617 del 2000, que modifica parcialmente la anterior normatividad, ubican a las personerías municipales dentro de la estructura organizacional de las entidades territoriales, como órgano de gobierno adscrito a los respectivos municipios y distritos.

Para caracterizar en términos generales el quehacer de las personerías municipales, se procederá a señalar algunas reflexiones doctrinales;

El personero municipal representa la personificación de la defensa de los intereses generales de las comunidades locales, y de los derechos humanos de los habitantes de los municipios, para lo cual adelanta tareas de control y vigilancia encaminadas a asegurar el cumplimiento de las normas y de los fines del Estado social de derecho con transparencia y moralidad de todos y cada uno de los servidores públicos municipales. (Reyes, 2012, pág. 71)

El personero municipal encarna la línea de comunicación directa entre la ciudadanía y los órganos municipales, su contacto directo con las personas, problemáticas y necesidades locales, le permite ejercer acciones concretas en defensa de la comunidad.

La elección del personero municipal, según el numeral 8 del artículo 313 de la carta política Colombiana, y el artículo 170 de la ley 136 de 1994, correspondía a los consejos municipales de forma discrecional para un periodo de cuatro años, sin embargo, esta situación se prestaba para la manipulación de funciones de los personeros, proselitismo, y silenciamientos cuando se percibían situaciones irregulares, debido a que estaban supeditados a la libre elección del consejo municipal, el cual dirigía el nombramiento por motivaciones políticas, lo cual limitaba su independencia y libre determinación, por lo tanto, a partir de la ley 1551 de 2012, en su artículo 35, y el decreto reglamentario 2485 de 2014, se establece que dicha elección debe estar precedida por un concurso público y abierto de meritos para garantizar la elección bajo criterios de transparencia, objetividad e imparcialidad.

Éste procedimiento de selección del personero municipal a través de concurso público de meritos, será efectuado por los consejos municipales, deberá supeditarse a los estándares generales en esta materia, asegurando el cumplimiento de las normas que regulan el acceso a la función pública, el derecho a la igualdad, debido proceso, y publicidad. El proceso de selección contiene las siguientes etapas; i) aviso de invitación; ii) convocatoria; iii) inscripción; iv) publicación de lista de admitidos y no admitidos; v) aplicación de pruebas, entre las cuales están: prueba de conocimiento, prueba de competencias laborales, análisis de experiencia, y entrevista, y por último, vi) lista de legibles. Será seleccionada por el consejo municipal la persona que ocupe el primer puesto en la lista, de acuerdo a su idoneidad para ejercer el cargo público.

En consecuencia, podría sostenerse que las personerías municipales tienen una doble ubicación dentro de la estructura del Estado, por un lado, según algunas normas constitucionales señaladas anteriormente, se consagra que las personerías ejercen funciones del ministerio público, por lo que se le vincula a éste organismo de control, y por otro lado, según algunas leyes, y normas constitucionales señaladas anteriormente, el personero es elegido por el consejo municipal, y además cumple funciones propias dentro del ámbito local de los

municipios, por lo que podría vincularse a la rama ejecutiva. Ésta doble connotación le da un carácter muy particular a este funcionario público, por lo tanto deberán analizarse otras características esenciales para darle claridad a su naturaleza y ubicación dentro del Estado.

Según el artículo 170 en su inciso segundo, para ser nombrado personero municipal se requiere tener en aquellos *“municipios de categorías especial, primera y segunda títulos de abogado y de postgrado. En los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, título de abogado. En las demás categorías podrán participar en el concurso egresados de facultades de derecho.”* (Ley 136 , 1994).

La ley 136 de 1994 en su artículo 6, modificada por la ley 617 del 2000 en su artículo 2, regula la categorización de los municipios y los distritos basado en criterios de densidad poblacional, e ingresos corrientes de libre destinación, existiendo municipios de categoría especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta, de acuerdo a unos topes de población y recursos disponibles consagrados en la norma, donde podrá verificarse para no hacer demasiado extenso el análisis.

Con respecto a las cualidades y calidades del personero municipal, es fundamental su formación jurídica como abogado, también debe ser Colombiano por nacimiento y ciudadano en ejercicio, éste funcionario es el principal garante en el ámbito local de los derechos de la ciudadanía, y debe mantener una comunicación directa con la sociedad para conocer las problemáticas y ejercer las acciones legales correspondientes en aras de proteger el interés general.

Por otra parte, según el artículo 177 de la ley 136 de 1994, con respecto a los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, *“se pagarán con cargo al presupuesto del municipio. La asignación mensual de los personeros, será igual al cien por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde.”* Éste postulado evidencia la importancia del personero en el ámbito municipal, ya que requiere unas calidades especiales como

profesional en derecho, a diferencia del alcalde que solo debe ser colombiano por nacimiento, y ciudadano en ejercicio.

Para concluir el análisis de la naturaleza de la personería municipal en cuanto a la estructura orgánica del Estado Colombiano, se procederá a citar un extracto de jurisprudencia de la Corte Constitucional;

El personero municipal, aun cuando puede considerarse como agente del Ministerio Público, en el sentido de que actúa o funge como tal al desarrollar funciones que pertenecen a la órbita de dicha institución, no es en sentido estricto y en los términos de los artículos 277 y 280<sup>7</sup> de la Constitución delegado inmediato, como lo son los procuradores delegados, ni agente permanente del Procurador General de la Nación ante las autoridades jurisdiccionales, no pertenece ni orgánica ni jerárquicamente a la estructura de la Procuraduría General de la Nación ni a la planta de personal de la misma; es un funcionario del orden municipal, aun cuando se encuentra sujeto a la dirección suprema del Procurador General de la Nación y, por lo tanto, sus funciones se desarrollan dentro de un sistema de articulación funcional y técnica, en virtud del cual, de alguna manera, se encuentra sujeto a la autoridad y al control de la Procuraduría y del Defensor del Pueblo. (Sentencia C-223, 1995)

Por lo tanto, lo consagrado en el artículo 280 de la carta política, con respecto a las remuneraciones y calidades de ciertos servidores públicos, se aplica exclusivamente a aquellos funcionarios de orden nacional que tienen el carácter de agentes del Ministerio Público dependientes del Procurador, los cuales actúan de manera permanente con fundamento en las atribuciones señaladas en la Constitución y la ley ante los magistrados y jueces que ejercen la función

---

<sup>7</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Artículo 380: Los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

jurisdiccional, por su parte los personeros que son funcionarios de orden local, serán remunerados como los alcaldes de los respectivos municipios, y sus calidades serán distintas, inclusive requieren menor nivel de experticia en comparación a los funcionarios anteriormente mencionados.

Las personerías municipales tienen características muy particulares; se desempeñan orgánicamente dentro de la entidad territorial municipal, ya que son elegidos por el consejo, y el ejercicio de sus funciones es sufragado por el respectivo municipio, pero funcionalmente fungen como un órgano de control y vigilancia dentro de la misma estructura municipal. Su naturaleza jurídica es bastante excepcional, tiene una mixtura orgánica-funcional compleja en la estructura del Estado nación.

Para concluir la cuestión planteada frente a la naturaleza jurídica de las personerías, según concepto elaborado por la dirección jurídica del departamento administrativo de función pública se establece;

En el caso de las Personerías Municipales o Distritales, se precisa que no integran la Rama Ejecutiva del poder público, sino que hacen parte de los órganos de control, por cuanto ejercen en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, incluyendo el poder disciplinario. (Concepto marco 06 - Departamento administrativo de la función pública, 2016)

Algunos postulados enunciados anteriormente podrían parecer contradictorios a simple vista, no obstante, dichas premisas cobran total sentido a la luz de los principios de división de poderes y colaboración armónica entre los poderes públicos, los cuales guían deontológicamente las actuaciones de todos los organismos de la nación, los cuales deben trabajar de forma conjunta y articulada para cumplir los fines del Estado, y simultáneamente ejercer control recíproco, dentro del ejercicio democrático y pluralista de las distintas funciones públicas.

Por último, debe señalarse que las personerías municipales gozan de autonomía administrativa, y financiera las cuales garantizan su independencia, con el fin de que puedan cumplir cabalmente sus funciones sin injerencias externas de otros funcionarios u organismos en las decisiones y procedimientos propios del cargo.

### **3.2. FUNCIONES DEL PERSONERO MUNICIPAL.**

En el presente acápite se procederá con el análisis genérico del amplio espectro de las funciones de las personerías municipales, partiendo de lo general a lo particular se pretende dilucidar el campo de acción de éstos funcionarios públicos en el ámbito de las entidades territoriales municipales.

En la actualidad existe un complejo debate frente al número de funciones y competencias de las personerías municipales, *“Unos hablan que son 85, otros que son 147, y algunos han llegado a decir que el personero cumple 1.435 funciones”* (Reyes, 2012, pág. 81). Ni la jurisprudencia, la normatividad, o la doctrina pueden establecer una cifra exacta del número de funciones vigentes de los personeros, lo que sí es cierto es que sobrepasan su capacidad de accionar desde el ámbito institucional, financiero y organizativo.

Según la corte Constitucional en sentido amplio *“la noción de función pública atañe al conjunto de las actividades que realiza el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, (...) en orden a alcanzar sus diferentes fines”* (Sentencia C - 563 , 1998). También se refiere a los organismos de control y demás entidades públicas, Estas actividades están designadas por la Constitución, las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos y reglamentos.

El doctrinante Alfredo Manrique Reyes en su texto Estatuto del personero Municipal del año 2012, realiza una clasificación de las funciones de las personerías municipales, la cual es importante señalar;

-Funciones misionales: son aquellas previstas en la ley 136 de 1994, y aquellas relacionadas al régimen municipal y del ministerio público. Se subclasifican en funciones como agente del ministerio público, funciones como defensor de los derechos humanos, y funciones como veedor ciudadano.

-Funciones complementarias: son aquellas que devienen de leyes y decretos nacionales, que de manera concreta encarga el cumplimiento de tareas específicas, verbigracia la ley 617 del 2000, que designa funciones como veedor del tesoro público, o la ley 387 de 1997 en cuanto a la población desplazada víctima de la violencia, como también la ley 1448 de de 2011 frente a las medidas de atención, asistencia y reparación para las víctimas del conflicto armado.

-Funciones delegadas: son todas aquellas actuaciones que de forma concreta han sido encomendadas por el Procurador General de la nación, el defensor del pueblo, u otras autoridades, como aquellas relacionadas con la interposición de acciones constitucionales.

-Funciones accesorias: son todas las que se derivan de la moral del mandato de la personería, y que pueden ser asumidas libre y prudencialmente de acuerdo al contexto social, territorial, y las coyunturas propias de su ámbito local.

La normatividad sobre organización y funcionamiento de los municipios señala unas funciones genéricas de la personería municipal que engloban su quehacer en un ámbito muy general, el artículo 169 consagra; *“Corresponde al personero municipal o distrital en cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas.”* (Ley 136 , 1994). Estas nociones evidencian una directriz teleológica que guía las finalidades del personero como servidor público en un marco de acción concreto, con respecto a unos lineamientos y grupos de actividades definidas dentro de la dimensión jurídica de tutela de derechos e intereses, de veeduría y supervisión, y también una dimensión disciplinaria.

Para ir desglosando el principal paquete de funciones que podrían denominarse misionales, debido a que implican el cumplimiento de sus deberes como agente del ministerio público, es necesario señalar las estipulaciones consagradas en la ley 136 de 1994 con las modificaciones y adiciones realizadas por la ley 1551 de 2012;

ARTÍCULO 178. FUNCIONES: El Personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y las siguientes:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el artículo 87 de la Constitución.
2. Defender los intereses de la sociedad.
3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.
4. Ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales; ejercer preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales; adelantar las investigaciones correspondientes (...).
5. Intervenir eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.
6. Intervenir en los procesos civiles y penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales.
7. Intervenir en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención.
8. Velar por la efectividad del derecho de petición con arreglo a la

ley.

9. Rendir anualmente informe de su gestión al Concejo.

10. Exigir a los funcionarios públicos municipales la información necesaria y oportuna para el cumplimiento de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna, salvo la excepción prevista por la Constitución o la ley.

11. Presentar al Concejo proyectos de acuerdo sobre materia de su competencia.

12. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.

13. Defender el patrimonio público interponiendo las acciones judiciales y administrativas pertinentes.

14. Interponer la acción popular para el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por el hecho punible, cuando se afecten intereses de la comunidad, constituyéndose como parte del proceso penal o ante la jurisdicción civil.

15. Divulgar, coordinar y apoyar el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas relacionadas con la protección de los derechos humanos en su municipio (...)

16. Cooperar en el desarrollo de las políticas y orientaciones propuestas por el Defensor del Pueblo en el territorio municipal.

17. Interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.

18. Defender los intereses colectivos en especial el ambiente, interponiendo e interviniendo en las acciones judiciales, populares, de cumplimiento y gubernativas que sean procedentes ante las autoridades. (...)

19. Velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no

- gubernamentales (...) )
20. Apoyar y colaborar en forma diligente con las funciones que ejerce la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.
  21. Vigilar la distribución de recursos provenientes de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación al municipio o distrito (...)
  22. Promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias.
  23. Todas las demás que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación y por el Defensor del Pueblo.
  24. Velar por el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado (...)
  25. Coadyuvar en la defensa y protección de los recursos naturales y del ambiente, así como ejercer las acciones constitucionales y legales correspondientes con el fin de garantizar su efectivo cuidado.
  26. Delegar en los judicantes adscritos a su despacho, temas relacionados con: derechos humanos y víctimas del conflicto conforme a la ley 1448 de 2011(...) (Ley 136 , 1994)

En primer lugar se reconoce de antemano la poca viabilidad de una cita textual tan extensa de la ley 136 de 1994, sin embargo es necesario resaltar la importancia de señalar éste conjunto de funciones del personero municipal como órgano de control municipal, las cuales están recopiladas en 26 numerales, pero en su aplicación práctica se subdividen en un conjunto de actuaciones mucho más extensas, con un panorama de acción bastante amplio y complejo para el personero como servidor público, ya que se enfrenta con unas determinaciones normativas que lo obligan a cubrir simultáneamente muchos ámbitos; en el campo de los derechos, las políticas públicas, acciones judiciales o administrativas, controles disciplinarios, entre muchas otros aspectos.

Como se mencionó inicialmente el campo de funciones del personero es demasiado amplio y extenso, por lo que no se tiene total certeza del espectro

definitivo de sus competencias y atribuciones, no obstante, se realizará un ejercicio de sintaxis para recopilar algunas de sus funciones complementarias, delegadas o propias del ministerio público;

-EL PERSONERO Y LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO: La ley 448 de 2011 establece un conjunto de obligaciones para las entidades públicas en cuanto a la reparación individual y colectiva de todas aquellas personas que a partir del año 1985 han sufrido daño por ocasión del conflicto armado interno en Colombia.

El personero Municipal debe velar por los derechos de las víctimas, los cuales según la normatividad vigente son; derecho a la verdad, justicia y reparación, derecho de dialogo institucional y comunitario, beneficio de acciones afirmativas, atención humanitaria, reparación integral, reunificación familiar, retorno al lugar de origen, restitución de tierras, entre otros.

Además debe velar por el cumplimiento de los siguientes decretos que desarrollan la ley mencionada; Decreto 4800 de 2011, Decreto 4829 de 2011, Decreto 4633 de 2011, Decreto 4634 de 2011, Decreto 4635 de 2011, Decreto 1725 de 2011, Decreto 0790 de 2012, los cuales contienen medidas de asistencia, atención y reparación integral, restitución de derechos de victimas de pueblos indígenas, comunidades gitanas, afrocolombianos, raizales, palenqueros, entre otros temas.

-EL PERSONERO Y LA DEFENSORIA PÚBLICA: Según la ley 941 de 2005, la cual organiza el sistema nacional de defensoría pública, ubica al personero municipal como uno de los componentes que estructuran el sistema de defensoría pública a nivel nacional, con el fin de garantizar el acceso a las personas a la administración de justicia en materia penal para proteger sus garantías sustanciales y procesales.

El artículo 25 consagra unas funciones para el personero desde el ámbito municipal entre las cuales están; i) recibir las solicitudes de los usuarios para los servicios que presta el sistema nacional de defensoría pública en el respectivo municipio; ii) solicitar la asignación de defensor público según el caso

correspondiente y luego de previos análisis socioeconómicos del solicitante; iii) llevar el registro de solicitudes de asignaciones de defensores públicos.

-EL PERSONERO Y LA POBLACIÓN CARCELARIA: Así como lo establece la ley 65 de 1993 denominado código disciplinario o carcelario, es deber del personero municipal verificar mediante visitas periódicas a los establecimientos de reclusión el estado general de los presidiarios, la situación de los derechos humanos, derechos fundamentales, y el cumplimiento de las garantías y principios esenciales del derecho penal carcelario.

-EL PERSONERO Y EL PATRIMONIO PÚBLICO: La ley 617 del 2000 consagra unas atribuciones especiales para el personero como veedor y garante de los recursos públicos en los respectivos municipios, sin embargo, debido a la importancia de este tema para develar el objeto central de la investigación, se profundizará en el siguiente acápite sobre este punto específicamente.

-EL PERSONERO Y LOS DERECHOS HUMANOS: como se había mencionado anteriormente una de las funciones principales del personero municipal es la defensa, promoción y protección de los derechos humanos en la jurisdicción de las entidades territoriales municipales. Algunas de las funciones del personero en cuanto el tema de derecho humanos son; i) recibir quejas y reclamos de los ciudadanos; ii) acciones preventivas y alerta temprana; iii) promoción y divulgación de políticas públicas en derechos humanos de conformidad con la ley 1551 de 2012; iv) coadyuvar en la defensa y protección de los recursos naturales y el medio ambiente; v) seguimiento a las actuaciones de privación de la libertad por parte de las autoridades competentes vi) presentar informe anual al consejo municipal y las procuradurías regionales sobre la situación de los derechos humanos, entre otras.

También el personero es garante de los derechos civiles y políticos; vida, dignidad humana, honra, libertades, igualdad, personalidad jurídica, paz, sindicalización, participación política, debido proceso, entre otros. De igual forma es protector de los derechos económicos sociales y culturales tales como; familia, trabajo,

seguridad social, salud, vivienda, recreación, educación, cultura. Y a su vez los derechos colectivos y del medio ambiente verbigracia los derechos del consumidor, servicios público, espacio público, etc.

En consecuencia el personero tendrá obligaciones pedagógicas con respecto a su divulgación, e instrucción en el tema de los derechos humanos, y de la carta política y también en cuanto a su protección a través de las acciones constitucionales y judiciales correspondientes según el caso.

**-EL PERSONERO Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO:** Existe dentro del bloque de constitucionalidad un conjunto de tratados y convenios ratificados por Colombia en el tema de derecho internacional humanitario para proteger a los civiles, de la guerra y el conflicto armado interno, y además garantizar que las actuaciones bélicas respeten la condición humana, entre los cuales están; i) Convenios de ginebra de 1948; ii) protocolos adicionales de 1977 a los cuatro convenios de ginebra; iii) segunda conferencia de la haya de 1907; iv) tratado de prohibición de empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos y bacteriológicos de 1925; v) convenio de la haya de 1954; vi) convención sobre armas de modificación ambiental con fines militares de 1976; vii) convención sobre la imprescriptibilidad de crímenes de lesa humanidad de 1968. Entre otros.

Ante las infracciones de las normas de derecho internacional humanitario el personero municipal está en el deber de poner en conocimiento al Procurador general de la nación los hechos y pruebas que haya podido reunir, también ejercer los procedimientos disciplinarios correspondientes, e interponer los recursos y acciones constitucionales pertinentes para proteger a la comunidad. Además, en los casos en que la legislación nacional lo permita, el personero puede acudir ante la corte penal internacional y los organismos internacionales de defensa de los derechos humanos para poner en conocimiento las violaciones incuestionables al derecho internacional humanitario, y el estatuto de roma, como delitos de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra, entre muchos otros.

-EL PERSONERO Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO: el personero municipal tiene la obligación de estar alerta frente a las conductas activas u omisivas de los servidores públicos que generen desplazamiento forzado individual o colectivo. La ley 734 de 2002, conocido como código único disciplinario, en su artículo 48, numeral 10, establece como falta gravísima ocasionar el cambio de residencia de un sector de la población o algunos de sus miembros, mediante actos coactivos por parte de los funcionarios públicos.

En Colombia la atención al desplazamiento forzado está regulado en la ley 387 de 1997, y los decretos 173 de 1998 y 2569 del 2000, Además es esta tipificado como una actuación delictuosa en el artículo 180 de la ley 599 del 2000. El personero municipal tiene la función de recibir las declaraciones de las personas coaccionadas a movilizarse sea de forma individual o masiva, debido a que es un escenario de vulneración de derechos humanos debe adelantar las gestiones necesarias para prevenir la ocurrencia de los desplazamientos, y garantizar el goce de los derechos fundamentales vulnerados por dicha situación.

EL PERSONERO Y LAS ACCIONES CONTRA LAS MINAS ANTIPERSONALES: de acuerdo al artículo 13 de la ley 759 de 2002, los personeros tienen el deber de informar cualquier situación, incidente, o accidente sobre minas de los cuales tengan conocimiento, algunas de sus acciones concretas son verificar y certificar los hechos relacionados con minas, visibilizar, orientar, y capacitar a la administración municipal en el tema, seguimiento de atención a las victima en el servicio de salud, coordinación de actividades conjuntas con el alcalde, Organizaciones no gubernamentales y la administración pública en planes y programas de educación y riesgo de minas, entre otros.

El personero municipal tiene muchas otras funciones, por lo tanto se procederá a señalar un conjunto de obligaciones, atribuciones, y facultades de éste funcionario público en el ámbito municipal;

-Ejercer vigilancia anticorrupción en los procesos de contratación Estatal, verificando el cumplimiento de lo estipulado en el artículo 51 de la ley 190 de

1995 frente a la publicidad en las actuaciones de las entidades públicas frente a bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto, el valor de los de éstos, y el nombre del adjudicatario.

-Intervenir para que se cumplan las normas en los procesos de individualización de los fallecidos no identificados según ley 38 de 1994.

-Brindar asesoría jurídica a las asociaciones de padres de familia que requieran ejercer acciones para prevenir y contrarrestar la pornografía y turismo sexual con menores según lo dispone el artículo 11 de la ley 679 de 2001.

-Orientar e instruir la enseñanza y divulgación de los derechos fundamentales y la participación ciudadana en los colegios para que los estudiantes puedan obtener su título de bachiller cumpliendo los requisitos de estudios constitucionales según lo contenido en la ley 107 de 1994.

-Participar de la comisión para la coordinación y seguimiento de procesos electorales que deben crearse en los municipios y distritos, la cual será presidida por el alcalde, también se conformará por el registrador municipal y el comandante de la policía local, con el fin de velar por las garantías electorales, los mecanismos de participación ciudadana, atender quejas y consultas, entre otras, según lo consagrado el decreto 2267 de 1997.

-Participar de la junta de terrenos comunales con el fin de vigilar los procedimientos de adjudicación de terrenos baldíos, velar por que se cumplan las disposiciones de terrenos comunales, e informar al incora sobre la ocupación o uso indebido de terrenos comunales, según lo señala decreto 2663 de 1994 que reglamenta parcialmente la ley 160 de 1994, frente a las actuaciones de esclarecimiento de la propiedad de las tierras de la nación y las relacionadas con resguardos indígenas y comunidades negras.

-Hacer parte de los cabildos verdes junto a otros funcionarios de la administración municipal, según lo estipulado en los decretos ley 829 de 1984 y 1126 de 1895 algunas de sus funciones son realizar el inventario del patrimonio público natural

del municipio, vigilar la construcción del vivero municipal, buscar soluciones a las problemáticas ambientales, promover campañas de recuperación y mejoramiento del medio ambiente, entre otras.

-Participar en los encuentros regionales organizados por la defensoría pública sobre fomento y enseñanza de derechos humanos, y participación ciudadana para luego replicarlo en los respectivos municipios, según lo estipulado en el artículo 3 de la ley 107 de 1994.

-Velar por el estricto cumplimiento del decreto 1842 de 1991 conocido como estatuto nacional de los usuarios de los servicios públicos.

-Interponer el recurso de habeas corpus en nombre la persona afectada o por delegación directa del defensor del pueblo cuando las necesidades lo aconsejen o también asesorar al ciudadano para su ejercicio como lo señala el artículo 25 de la ley 24 de 1992.

Éste último grupo de obligaciones del personero municipal amplía mucho su rango de acción, y evidencia los distintos campos que deben ser atendidos por el personero Municipal, sin embargo, las anteriores funciones en este acápite no deben entenderse taxativas, ni absolutas, ya que existen gran cantidad de funciones derivadas de las anteriores, o posibles campos de acción por delegación directa de la Procuraduría o la Defensoría Pública, también pueden existir otras obligaciones complementarias contenidas en decretos, leyes, ordenanzas u acuerdos.

A continuación, se profundizará sobre un tema atrás enunciado y que tiene especial relación con el objeto central de la investigación, será el pilar de las posteriores reflexiones, y el componente de cierre para construir el último capítulo del proyecto.

### 3.3 EL PERSONERO MUNICIPAL COMO VEEDOR DEL TESORO PÚBLICO

El artículo 24 de la ley 617 del 2000 consagra unas atribuciones concretas para el personero municipal como veedor y garante del tesoro público en el ámbito municipal, este conjunto de funciones tienen especial importancia, y no deben confundirse con el ejercicio de control fiscal ejercido por las contralorías, por lo que no desplaza ni sustituye estas competencias, tampoco se convierte en un ejercicio de coadministración de las entidades públicas, ya que lo que realiza son actuaciones de veeduría, inspección, supervisión, y control desde el ministerio público, con un enfoque disciplinario, pedagógico, y de acciones jurídicas constitucionales.

El desarrollo de éste acápite tiene una relación muy importante frente a la pregunta investigativa planteada inicialmente, la cual interrogaba; ¿Son eficaces las funciones de las personerías Municipales como veedores del tesoro público en la etapa precontractual de la contratación Estatal para mitigar el fenómeno de la corrupción en Antioquia?

En el presente segmento se va a realizar un análisis de lo consagrado en la normatividad frente a dichas funciones, caracterizándolas, comprendiendo su contenido, y reflexionando a partir de ellas, para luego posteriormente hacer el análisis de eficiencia en el último capítulo.

A continuación se expondrán las funciones del personero municipal como veedor del tesoro público consagradas en el artículo 24 de la ley 617 del 2000:

**1.)** “*Velar por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación administrativa establecidos en la ley*”. (Ley 617, 2000); Tales principios fueron señalados y desarrollados sucintamente en los capítulos anteriores, están contenidos en la ley 80 de 1993.

Frente al principio de publicidad el personero municipal tiene la atribución de controvertir y expresar observaciones sobre los informes, conceptos y decisiones

de la administración pública en materia contractual, deberá supervisar que la comunidad tenga acceso a las actuaciones realizadas por las entidades, verificar los pliegos de condiciones, la publicación de apertura de licitación y demás.

Con respecto al principio de economía deberá velar por que no existan dilaciones injustificadas de los procedimientos, procurando la correcta utilización del tiempo, medios y gastos en las actuaciones precontractuales, contractuales y poscontractuales de la administración pública.

Procurando la aplicación del principio de responsabilidad, deberá verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre las actuaciones antijurídicas, y los daños ocasionados a las entidades públicas por parte de los servidores públicos y su correspondiente sanción.

El personero deberá velar por que se cumplan los presupuestos de selección objetiva de los contratistas, garantizando la imparcialidad, la idoneidad del contratista, y en general supervisara el cumplimiento de todos los principios señalados en los artículos 23 y subsiguientes de la ley 80 de 1993.

**2.)** *“Velar por el cumplimiento de los objetivos del Control Interno establecidos en la ley”* (Ley 617, 2000); como se mencionó anteriormente el control interno está definido en el artículo 1 de la ley 87 de 1993, el personero municipal debe verificar que todas las actividades, operaciones, actuaciones, administración de la información y los recursos se ejecuten de acuerdo a las disposiciones normativas y constitucionales vigentes, y además que se sujete a los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales, con el fin de alcanzar objetivos como proteger los recursos de las entidades, la correcta ejecución de funciones, lograr la misión institucional, seguimiento a la gestión organizacional, prevenir riesgos, realizar una adecuada planeación, entre otros.

**3.)** *“Realizar las visitas, inspecciones y actuaciones que estime oportunas en todas las dependencias de la administración municipal para el cabal cumplimiento de sus atribuciones en materia de tesoro público municipal”.* (Ley 617, 2000): Con el

propósito de que todas las dependencias de la administración municipal le estén dando cumplimiento a sus atribuciones en materia de tesoro público, el personero deberá realizar visitas periódicas. Además en concordancia con el artículo 36 del decreto 2680 de 1996, el personero municipal obedeciendo sus obligaciones como defensor de la comunidad y veedor ciudadano, vigilará el cumplimiento de las disposiciones sobre la distribución y ejecución de los recursos que provienen de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, como por ejemplo el sistema general de participaciones consagrado en los artículos 356 y 357 de la constitución política, modificado con los actos legislativos 01 del 2001, y 04 de 2007, y regulado en las leyes 715 del 2001, y 1176 de 2007.

Conforme lo dispuesto en el artículo 36 del decreto 2680 de 1993, el personero municipal tiene la obligación de velar porque se cumplan las disposiciones sobre la distribución y ejecución de los recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y, en caso de incumplimiento, de oficio o a solicitud de la ciudadanía, incoará las acciones a que haya lugar.

**4.)** *“Evaluar permanentemente la ejecución de las obras públicas que se adelanten en el respectivo municipio”.* (Ley 617, 2000). Es deber del personero municipal vigilar las actuaciones que realicen las entidades nacionales en su jurisdicción, verificar que se ejecuten adecuadamente, ciñéndose a las disposiciones normativas y lo pactado en los contratos.

**5.)** *“Exigir informes sobre su gestión a los servidores públicos municipales y a cualquier persona pública o privada que administre fondos o bienes del respectivo municipio”.* (Ley 617, 2000). El personero municipal tiene la atribución de exigir informes a los servidores públicos o particulares que administren fondos o bienes del respectivo municipio, en consecuencia, dichos informes deberán ser presentados de forma oportuna, y en caso de ser transgredida la petición procederán los respectivos procedimientos administrativos, disciplinarios y sancionatorios.

6.) *“Coordinar la conformación democrática a solicitud de personas interesadas o designar de oficio, comisiones de veeduría ciudadana que velen por el uso adecuado de los recursos públicos que se gasten o inviertan en la respectiva jurisdicción”*. (Ley 617, 2000). La ley 850 de 2003 reglamentó la configuración y ejercicio de la veeduría ciudadana<sup>8</sup>, para garantizar la vigilancia ciudadana de la gestión pública de conformidad con el artículo 270 de la constitución política.

El personero debe estimular la constitución de las veedurías ciudadanas, capacitarlos, llevar el registro de las que se han conformado, y velar por que las autoridades les presten el apoyo que se requiera, como el suministro de información y la atención de solicitudes.

Las funciones de las veedurías son de diversa índole, tales como verificar los procesos de planeación, las asignaciones presupuestales, vigilar los procesos de contratación, fiscalizar la ejecución de obras, solicitar información a la administración pública y sus dependencias, supervisar el cumplimiento de contratos y proyectos, fortalecer el tejido de comunicación ciudadana, denunciar ante las autoridades los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios, entre otras.

7.) *“Solicitar la intervención de las cuentas de la respectiva entidad territorial por parte de la Contraloría General de la Nación o de la Contraloría departamental, cuando lo considere necesario”*. (Ley 617, 2000). Las personerías municipales cuando detecten presuntas irregularidades en el manejo de los recursos administrados por el municipio, deberán informar a los organismos de control, especialmente la contraloría general de la nación, contraloría departamental o municipal según el caso, para que realicen las investigaciones pertinentes.

---

<sup>8</sup> Ley 850 de 2003. Artículo 1: Definición. Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

**8.)** *“Tomar las medidas necesarias, de oficio o a petición de un número plural de personas o de veedurías ciudadanas, para evitar la utilización indebida de recursos públicos con fines proselitistas”.* (Ley 617, 2000) El personero municipal tiene muchas herramientas para defender los intereses de la comunidad; acciones constitucionales, actuaciones administrativas, disciplinaria, mecanismos de participación de ciudadana, y todas los instrumentos que le permita la normatividad, para procurar la correcta utilización del erario público con prevalencia del interés general.

**9.)** *“Promover y certificar la publicación de los acuerdos del respectivo concejo municipal, de acuerdo con la ley”.* (Ley 617, 2000) El personero municipal es el garante del principio de publicidad frente a las actuaciones del consejo municipal, debe procurar para que se mantenga la ciudadanía informada.

**10.)** *“Procurar la celebración de los cabildos abiertos reglamentados por la ley. En ellos presentará los informes sobre el ejercicio de sus atribuciones como veedor del Tesoro Público”.* (Ley 617, 2000) Según el artículo 81 de la ley 134 de 1994, en cada periodo del consejo municipal o distrital, o de la junta de administradores locales, deberán celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se tendrá en consideración los asuntos propios del municipio, distrito, corregimiento, comuna, o localidad. El personero tendrá que rendir un informe sobre su actuación como defensor del erario público en uno de esas sesiones del consejo municipal, y podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto.

Con este último grupo de funciones se llega a la parte final de éste capítulo, a continuación se procederá a esbozar algunos análisis realizados durante la recopilación, y estructuración de la información sobre las personerías municipales.

### **3.4 ACTUACIONES PREVENTIVAS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.**

La carta política Colombiana en su artículo 277 consagra unas funciones que deben ser cumplidas por el procurador general de la nación o por medio de sus delegados y agentes del ministerio público, entre las cuales están;

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
3. Defender los intereses de la sociedad.
4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.  
(Constitucion Politica de Colombia, 1991)

Estas actuaciones enfocadas en vigilar, defender, velar, intervenir, dan una orientación desde la carta suprema frente a la obligación de la Procuraduría general de la nación y sus agentes delegados de prevenir la vulneración de derechos, e intereses de la comunidad, asunto que va configurando una misión preventiva de dicho organismo de control.

El artículo 24 del decreto 262 del 2000<sup>9</sup> consagra un importante grupo de funciones para las procuradurías delegadas en materia de prevención y control de gestión, en cuanto a los procedimientos de la administración, seguimiento al cumplimiento de la normatividad vigente , la veeduría y vigilancia en las funciones

---

<sup>9</sup> Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas Para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.

de los servidores públicos, la solicitud de información o visitas a las entidades públicas, y múltiples actuaciones de gran importancia encaminadas a fortalecer las prácticas de control a partir de actuaciones preventivas.

Además la resolución 490 de 2008 creó el sistema integral de prevención, y configuró los principios, criterios, procedimiento y fases de la función preventiva a cargo de la procuraduría general de la nación y sus delegados, según el artículo 5 de dicha normatividad, el objeto de las disposiciones en materia de prevención se enfoca en *“promover e impulsar un conjunto de políticas, planes, programas o acciones dirigidas a evitar la ocurrencia de hechos, actos u omisiones contrarios a la Constitución y la ley atribuibles a agentes del Estado o a particulares que cumplan funciones públicas”* (Resolución 490, 2008)

Para ello es oportuno la elaboración de investigaciones y alertas pertinentes, y además la vigilancia focalizada de las instituciones del Estado y los funcionarios que cumplen funciones públicas para promover el cumplimiento de las disposiciones normativas, y la iniciación de posibles acciones disciplinarias correspondientes para aquellos que desconozcan los mandatos constitucionales y legales, con un carácter persuasivo con el fin de evitar desviaciones de poder, extralimitación de atribuciones, corrupción, entre otras.

La actuación preventiva integral tiene especial importancia en el ámbito de la contratación Estatal y corresponde a la vigilancia y control de gestión excepcional que debe ejercer la Procuraduría general de la nación y los agentes del ministerio público sobre las actividades y procedimientos contractuales de las entidades del Estado, y sobre los servidores y particulares que cumplen funciones públicas, con la fin de salvaguardar derechos fundamentales en riesgo, evitar una inminente afectación al patrimonio público, la inobservancia de los principios y fines de la contratación Estatal, la afectación al ordenamiento jurídico, y la comisión de faltas disciplinarias.

Estas actuaciones preventivas deben evitar a cabalidad la coadministración, es decir, no puede incidir en la toma de decisiones financieras, políticas, económicas,

administrativas o técnicas de las entidades públicas, no pueden generar presión ni aconsejar en el cumplimiento de funciones, ni tampoco dar conceptos frente a casos particulares, debido a que afectaría la autonomía e independencia de los organismos públicos.

Tampoco puede implicar un prejuicio, es decir, frente a la identificación de actuaciones o hechos irregulares deberán iniciarse las acciones disciplinarias convenientes, o compulsar copias a las autoridades correspondientes como la fiscalía, o contraloría, pero no se puede descalificar, desaprobar, o realizar juicios de valor sobre los servidores o particulares que cumplen funciones públicas.

La naturaleza de la actuación preventiva es excepcional, de allí deviene su acción posterior y selectiva, no obstante, la corte constitucional se ha expresado sobre este punto en su jurisprudencia:

En cuanto atañe a la Procuraduría General de la Nación y demás entes integrantes del Ministerio Público, el análisis de la preceptiva constitucional permite sostener también el carácter posterior de la actividad de control y vigilancia, aunque tal criterio no es exactamente igual que el expuesto, relativo al control fiscal. Pero este principio encuentra su salvedad, como lo contempla la Carta, en los casos en que la intervención, observación o confrontación se hagan menester de manera urgente y evidente, con miras a la defensa efectiva de derechos fundamentales en peligro o por un inminente riesgo del patrimonio público. (Sentencia C- 113 , 1999)

En consecuencia, si bien la carta política en su artículo 277 señala que los órganos del ministerio público tienen la facultad de intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando lo consideren necesario en defensa del ordenamiento jurídico, el erario público y los derechos y garantías fundamentales, es un asunto que implica el estudio de hechos y actuaciones irregulares para deducir las responsabilidades a que haya lugar. Dicha intervención debe ejecutarse por regla general luego de que los procesos hayan

terminado, no obstante este postulado tiene su excepción en aquellos casos en los que la actuación sea necesaria por urgencia notoria, con el fin de proteger derechos fundamentales en peligro, o por un inminente riesgo del patrimonio público.

El artículo 62 de la ley 80 de 1993 faculta a la procuraduría general de la nación y los agentes del ministerio público dentro del ejercicio de vigilancia y control de gestión para adelantar las investigaciones que considere pertinentes sobre la observancia de principios y fines de la contratación Estatal, y podrán adelantar las acciones encaminadas a imponer sanciones económicas y disciplinarias para aquellos que quebranten las disposiciones normativas.

Según el artículo 4.2 el acompañamiento preventivo realizado por la Procuraduría General de la Nación y los delegados del ministerio publico en el trámite de procesos de contratación, *“se deberá efectuar, por regla general, desde el inicio de los mismos; es decir, desde la etapa de publicación de los estudios previos y proyectos de pliegos de condiciones correspondientes o desde la expedición del acto de apertura.”* (Resolucion 456 , 2010). Dicha regulación tiene la finalidad de que se tenga acceso oportuno a la información del proceso, y puedan efectuarse respectivamente recomendaciones, sugerencias u observaciones a las que haya lugar, brindando la oportunidad de que la entidad pública contratante pueda analizarlas, verificar su beneficio, y tenga la posibilidad de responder a las inquietudes, u otorgue la información solicitada, sin que esto puede considerarse como injerencia externa o coadministración sobre la autonomía de las entidades.

Por último, debe señalarse que el personero municipal, el cual funge como agente del ministerio público, también puede por delegación directa de la procuraduría general de la nación, a petición de la comunidad, o de oficio, iniciar actuaciones preventivas con el objetivo de proteger los intereses de la comunidad, y el patrimonio público dentro de los procesos de contratación Estatal, especialmente en la etapa precontractual en las respectivas localidades, en las entidades públicas centralizadas y descentralizadas que se desenvuelven como contratistas,

y frente al comportamiento de los funcionarios públicos. Además está en el deber de informar a las autoridades correspondientes cuando identifique hechos, u actuaciones irregulares en las etapas de contratación para que se inicien los procedimientos sancionatorios a que haya lugar.

### **3.5 REFLEXIONES SOBRE LAS FUNCIONES DE LAS PERSONERÍAS EN EL AMBITO DE LA CONTRATACION ESTATAL.**

En el presente capítulo se realizaron varios análisis pertinentes con el desarrollo de la investigación, en un contexto general pudo examinarse la naturaleza jurídica de las personerías municipales, su regulación jurídica, varios grupos de funciones, y algunas generalidades.

La figura del personero municipal o distrital tiene una especial importancia en el actual modelo de Estado social de derecho Colombiano, el cual desde 1991 se proyecta como un garante de los intereses de la ciudadanía desde el ámbito local, por lo que el desempeño de sus funciones contribuye a la materialización de los fines Estatales, la protección de los derechos fundamentales, la salvaguarda del patrimonio público, la veeduría en la correcta prestación de los servicios públicos y el cumplimiento de las funciones públicas, las acciones constitucionales, jurídicas, administrativas y disciplinarias que se requieran para proteger a la ciudadanía y el interés general.

Los personeros municipales tiene una cercanía especial con la comunidades, son el canal directo de comunicación entre la administración pública con los problemas y necesidades concretas de la población, representa la voz popular, los intereses y derechos de los ciudadanos desde diversas actuaciones, y también cumple una función pedagógica de convivencia frente a la educación comunitaria en temas de derecho humanos.

Las personerías fungen como agentes del ministerio público en el desarrollo de sus atribuciones, se desenvuelven como órgano de control en el ámbito municipal ejerciendo freno y contrapeso frente a la administración pública como

consecuencia del principio de división de poderes establecido como mandato político de la constitución.

Inicialmente se había planteado una incógnita frente a la identificación de funciones propias del personero municipal en el marco de la contratación pública, específicamente en el ámbito precontractual que puedan combatir eficazmente el fenómeno de la corrupción en el departamento de Antioquia, frente a ello, a partir del estudio de la normatividad vigente a nivel nacional, se encontraron un conjunto de funciones en el artículo 24 de la ley 617 del 2000, en donde se determinan algunas atribuciones del personero municipal como veedor del tesoro público las cuales podrían brindar elementos para construir paulatinamente la respuesta de la cuestión inicial de la investigación.

Uno de los aspectos centrales es su deber de velar por el cumplimiento de los principios que rigen los procesos de contratación Estatal, el personero tiene un deber legal de garantizar la aplicación de principios especialmente desde la etapa precontractual. En consecuencia se procederá a caracterizar algunas de sus posibles actuaciones;

El personero puede ejercer veeduría desde la misma etapa de planeación de los contratos públicos, verificar que los estudios previos, del sector, el análisis de conveniencia de los proyectos correspondan con la presencia de necesidades reales de los territorios y la población, de esta forma evitar que se desarrollen actividades contractuales sobre necesidades inexistentes, o que no sean prioritarias en determinadas comunidades, también identificar errores en la elaboración y consolidación de las evaluaciones de las propuestas.

Asimismo frente al principio de selección objetiva debe velar para que los procedimientos de selección de contratistas sean neutrales, e imparciales, que garanticen la libre competencia, que no haya alteraciones en los pliegos de condiciones, y que todas las actuaciones se ajusten a la normatividad vigente, que el contratista al que se le adjudiquen los contratos sea realmente idóneo, y que no corresponda a clientelismos, monopolios, favores políticos, sobornos, entre otros,

debe estar atento para identificar cualquier irregularidad en esta etapa contractual que es donde se presenta mayoritariamente situaciones anormales, con el de denunciarlo ante las autoridades correspondientes.

También debe verificar que se cumplan los criterios de publicidad de todos los procedimientos, inclusive puede fomentar las veedurías ciudadanas para hacer seguimiento a cada actuación de la administración pública en materia contractual, empoderando a la comunidad de la necesidad de ejercer control social frente a los funcionarios públicos, y la destinación de los recursos de la nación.

Asimismo tiene el deber de vigilar que los valores de los contratos correspondan con los precios del mercado para los bienes y servicios, y de ésta forma identificar posibles sobrecostos y actuaciones irregulares anticipadamente, también debe velar para que no existan dilaciones injustificadas en los procesos de selección de contratistas.

Además sus atribuciones para realizar visitas e inspecciones en las dependencias municipales, y la posibilidad de exigir informes a los funcionarios públicos, con enfoque en el ámbito precontractual, podría fortalecer en gran medida el seguimiento y control sobre la planeación y la selección del contratista que son momentos muy vulnerables de ser permeados por la corrupción institucional.

Por otra parte, el personero municipal debe trabajar en conjunto con las contralorías municipales o departamentales, realizando denuncias cuando perciba cualquier tipo de actuaciones irregulares, frente a este punto la Corte Constitucional señala que *“las atribuciones del personero como veedor del tesoro son distintas a las funciones propias de control fiscal, por lo cual no hay invasión de las competencias propias de las contralorías”* (Sentencia C - 1105 , 2001) el personero en ninguno momento cumple funciones de control fiscal, ni desplaza de competencias a la contralorías, simplemente sus atribuciones coadyuvan a la protección del patrimonio público desde el ámbito disciplinario, de veeduría, y representación de la comunidad.

El personero no puede convertirse en un coadministrador de los recursos públicos ejerciendo algún tipo de control previo, pero su ejercicio de supervisión puede advertir tempranamente la presencia de actos de corrupción, la extralimitación de funciones, y todo tipo de irregularidades en actuaciones y procedimientos que pueden alertar a las autoridades para ejercer los mecanismos pertinentes de sanción.

En consecuencia, luego del análisis riguroso de la legislación vigente, se sostiene la hipótesis de la existencia de funciones determinadas por la ley para las personerías municipales en el ámbito de la contratación pública desde la etapa precontractual, aunque no están determinadas de forma taxativa en los numerales del artículo 24 de la ley 617 de 2000, en una amplia interpretación teleológica de dicha normatividad, puede establecerse que las atribuciones señaladas deben ser aplicadas en todas las etapas de contratación Estatal.

Además, según lo señalado anteriormente en la resolución 490 de 2008, la resolución 456 de 2010, decreto 262 del 2000 y la sentencia C- 113 de 1993 en lo que atañe a las actuaciones preventivas de la procuraduría general de la nación y sus agentes delegados del ministerio público, entre los cuales está el personero municipal, se consagra la facultad de participar en los procesos de contratación Estatal desde la etapa de planeación para prevenir afectaciones al patrimonio público, los derechos fundamentales y los intereses de la comunidad.

Este postulado es bastante problemático, puesto que no se ha configurado una línea jurisprudencial que fortalezca el planteamiento de la hipótesis señalada, sin embargo, luego del estudio normativo, y un análisis deontológico frente al deber ser del personero en su actuación como funcionario público, defensor de la comunidad, y del erario de la nación, a sabiendas de la cantidad de recursos del Estado que se invierten a través de la contratación pública, sería apenas lógico pensar que el personero tiene la obligación de ejercer veeduría, supervisión y control sobre estos procedimientos que determinan la forma de ejecución del presupuesto nacional.

Teniendo en cuenta las estadísticas a nivel nacional, y del departamento de Antioquia frente al fenómeno de la corrupción dentro de la contratación Estatal, se hace necesario pensar que el Estado debe enfocar los esfuerzos de sus organismos de control; Contraloría general de la república, Ministerio público integrado por la Procuraduría general de la nación, la defensoría del pueblo y los personeros municipales para combatir los efectos nocivos que tiene para la población los actos corruptos, con una estrategia de acción conjunta de articulación en los controles desde el ámbito local, regional y nacional.

En síntesis, se sostiene la posición de que efectivamente existen funciones, atribuciones, competencias y obligaciones del personero municipal dentro de los procesos de contratación Estatal, especialmente en la etapa precontractual, con el fin de salvaguardar el patrimonio público, el interés general de la población, los derechos y principios reconocidos por la constitución y la ley.

No obstante, debido a la cantidad de funciones que debe cumplir el personero municipal, y todos los ámbitos en donde debe representar los intereses de la comunidad, implican un campo de acción demasiado extenso que puede complicar una cobertura integral de tantas dimensiones de derechos y obligaciones dentro de las localidades.

Se presenta una gran problemática legislativa en Colombia, y es el caos de normas en donde están reguladas las funciones de los personeros, las cuales presentan gran dispersión, y eso dificulta comprender completamente el alcance de sus atribuciones y el nivel de responsabilidades en determinados ámbitos.

Por lo tanto, si bien se sostiene la existencia de ciertas atribuciones específicas de las personerías en la etapa precontractual de contratación estatal, aun es necesario un conciso análisis para determinar si se cumplen o no en la práctica, en un contexto determinado como el departamento de Antioquia que mueve gran porcentaje de recursos en proporción al presupuesto nacional.

En efecto, en el siguiente y ultimo capítulo se realizará el estudio de eficacia de las funciones del personero como defensor del erario público en relación a la

contratación Estatal en Antioquia, entendiendo la eficacia como el alcance de los fines u objetivos que se tienen proyectados para con determinada acción, atribución o actividad de un organismo o funcionario, y a que a su vez justifican la existencia del mismo.

#### CAPITULO 4:

### **DERECHOS DE PETICIÓN ENVIADOS A LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES DE ANTIOQUIA.**

En éste ultimo capitulo se pretende realizar unas breves reflexiones en torno al cumplimiento y eficacia de las funciones del personero municipal como veedor del patrimonio público, y encargado de las actuaciones preventivas en los procesos de contratación Estatal, especialmente en la etapa precontractual, con el fin de combatir el fenómeno de corrupción en el departamento de Antioquia.

Para ello se enviaron derechos de petición a 80 personerías municipales del departamento antioqueño con tres preguntas básicas:

1- ) Con base en las funciones de los personeros indique ¿cual es la participación que tiene la personería municipal en la fase precontractual de las modalidades de contratación que se llevan a cabo por parte de las diferentes entidades públicas centralizadas y descentralizadas de su municipio? ¿Desde cuándo? Y ¿hasta cuándo?

2- ) Se nos indique ¿Qué medidas se han tomado para proteger el patrimonio público con respecto a la etapa precontractual de las modalidades de contratación que se llevan por parte de las diferentes entidades públicas centralizadas y descentralizadas de su municipio? ¿Desde cuándo? y ¿hasta cuándo?

3- ) Se nos indique desde... y hasta la fecha ¿En qué ocasiones la oficina de control interno y/o servidor público de las diferentes entidades públicas

centralizadas y descentralizadas de su municipio han solicitado acompañamiento a la personería para la revisión de los contratos?

La finalidad de realizar dichos cuestionamientos tiene el propósito de identificar el nivel de conocimiento de las personerías municipales frente a las funciones que deben realizar en el ámbito de la contratación Estatal especialmente en la etapa precontractual. Asimismo establecer su nivel de participación y las actuaciones realizadas con miras a darle cumplimiento a sus obligaciones legales y constitucionales, para determinar el nivel eficacia de éstas.

Además, se buscó verificar si las personerías municipales trabajan de forma conjunta y articulada con las oficinas de control interno de las entidades públicas, y otros servidores de la administración municipal, y comprobar si existen solicitudes por parte los funcionarios públicos, la ciudadanía o los contratistas para participar en los procesos de contratación.

El procedimiento que se realizó fue el siguiente; en primer lugar se enviaron derechos de petición con las preguntas señaladas anteriormente a 80 municipios de Antioquia, cubriendo el 65% de las municipalidades, frente a un total de 123 municipios en el departamento.

Luego de recibir las respuestas de las Personerías municipales se hizo un análisis sistemático de toda la información recopilada, para clasificarla, encontrar similitudes, puntos en común, y caracterizar las posiciones desde las diferentes localidades y contextos.

Posteriormente se anexaron al proyecto investigativo 12 derechos de petición, es decir el 15% de la información total analizada, para darle soporte a las reflexiones y posiciones planteadas, y evidenciar el ejercicio realizado en el departamento antioqueño.

Los 12 derechos de petición corresponde a los siguientes municipios; 5 del área metropolitana del valle de Aburrá; Itagüí, envigado, bello, caldas, la Estrella, y 7 de

distintas subregiones; Carolina del príncipe, Nechí, Liborina, San Roque, Santa Bárbara, Yolombó, El Peñol.

Los derechos de petición analizados son un insumo muy importante para develar la pregunta de investigación planteada inicialmente, se constituyen en elemento fundamental para contrastar con el arduo ejercicio inicial de sistematización de normatividad, doctrina y jurisprudencia sobre contratación, personerías municipales, y corrupción de cara a las realidades concretas en los territorios.

#### **4.1 Análisis sistemático de los derechos de petición enviados a personeros municipales en el departamento de Antioquia.**

Luego de la lectura minuciosa de los derechos de petición enviados a las personerías municipales de las distintas regiones de Antioquia, y especialmente los 12 que fueron seleccionados como referencia central del presente análisis, se procederá a exponer unas constantes identificadas dentro del estudio realizado.

En la mayoría de los casos no se presenta participación de las personerías municipales en la etapa precontractual de contratación pública, situación que revela la gran dificultad para aplicar la normatividad que obliga al personero a participar como veedor del tesoro público, y también encargado de las actuaciones preventivas con el fin de evitar situaciones u actos irregulares en todos los procesos de contratación.

Se identificaron actuaciones de las personerías tales como revisar periódicamente la página del sistema electrónico de contratación pública (SECOP), atender ocasionalmente quejas de la comunidad en cuanto a los contratos por situaciones irregulares, revisar aleatoriamente algún procedimiento contractual, realizar eventualmente visitas a las dependencias de la administración local o solicitar información. Sin Embargo en ningún municipio se evidenció un trabajo organizado, sistemático y constante en materia de actuaciones preventivas, y veeduría del tesoro público, que demuestre un plan de control a la gestión de los funcionarios públicos, y un cronograma de actividades de

seguimiento, y prevención sobre los contratos públicos, para garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente.

Uno de los argumentos que más se presentó para justificar la no participación de las personerías municipales en la etapa precontractual es el mandato que prohíbe la coadministración sobre este tipo de actuaciones de la administración pública, no obstante es necesario señalar que según los preceptos estudiados sobre las actuaciones preventivas, éstas no deslegitiman la autonomía de la entidades públicas, ni tampoco afectan el principio de separación de poderes, éste tipo de actuaciones están encaminadas a generar debates, someter a discusión temas jurídicos, intervenir en representación de la comunidad, realizar seguimientos, acompañar los procesos, señalar irregularidades, pero en ningún momento puede incidir sobre las decisiones jurídicas, políticas, técnicas, y financieras de las entidades de la administración, ni tampoco coaccionar a los responsables de la gestión contractual. En consecuencia el argumento inicial pierde peso normativo y puede ser cuestionable.

Por otra parte algunas personerías sostienen que no participan de los procesos precontractuales sustentados en el numeral 11 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, el cual señala; *“Las corporaciones de elección popular y los organismos de control y vigilancia no intervendrán en los procesos de contratación, salvo en lo relacionado con la solicitud de audiencia pública para la adjudicación en caso de licitación.”* Sin embargo, este postulado debe reflexionarse desde el bloque de constitucionalidad, ya que en la sentencia C -113 de 1999 se declara la exequibilidad de la parte subrayada. La corte realiza un análisis sobre la prohibición del control previo, y señala que la contraloría general de la república siempre debe realizar controles posteriores y selectivos sobre las actuaciones de la administración, y asimismo deberán realizarse los controles de gestión de la procuraduría general de nación, no obstante, para esta última entidad, junto con el ministerio público incluyendo al personero municipal, según la resolución 490 de 2008, y la resolución 456 de 2010 es permitido excepcionalmente realizar actuaciones preventivas desde la etapa precontractual de la contratación pública

en aras de evitar un perjuicio irremediable del patrimonio público, y la afectación de los derechos fundamentales de la población. Por lo tanto dicho argumento de las personerías para justificar su no participación puede ser fácilmente debatido.

Debe tenerse en cuenta que los derechos de petición anexos al final del proyecto, están seleccionados en dos subgrupos; los municipios del área metropolitana que presentan primera categoría en bello, Itagüí y envigado, segunda en la estrella, y cuarta en caldas, y los otros siete municipios de diversas subregiones del departamento que son de sexta categoría. Ésta referencia sirve para determinar que en éstos últimos municipios existe menor densidad poblacional y menor producción de recursos económicos.

Es necesario referenciar un asunto de notable preocupación, y es que en todos los municipios, especialmente los de sexta categoría se presenta una gran dificultad para participar de los procesos contractuales y para cumplir muchas otras funciones debido a que tienen insuficientes recursos humanos, financieros y operativos, inclusive en muchos territorios llegan a ser solo dos funcionarios (personero y asistente) los encargados de ejercer estas atribuciones. Por lo tanto, se evidencia éste gran problema en todo el departamento Antioqueño, y se refleja en la debilidad institucional de las personerías municipales desde el mismo presupuesto público que no permite una capacitación constante de sus funcionarios en temas contractuales, un apoyo logístico de expertos en la materia, la imposibilidad de configurar un equipo técnico para realizar actuaciones preventivas en los procesos de la administración, y muchas otras líneas de acción, debido al bajo nivel de recursos disponibles para estas dependencias.

Debido a que la gran mayoría de municipios del departamento antioqueño son de sexta categoría, es una situación que indica la precariedad en las personerías municipales, y las dificultades a las que se enfrentan cotidianamente en el cumplimiento de sus funciones, lo cual es un motivo de alerta, ya que éstos funcionarios se desenvuelven como organismo de control en las localidades, y su buena labor implicar la salvaguarda del patrimonio público y el interés general.

Por otra parte, y relacionado al punto anterior, se dice que las personerías municipales tienen más de mil funciones consagradas en la constitución política, leyes, decretos, y múltiples instrumentos normativos, en muchos campos diversos como derechos humanos, derechos fundamentales, acciones constitucionales, servicios públicos, urbanismo, salud, educación, conflicto armado, familia, políticas públicas, y muchísimos más ámbitos dentro de lo comunitario, por lo tanto ésta situación dificulta evidentemente que el personero municipal pueda desenvolverse plenamente en todos los campos que la normatividad le ordena.

El personero municipal presenta una sobrecarga de atribuciones que superan su verdadera capacidad de acción, tiene que atender demasiadas necesidades de la vida social sin tener las herramientas suficientes, y muchas veces sin tener la capacitación que se requiere para cubrir tantos ámbitos en materias tan especializados.

Esto quiere decir que muchas normas contenidas en el ordenamiento jurídico que regulan las funciones de las personerías municipales son inoperantes, no tienen una aplicación en los territorios, generan un gran desorden normativo, complican el quehacer de los personeros, evidencia la debilidad de éste organismo de control de nivel municipal para hacer presencia constante frente a las necesidades sociales, y realizar acciones concretas para proteger la comunidad.

Ambos aspectos relacionados, es decir la dificultad financiera y técnica junto a la saturación de funciones, son el escenario perfecto para la proliferación de la corrupción en la administración pública, especialmente en la contratación Estatal, debido a la falta de seguimiento, y la ausencia de actuaciones de prevención por parte de los organismos de control de orden local.

Además, según la mayoría de respuestas emitidas por los personeros municipales, generalmente no se solicita la presencia de las personerías en la etapa precontractual de la contratación Estatal por parte de la oficina de control interno, la ciudadanía, u otros organismos de control, asunto que pone en evidencia la necesidad de un trabajo articulado entre éstos. no obstante, aunque

la ley no obliga directamente a las oficinas de control interno a llamar la personería en los procesos de contratación, partiendo del principio constitucional de colaboración armónica se podrían proyectar estrategias y planes de acción conjunta, entre personerías, oficinas de control interno, Procuraduría o ministerio público, Contralorías, y Fiscalía para realizar acompañamiento a los procesos de contratación Estatal con el propósito de identificar tempranamente irregularidades que puedan constituir una afectación al patrimonio público y se ejecuten las actuaciones correspondientes.

Puede sostenerse que las personerías municipales desconocen en gran medida sus atribuciones, son temerosas de ejercer funciones preventivas por falta de recursos humanos y técnicos, o por el error de considerar que sobrepasan los límites de la autonomía de las entidades contratantes, también evaden responsabilidades al sostener que los controles a la etapa precontractual de contratación pública corresponde únicamente a la oficina de control interno, desligándose de dichas obligaciones y eventual participación. Estas situaciones son preocupantes a la luz de las necesidades de la sociedad.

#### **4.2 Reflexiones sobre la eficacia de las personerías municipales para combatir la corrupción en la etapa precontractual de la contratación pública.**

Éste es el último acápite que antecede a las conclusiones finales del proyecto, luego de un arduo ejercicio de recopilación de información, análisis, y sistematización se procederá a exponer algunas reflexiones sobre la hipótesis planteada inicialmente.

El proyecto investigativo se ha construido sobre una línea lógica que entrelaza los capítulos y temas tratados de forma coherente, conservando una relación conceptual de principio a fin, y ampliando la perspectiva de algunos conceptos básicos que sirven de fundamento para la comprensión global.

En un primer momento se caracterizaron los elementos generales del contrato Estatal, se actualizó el estado del arte en cuanto a normatividad, fundamentos constitucionales y jurisprudenciales, principios rectores, etapas del procedimiento, y todas las nociones elementales para contextualizar al lector en el tema de la contratación pública que es el eje temático sobre el que se desenvuelve la investigación.

Luego se realizaron algunos análisis generales con respecto al concepto de la corrupción y algunas de sus manifestaciones en diversos campos sociales, pasando por los mecanismos nacionales e internacionales encaminados a combatirlo, y llegando a un punto muy específico que es el análisis de dicho fenómeno en el departamento de Antioquia, en un ámbito determinado que es la contratación pública. Este punto permitió identificar una problemática vigente en la sociedad actual que debe ser atendida por los organismos de control y la ciudadanía en general.

Posteriormente se referenciaron un conjunto muy amplio de funciones de las personerías municipales en múltiples ámbitos, y gradualmente se fue concretando el análisis en el contexto de sus atribuciones desde la etapa precontractual de contratación pública, en donde se referenciaron determinadas funciones para las personerías como veedores del tesoro público según el artículo 24 de la ley 617 del 2000, y además la realización de actuaciones preventivas para realizar control de gestión de los funcionarios públicos.

Ésta información fue contrastada con los derechos de petición enviados a las distintas personerías municipales de las subregiones de Antioquia, para conocer directamente la posición de éstos funcionarios públicos frente a su participación en la etapa precontractual de contratación, y sus acciones encaminadas a la protección del patrimonio público, lo cual arrojó importantes reflexiones desarrolladas en el acápite anterior.

En consecuencia lo que corresponde en el presente segmento es realizar el respectivo análisis sobre la eficacia en la ejecución de las funciones que han sido

señaladas en diversos momentos del proyecto que deben ser cumplidas por las personerías municipales en los procedimientos de contratación Estatal.

Lo primero es recordar someramente lo que atañe a la noción de eficacia en la normatividad Colombiana, en la cual se hace referencia a dicho concepto en el artículo 2 de la carta política cuando se establece que uno de los fines del Estado es garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la constitución, asimismo en otras normas constitucionales como el artículo 209 se establece que es un principio rector de obligatorio cumplimiento para quien desempeña función administrativa, y en el 365 es un objetivo fundamental en la prestación de servicios públicos, entre otros. Por lo tanto la eficacia se configura como una cualidad en el accionar de la administración pública que implica la vigencia del Estado social en el ámbito jurídico-político de la nación, es decir, se traduce en acciones concretas del Estado encaminadas a lograr unos fines u objetivos trazados previamente en instrumentos normativos.

El principio de eficacia consagrado desde el ámbito constitucional asigna para las autoridades públicas un conjunto de deberes y obligaciones encaminadas a realizar acciones de protección de los derechos de la ciudadanía y de ésta forma impide que la administración permanezca indiferente ante situaciones que afecten a la población, en síntesis implica el cumplimiento ineludible de las determinaciones establecidas por la administración pública para sus diversos organismos y funcionarios.

Contextualizando éste principio en el ámbito concreto de las funciones de las personerías municipales, es necesario realizar un análisis teleológico para determinar cuáles son los fines u objetivos esenciales para los cuales la normatividad ha dispuesto unas actuaciones específicas de las personerías en el contexto de la contratación pública especialmente en la etapa precontractual. En ese orden de ideas, recapitulando temas anteriormente desarrollados, el fin último que justifica la existencia de dichas obligaciones de las personerías tiene su fundamento en la protección integral del patrimonio público, el amparo de los derechos fundamentales de los ciudadanos que tienen conexidad con la correcta

utilización del presupuesto nacional, la identificación temprana de actos de corrupción, el accionar articulado de los organismos de control para garantizar la salvaguarda del interés general, la prevención de hechos u actuaciones irregulares en el ejercicio de la función pública, la materialización de los principios rectores en los procesos contractuales, y múltiples acciones encaminadas a garantizar la democracia, la gobernabilidad, mejorar la credibilidad de los sectores ciudadanos en las entidades y servidores públicos, y fortalecer los ejercicios de control.

Por lo tanto; ¿las funciones de las personerías municipales como veedores del erario público y encargados de las actuaciones preventivas desde la etapa precontractual de la contratación Estatal, cumplen o no los parámetros de la eficacia para mitigar la corrupción en los municipios de Antioquia?

Responder esta incógnita es un paradigma bastante complejo, pero de alguna forma resuelve el objeto central de la investigación, y básicamente corresponde al planteamiento de la posición personal de los autores de la investigación luego de éste proceso de construcción del conocimiento.

Lamentablemente la eficacia de dichas funciones de las personerías está en crisis, su cumplimiento es muy limitado, dichas dependencias de orden municipal realizan algunas actuaciones aisladas, pero éstas son casi inofensivas frente a las grandes problemáticas estructurales que tienen las entidades públicas.

Si analizamos las finalidades u objetivos planteados anteriormente, podría decirse que la actuación de las personerías en los procesos contractuales no llega a tener una verdadera incidencia sobre los resultados esperados, no se cumplen teleológicamente los fines para los cuales han sido creadas dichas disposiciones normativas.

Por lo tanto es evidente la actual crisis institucional del Estado Colombiano, ya que las entidades públicas y los organismos de control constantemente están perdiendo credibilidad ante la ciudadanía, asunto que aumenta el descontento de la población sobre los funcionarios públicos, y se ve reflejado en el ejercicio de gobernabilidad cada vez más conflictivo.

La debilidad endémica de las instituciones del Estado, y de los mecanismos de control, permite que anualmente se pierdan gran cantidad de recursos públicos por mala gestión contractual, desviación de poder, extralimitación de funciones, y múltiples abusos que se presentan cotidianamente en los diversos territorios.

La excesiva cantidad de funciones en cabeza de las personerías municipales junto a la insuficiencia de los recursos humanos y técnicos para materializarlas hace que sean funciones de papel, que no tengan plena efectividad en la realidad de las localidades.

La poca eficacia en las actuaciones de control de las personerías municipales, permiten la proliferación del fenómeno de la corrupción que se acrecienta paulatina pero silenciosamente por todo el territorio Colombiano, en los diferentes niveles, y estructuras de las instituciones públicas, especialmente en los procesos contractuales que son el objeto de análisis de la presente investigación.

Por lo tanto, esta situación debe ser una alerta para las autoridades administrativas, un llamado de atención para fortalecer los mecanismos de control desde el orden municipal y para buscar su articulación con otros instrumentos regionales, nacionales e internacionales direccionados a combatir frontalmente los actos de corrupción en la contratación pública, especialmente desde la etapa precontractual que es el nicho de la descomposición administrativa, el estadio ideal para desviar los recursos de la nación.

Una razón por la cual no deben descartarse completamente, ni debe decretarse de forma absoluta la ineficacia de las funciones preventivas, y de control de las personerías municipales, es que éstas se constituyen en instrumentos de gran potencial para contrarrestar el fenómeno de la corrupción institucional en Antioquia, no obstante debe fortalecerse la capacidad de acción de los personeros, ya que éstos son una figura supremamente importante en representación de la comunidad en el ámbito fundamental de la nación; los municipios.

## CONCLUSIONES

-La contratación pública es un instrumento encaminado al cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de derecho, la prestación de servicios públicos, la materialización de derechos fundamentales, económicos, sociales culturales y colectivos, el cumplimiento de las funciones públicas, y múltiples aspectos de gran importancia para la sociedad, es un mecanismo que dirige la utilización del patrimonio de la nación hacia la consecución del bienestar general.

La correcta ejecución de los contratos públicos se refleja en desarrollo para el país, la conservación de los principios democráticos, la legitimación de los poderes públicos, el buen gobierno, la realización de los supremos intereses de la comunidad, equidad, buen vivir, y la protección de la dignidad humana como principio fundante del Estado Colombiano.

En ese sentido tiene especial importancia garantizar los principios rectores que rigen los procesos de contratación Estatal, fortalecer los mecanismos de control jurídico, fiscal, y social que lo rigen, fomentar la cultura ciudadana y política de vigilancia, supervisión y protección del patrimonio público.

-A lo largo de la investigación se evidenció una problemática social muy vigente en la actualidad; el fenómeno de la corrupción. Ésta manifestación del comportamiento humano es un ejemplo de la descomposición ética y moral del individuo y la colectividad que afecta todas las dimensiones de la vida comunitaria.

En el departamento de Antioquia se presenta el fenómeno de la corrupción en las instituciones públicas, y un ámbito de especial preocupación es el contexto de la contratación Estatal, ya que la presencia de actos corruptos afectan directamente el bien común, y menoscaban los supremos intereses de la sociedad, agrava la situación de las poblaciones vulnerables, detiene el progreso económico del país, y afecta todas las dimensiones de la vida en sociedad señaladas anteriormente.

Debido a esta situación se fundamenta la importancia de los mecanismos encaminados a la lucha y erradicación de la corrupción dentro de los procesos de

contratación Estatal, especialmente desde el ámbito precontractual, el cual es muy vulnerable en temas como desviación de poder, monopolios privados, sobornos, actuaciones irregulares, extralimitación de funciones, violaciones al debido proceso, e infinidad de situaciones que deben ser atendidas por la autoridades públicas y la ciudadanía en general.

-En el desarrollo del proyecto investigativo se percató la relevancia de funcionarios como el personero municipal que son claves para articular la representación de los intereses de la comunidad y las actuaciones de la administración pública desde diversos ámbitos y campos de acción.

Las personerías municipales deben cumplir un cúmulo de funciones bastante extenso, e incluso podría decirse que son los funcionarios públicos que más atribuciones pueden llegar a tener por mandato constitucional y legal en el territorio Colombiano.

En ese orden de ideas, se realizó un rastreo de las atribuciones del personero municipal en el ámbito de la contratación Estatal, propiamente desde la etapa precontractual, para determinar el papel que éste debía desempeñar en estos procedimientos, Lo que pudo identificarse es que el personero tiene la obligación de veeduría del tesoro público en los procesos contractuales del Estado, es el encargado de las actuaciones preventivas sobre el control de gestión de los funcionarios públicos, y además debido a que funge como agente del ministerio público en los municipios, debe ejercer el respectivo control disciplinario y remitir a las autoridades respectivas todo hecho o situación irregular identificada.

Sin embargo, luego de un proceso de análisis y reflexión, pudieron reconocerse algunas problemáticas; en primer lugar las personerías municipales de Antioquia en gran medida desconocen sus atribuciones en los procesos contractuales desde la etapa precontractual, y no suelen intervenir de forma directa en los procedimientos contractuales de las entidades públicas. En segundo lugar, las Personerías municipales de las subregiones Antioqueñas, especialmente las de sexta categoría, que son la gran mayoría, presentan limitaciones técnicas y

financieras en su estructura interna, asunto que dificulta la presencia de dichos funcionarios en la supervisión de los contratos públicos, Y además es evidente la desarticulación entre las oficinas de control interno con las personerías, ya que nunca se solicita su presencia dentro de los procedimientos contractuales.

En consecuencia desde un análisis de eficacia se percibe gran debilidad institucional del Estado para vigorizar la figura de las Personerías municipales, y mantener vigente el control institucional de los contratos públicos, especialmente en la etapa precontractual, partiendo desde el ámbito local y gradualmente promover su articulación con los mecanismos regionales y nacionales de control, y lucha anticorrupción.

No obstante, debe señalarse el gran potencial de dichas funciones de veeduría del patrimonio público y actuaciones preventivas de las personerías municipales para combatir el fenómeno de la corrupción en Antioquia dentro de los procesos de contratación, es un tema que no ha sido muy estudiado, y de su profundización podrían surgir importantes contribuciones a los instrumentos de control.

El mayor aporte de los autores de la presente investigación en el campo académico y social es suscitar debates críticos, y reflexiones sobre los modelos actuales de control de la contratación pública desde las municipalidades, que permitan revalorar las actuaciones preventivas, y descubrir su importancia para combatir la corrupción desde la etapa precontractual de contratación pública, y así mejorar progresivamente la efectividad de los resultados de control.

En esa medida es una estrategia renovadora promover los mecanismos de prevención y seguimiento, la cultura del control ciudadano para advertir los hechos y conductas irregulares de los funcionarios públicos en forma temprana, antes de que los perjuicios patrimoniales hayan agraviado a toda la comunidad y sea irreversible su efecto nocivo para la sociedad.

La labor del investigador social es situarse en el análisis de problemáticas reales, vigentes en la actualidad y comenzar a forjar nuevos caminos en la interpretación del derecho para impulsar la efectividad de los mecanismos de control contractual

en el departamento de Antioquia y de ésta forma contribuir al desarrollo social y el fortalecimiento institucional en la lucha contra la corrupción.

La lucha contra la corrupción es un proceso que debe articular los esfuerzos académicos y de todos los sectores públicos y privados para promover estrategias innovadoras de control sobre las diferentes etapas de contratación Estatal, fortaleciendo el trabajo mancomunado con otros organismos como la contraloría general de la república, las contralorías regionales y municipales, oficinas de control interno, fiscalía general de la nación, ministerio público y veedurías ciudadanas.

Por último cabe señalar que el debate queda abierto, desde la construcción social y académica pueden surgir importantes estrategias para mejorar la gestión contractual en el departamento de Antioquia, es responsabilidad de todos aportar a la edificación de la cultura del control ciudadano, y la articulación de la comunidad con los organismos y las instituciones públicas para velar por el interés general y los fines esenciales del Estado social de Derecho.

## ANEXOS

### Derechos de petición enviados a personerías municipales de Antioquia;

#### # 1 - Personería municipal de Itagüí.



1500 20 18 11 51

Itagüí 30 MAY 2018

Señora: Marisol Echeverri Díaz  
Referencia: Contestación Derecho de Petición.

Cordial Saludo:

María Isabel Ramírez Giraldo Actuado en calidad de Secretaria General de la Personería Municipal de Itagüí procede a contestar el derecho de petición radicado número 18051500800215 de fecha 12 de mayo del año en curso en los siguientes términos

Las funciones de los Personeros Municipales están determinadas e la ley 136 de 1994 más exactamente en el artículo

**178. Funciones.** El Personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y las siguientes:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el artículo 87 de la Constitución.

2. Defender los intereses de la sociedad.

**3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.**

Si bien es cierto en el numeral tercero (3) se refiere al ejercicio de vigilar el eficiente las funciones administrativas hay una norma de carácter especial que es ley 80 de 1993 y la 1082 de 2015 que son normas que regula todo el tema contractual en todas sus diferentes etapas.

De otro lado el tema contractual se establece de manera particular en los manuales de contratación donde se determina el comité de contratación.

Por parte de las oficinas de control interno realizan unas auditorias de carácter interno lo que se significa que no están en la obligación legal de llamar a otro ente para efectuar las mismas.

Centro Administrativo Municipal de Itagüí (CAMI)  
Cra. 51 No 51-55  
Teléfono: +57 (4) 3764884  
www.personeriaitagui.gov.co / info@personeriaitagui.gov.co



80GER427085



GP-CER 427087



Por consiguiente la intervención de las Personería en los temas contractuales es a solicitud de las partes.

En este orden de ideas se le da respuesta al derecho de petición



María Isabel Ramírez Giraldo.  
Secretaria General.

Proyecto: Alexander Mira A/C. *Alexander Mira A.C.*

## # 2 - Personería municipal de Bello.



Bello Antioquia, mayo 17 de 2018

Al contestar sírvase citar el radicado  
PERS-1229

Señores  
MARISOL ECHEVERRI Y JOSE GILBERTO GÓMEZ  
Carrera 51 N° 50-113  
marisolecheverrdiaz@gmail.com  
Municipio de Copacabana

Asunto: Respuesta derecho de petición

Cordial Saludo

La Personería Municipal, en atención a la solicitud presentada por ustedes, recibida en este Despacho el día 15 de mayo del presente año, antes de dar respuesta a las tres inquietudes planteadas, se permite hacer de manera general las siguientes precisiones con el fin de ilustrarlos sobre nuestro desempeño en favor de la comunidad Bellanita.

1. Como ustedes lo afirman, una de las funciones de la Personería es vigilar las actuaciones de la administración, función que desde el 2016, año en el cual inicié mi período, he venido ejerciendo con mi equipo de trabajo a través de diferentes actuaciones tales como:

- Revisión de procesos contractuales en todas sus etapas, cuyo resultado queda consignado en un informe que permite la toma de decisiones en cuanto al control administrativo.

- Acciones preventivas, mediante las cuales se hace seguimiento a situaciones específicas que ameritan nuestra intervención con el fin de proteger los derechos de las personas o el patrimonio público, ya sea por petición de la ciudadanía o a consideración nuestra.

- Vigilancias administrativas a los procesos adelantados en las diferentes Secretarías y en las Inspecciones Municipales, dejando constancia en actas de visita especial y haciendo seguimiento a cada una de las actuaciones de los funcionarios con el fin de verificar si se ajustan a derecho y establecer la existencia de posibles hechos relevantes para el proceso disciplinario.

- Acompañamiento en la conformación de las veedurías ciudadanas y seguimiento a las acciones populares que se adelantan en contra del municipio.

- Radicación y trámite de quejas presentadas por la ciudadanía.

PBX: (57-4) 6047935

Cra 50 N° 51-00 - Código Postal: 051053 - Bello - Antioquia

[www.personeriabello.gov.co](http://www.personeriabello.gov.co)

 /Personería de Bello  @personeriabello  @personeriabello



- Seguimiento oportuno y diligente a los derechos de petición escritos, vía correo electrónico, verbales o anónimos que llegan a la Personería.

2. Es importante precisar que la Personería Municipal, ejerce un control preventivo que puede dar lugar a diferentes acciones, como instaurar acciones de tutela, iniciar procesos disciplinarios, dar traslado a otras instancias como la Procuraduría, Contraloría o Fiscalía si a ello hubiere lugar, hacer solicitudes, advertencias y requerimientos a la administración, etc., a diferencia de la Contraloría Municipal a quien corresponde el control fiscal posterior.

Hechas las anteriores consideraciones, paso a dar respuesta a su petición en los siguientes términos:

A la primera pregunta sobre cuál es la participación que tiene la Personería Municipal en la fase precontractual de las modalidades de contratación, me permito informarles que este ente de control, no tiene competencia para participar en los procesos contractuales de la administración ya que, estaría incurriendo en la prohibición de coadministrar, lo que hace es una selección de contratos para revisar cubriendo el mayor número de secretarías, al momento de examinar los expedientes, algunos de ellos solo están convocados y otros celebrados, los que se encuentran en la fase precontractual son verificados en su aspecto legal, posteriormente se revisa la ejecución y se verifica la terminación y liquidación del contrato y como producto de ello se realiza un informe que da lugar a decisiones y trámites posteriores según las evidencias y las irregularidades detectadas.

Respecto a la pregunta de qué acciones se han tomado para proteger el patrimonio público respecto a la parte precontractual de las modalidades de contratación, como les manifesté anteriormente, la Personería revisa los contratos en todas sus etapas y si encuentra que la etapa precontractual no está ajustada a derecho, ya sea porque se hizo un contrato sin el lleno de los requisitos, porque se observa violación a los principios contractuales, porque no se acatan las normas vigentes, porque se limita la pluralidad de oferentes con exigencias no permitidas en los pliegos de condiciones, porque el contratista no demuestra la idoneidad para ejecutar el contrato, porque se hace por una modalidad diferente, porque no se aportaron todos los documentos exigidos al contratista, porque se están legalizando hechos cumplidos, porque se observa un posible direccionamiento del contrato o por cualquier otra circunstancia correspondiente a esta etapa del proceso, se da cuenta de ello en el informe respectivo y se compulsan copias a los demás órganos de control para lo de su competencia.

En dichos informes, hemos encontrado posibles detrimentos patrimoniales, lo cual, se pone en conocimiento de la Contraloría Municipal con el fin de salvaguardar el patrimonio público y en algunos casos se da traslado a la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá. Adicionalmente se analiza la procedencia o no para iniciar un proceso disciplinario en contra de los funcionarios responsables del proceso.

PBX: (57 -4) 6047935

Cra 50 N° 51-00 - Código Postal: 051053 - Bello - Antioquia

[www.personeriabello.gov.co](http://www.personeriabello.gov.co)

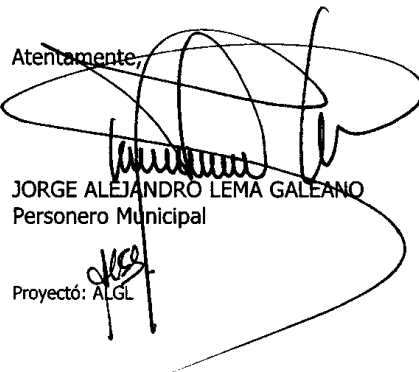
 Personería de Bello  @personeriabello  @personeriabello



Finalmente, respondiendo a la pregunta de si la oficina de Control Interno o algún servidor público de las entidades centralizadas y descentralizadas del municipio han solicitado acompañamiento a la Personería para la revisión de los contratos, les manifiesto que no se han allegado solicitudes de ese tipo en la presente vigencia.


Espero haber atendido de manera satisfactoria su petición y les informo que esta Personería está a su disposición para atender las solicitudes que consideren pertinentes luego de tener mayor claridad sobre los asuntos que son de nuestra competencia.

Atentamente,



JORGE ALEJANDRO LEMA GALEANO  
Personero Municipal

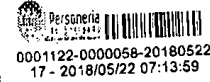
Proyectó: ALGL



### # 3 – Personería Municipal de Envigado.



Envigado, mayo 21 de 2018.



Señores  
**MARISOL ECHEVERRI DÍAZ**  
[marisolecheverrdiaz@gmail.com](mailto:marisolecheverrdiaz@gmail.com)  
**JOSÉ GILBERTO GÓMEZ CASTRO**  
[joqigoca@gmail.com](mailto:joqigoca@gmail.com)

**Asunto:** Respuesta derecho de petición.

Cordial saludo,

La Personería de Envigado, recibió el derecho de petición interpuesto por ustedes a través del correo electrónico institucional, en el cual se solicita información relacionada con los siguientes temas:

1. Con base en las funciones del personero se nos indique: ¿Cuál es la participación que tiene la Personería municipal en la fase precontractual de las modalidades de contratación que se llevan a cabo en las diferentes entidades públicas centralizadas y descentralizadas de su municipio?

Con relación a la participación de la Personería en la etapa precontractual de las modalidades de contratación, es importante indicar el numeral 11 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el cual establece que: Las corporaciones de elección popular y los organismos de control y vigilancia no intervendrán en los procesos de contratación, salvo en lo relacionado con la solicitud de audiencia pública para la adjudicación en caso de licitación. (Subrayado fuera de texto) En este sentido, cabe anotar que esta entidad como órgano de control no debe realizar intervenciones en la fase precontractual de los procesos de contratación adelantados por los entes sujetos de vigilancia, toda vez, que se desfiguraría su naturaleza y se convertiría en coadministradora, por lo que la tarea del órgano de control no es intervenir en los procesos de la administración, si no, a partir de su propia independencia, realizar la verificación objetiva y posterior de lo actuado por la administración, teniendo en cuenta que puede realizar la verificación de lo desarrollado en los procesos de contratación, porque no ha interferido en ellos de forma anticipada.

Lo anterior, tiene relación con que desaparece el control previo y la cogestión una vez entra en vigencia la Carta Política de 1991, igualmente, con que se respetan la separación de los poderes y los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 Constitucional, en especial los principios de economía y celeridad, con el fin de evitar que los trámites de contratación se dilaten en el tiempo, por la indebida injerencia de los órganos de control.

Sede Principal Calle 38 A Sur No. 43 – 67 Envigado, Teléfonos 339 40 47 – 339 40 48 Fax 339 40 53  
Centro de Orientación y Atención a Víctimas del Conflicto Armado Interno  
Carrera 43 No. 38 A Sur 23 Envigado, Teléfono: 270 39 16  
[personeria@envigado.gov.co](mailto:personeria@envigado.gov.co) [www.personeriaenvigado.gov.co](http://www.personeriaenvigado.gov.co)



Personería  
de Envigado  
*Unidos por los derechos humanos*



En el único caso en el que podría intervenir este despacho, con carácter necesario, preventivo y excepcional, es cuando de una manera evidente y urgente se requiera la defensa efectiva de los derechos fundamentales en peligro o por un inminente riesgo del patrimonio público.

2. Se nos indique: ¿Qué medidas han tomado para proteger el patrimonio público con respecto a la etapa precontractual de las modalidades de contratación que se llevan por parte de las diferentes entidades públicas centralizadas y descentralizadas de su municipio desde y hasta?

Siguiendo con el hilo conductor de la respuesta anterior con relación a las intervenciones en la fase precontractual de la contratación estatal por parte de este despacho y con relación a las medidas adoptadas por la Personería para la protección del patrimonio público en la etapa precontractual, es importante aclarar que el personero no asume directamente las funciones de control fiscal ni desplaza a la Contraloría en esta competencia que goza de expreso mandato constitucional, por lo cual se circunscribe a ser veedor del tesoro público con ocasión a la función de la vigilancia administrativa, es decir, ejerce la potestad de realizar visitas de vigilancia administrativa a la entes sujetos de control, bien sea de oficio o a petición de las partes interesadas, y en el caso de detectarse el uso indebido de los recursos del tesoro público, debe informar a los órganos competentes de investigar y sancionar dicha conducta desde lo fiscal e iniciar las investigaciones disciplinarias a las que haya lugar conforme lo establecido en el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002).

3. Se nos indique desde y hasta la fecha ¿En qué ocasiones la oficina de control interno y/o servidor público de las diferentes entidades públicas centralizadas y descentralizadas de su municipio han solicitado acompañamiento a la Personería para la revisión de los contratos?

A la fecha, como agentes del ministerio público en el municipio de Envigado, no se ha recibido solicitud para brindar acompañamiento en la revisión de los contratos por parte de los sujetos vigilados.

Atentamente,

  
**VIRGINIA LÓPEZ FLÓREZ**  
Personera Municipal

Sede Principal Calle 38 A Sur No. 43 – 67 Envigado, Teléfonos 339 40 47 – 339 40 48 Fax 339 40 53  
Centro de Orientación y Atención a Víctimas del Conflicto Armado Interno  
Carrera 43 No. 38 A Sur 23 Envigado, Teléfono: 270 39 16  
personeria@envigado.gov.co www.personeriaenvigado.gov.co

## # 4 – Personería Municipal de la Estrella

La Estrella, 06 de junio de 2018  
300-503



Señores  
**MARISOL ECHEVERRI DÍAZ**  
**JOSÉ GILBERTO GÓMEZ CASTRO**  
e-mail: [marisolecheverriidiaz@gmail.com](mailto:marisolecheverriidiaz@gmail.com)  
Carrera 51 No. 50 – 113 Copacabana - Antioquia

Asunto: Respuesta a derecho de petición 2018.05.522 del 15 de mayo de 2018.

De manera atenta y conforme al artículo 23 de la Constitución Nacional y al artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, encontrándonos dentro de los términos legales para tal fin, nos permitimos dar respuesta a su Petición radicada en este despacho el día 15 de mayo de 2018, bajo el radicado interno No. 2018.05.522.

Esta Agencia del Ministerio Público, haciendo uso de las potestades otorgadas por la Constitución y la Ley, ejerciendo funciones de órgano de control, tal y como se lo permite el artículo 117 de la Carta Magna, a quien según el artículo 118 de la misma le "...corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas", y en atención a su solicitud, procede a indicar la respuesta para cada una de sus peticiones en los siguientes términos:

**PRIMERA:** Frente a la participación que tiene la Personería Municipal en la fase precontractual de las modalidades de contratación, que se llevan a cabo en las diferentes entidades públicas centralizadas y descentralizadas del municipio.

Es preciso establecer que la Personería municipal no tiene participación directa en las etapas precontractuales de los procesos que lleva a cabo la administración municipal, debido a que la función de la entidad es ejercer como entidad de control, de este modo, mes a mes se realiza una búsqueda aleatoria en el SECOP para revisar los procesos contractuales que se encuentran publicados, y en caso de encontrar irregularidades en los mismos, se realizan acciones de carácter preventivo, que permitan vigilar los procesos y su desarrollo, así mismo, es importante aclarar que la función de vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas no se circunscribe específica y únicamente a la contratación estatal, pues la vigilancia se realiza continuamente a los

Calle 80 Sur N°58-78. Tercer Piso. Teléfono: 5407447.  
[personeria@laestrella.gov.co](mailto:personeria@laestrella.gov.co)  
La Estrella-Antioquia

diferentes procesos administrativos de la entidad, entre los que se encuentran: urbanísticos, de restablecimiento de derechos, querrelas, trámites de competencia de las inspecciones, vigilancia en materia de tránsito y transporte; entre muchos otros, de este modo es humanamente imposible que la personería participe de todos los procesos contractuales pues su misión si bien es cierto se encuentra encaminada a la vigilancia de quienes ejercen funciones estatales, esta se realiza de manera prioritaria dando trámite a las quejas de tipo disciplinario que se radican en el despacho, y a las acciones preventivas cuando se evidencian falencias en los procedimientos, además de ser indispensable la acertada, oportuna y eficaz atención al público para la defensa de sus derechos.

En materia contractual se han asumido las quejas de tipo disciplinario que se han radicado en el despacho respecto de presuntas vulneraciones al Estatuto General de la Contratación Estatal y su normatividad aplicable.

**SEGUNDA:** En relación con las medidas adoptadas para la protección del patrimonio público con respecto a la etapa precontractual de las modalidades de contratación que se llevan a cabo en las entidades públicas centralizadas y descentralizadas en el municipio de la Estrella.

La personería municipal, realiza acciones de tipo preventivo y en casos donde los oferentes han solicitado el acompañamiento, o interpuesto quejas por considerar que los procesos no se ajustan a los principios de la contratación estatal ha intervenido de manera inmediata solicitando las aclaraciones pertinentes, actuando en defensa de los derechos de los ciudadanos y del interés público, incluso se han realizado las observaciones a los procesos, se han iniciado acciones de mediación y se han solicitado los correctivos necesarios, igualmente, siendo la Contraloría la entidad encargada del control fiscal, se han tramitado los hallazgos que según la mencionada entidad derivan en procesos de tipo disciplinario, pues la competencia de la Personería versa sobre este tipo de responsabilidad, en cuanto al tiempo de realización de dicha función se realiza de manera permanente y cuando por solicitud de usuarios o entidades de control o de oficio se avizoran irregularidades en los procesos.

**TERCERO:** Indicar hasta la fecha en que ocasiones la oficina de Control Interno y/o servidor público de las diferentes entidades públicas centralizadas y descentralizadas han solicitado acompañamiento a la personería para la revisión de los contratos.

No se han recibido solicitudes de acompañamiento para la revisión de la contratación estatal, sin embargo, si se ha informado a la Personería del inicio de procesos

contractuales para que la entidad ejerza la función de vigilancia que considere pertinente, para la vigencia 2018 se han radicado las siguientes:

- Invitación Selección Abreviada por Subasta Inversa Presencial No. 001 de 2018, por parte de la Secretaría de Obras Públicas, para el suministro de materiales de construcción por valor de DOSCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL CIENTO PESOS (\$272.498.100).
- Invitación pública CMC 006 de 2018 por parte de la Secretaría de Hacienda municipal, para la prestación del servicio para elaborar la calificación del riesgo del municipio de La Estrella para la adquisición de un empréstito, por valor de VEINTIUN MILLONES DE PESOS (\$21.000.000).
- Invitación Selección Abreviada por Subasta Inversa No. 007 de 2018, por parte de la Secretaría de Seguridad Social y Familia, para el servicio de análisis microbiológico y fisicoquímicos en los sistemas de acueductos y en los restaurantes del municipio de La Estrella, por valor de CINCUENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$59.500.000)
- Invitación Pública CMC 007 de 2018, por parte de la Secretaría de Seguridad Social y Familia, para la fumigación y control de plagas en establecimientos de alto riesgo y los puntos críticos en el municipio de La Estrella, por valor de VEINTE MILLONES DE PESOS (\$20.000.000)
- Invitación Pública CMC 009 de 2018, por parte de la Secretaría de Seguridad Social y Familia, para el suministro de materiales didácticos, recreativos y adecuación de espacios en el marco de la celebración del mes de la niñez en el municipio de La Estrella, por valor de DIECINUEVE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS DIECISIETE PESOS (\$19.999.817).
- Invitación Pública CMC 010 de 2018, por parte de la Secretaría de Hacienda Municipal, para la adquisición de un empréstito por valor de VEINTIUN MILLONES DE PESOS (\$21.000.000)
- Invitación Selección Abreviada por Subasta Inversa No. 004 de 2018, por parte de la Secretaría de Seguridad Social y Familia, para el soporte nutricional, suministro de medicamentos e insumos de aseo y limpieza para el funcionamiento del programa ARCA y el control natal de caninos y felinos en el municipio de La Estrella, por valor de OCHENTA Y SEIS MILLONES DE PESOS (\$86.000.000).

Calle 80 Sur N°58-78. Tercer Piso. Teléfono: 5407447.

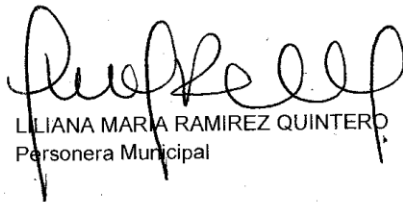
[personeria@laestrella.gov.co](mailto:personeria@laestrella.gov.co)

La Estrella-Antioquia

De igual forma, la Personería municipal durante el año 2018, ha realizado diferentes visitas a la Oficina Asesora Jurídica del municipio de La Estrella, con el fin de verificar el cumplimiento de la ley de garantías, revisando los contratos celebrados y ejecutando acciones de carácter preventivo.

Le reiteramos el compromiso de la Personería municipal con la comunidad y quedamos atentos a cualquier información adicional que consideren pertinente.

Atentamente,

  
LILIANA MARÍA RAMÍREZ QUINTERO  
Personera Municipal

Proyecto: Ana María Aguirre B.

## #5 – Personería municipal de Caldas

Caldas Antioquia, 01 de junio de 2018

Oficio No. 187

Señor(a)  
**MARISOL ECHEVERRI DÍAZ**  
**JOSÉ GILBERTO GÓMEZ CASTRO**  
Carrera 51 No. 50 -113  
Copacabana  
[marisolecheverrdiaz@gmail.com](mailto:marisolecheverrdiaz@gmail.com)



### **Asunto. Respuesta a derecho de Petición**

Respetuoso saludo,

Con la finalidad de dar respuesta al Derecho de Petición radicado ante este Despacho el día 15 de mayo del año que transcurre, y con respecto al punto primero de la petición, la suscrita Personera informa, que a la fecha se encuentran en trámite actuaciones disciplinarias por presuntas irregularidades en el proceso contractual, así mismo se han realizado acciones preventivas. Sin embargo, se precisa que durante la etapa precontractual no se ha participado.

Ahora, frente al punto segundo, como ya se anotó, la Personería no ha participado en la etapa precontractual; y con relación al punto tercero se informa que ni la Oficina de Control Interno, ni funcionario de la Administración Municipal han solicitado acompañamiento para la revisión de contratos, este Despacho ha iniciado las actuaciones disciplinarias con fundamento en las quejas ciudadanas.

Cordialmente,

  
**MARÍA ROSALBA VALENCIA ARRUBLA**  
Personera Municipal

Carrera 51 No. 127 Sur - 41  
Tel.: 378 85 00 Ext. 121  
[personeria@caldasantioquia.gov.co](mailto:personeria@caldasantioquia.gov.co)

## # 6 - Personería municipal de Carolina del príncipe.



PERSONERÍA MUNICIPAL  
CAROLINA DEL PRÍNCIPE

¡RESPECTO POR LOS DERECHOS HUMANOS, CAMINO HACIA LA PAZ!

Oficio PMC 30-098-2018

Carolina del Príncipe, Mayo 28 de 2018

Señores  
**MARISOL ECHEVERRI DIAZ**  
**JOSE GILBERLTO GÓMEZ CASTRO**  
Peticionarios  
Medellín

ASUNTO: Respuesta Derecho de Petición

Cordial Saludo,

En atención al derecho de petición por Ustedes presentado fechado del 12-05-2018, y recibido en la Personería Municipal de Carolina del Príncipe el 15 de mayo de 2018 a través del correo electrónico institucional, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

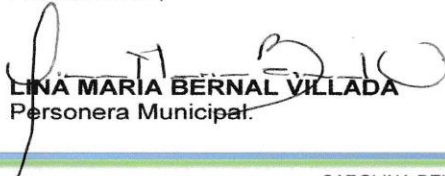
1. **A la primera y segunda pregunta:** La actividad precontractual es una función propia del ente municipal y de las entidades que se rigen por las normas de contratación pública, y es en esta fase donde se materializa, entre otros, el principio de planeación. La participación de la Personería se desarrolla principalmente en ejercer la función de vigilancia administrativa, la cual se hace de manera aleatoria, verificando entre otros la publicidad y transparencia del proceso en las herramientas dispuestas para tal fin por el Estado como es el SECOP, y especialmente en los procesos donde se conozca que se presentan presuntas irregularidades, situación que hasta el momento no se ha conocido en esta fase del proceso.

Adicional a la medida de vigilancia, en caso de presentarse una situación irregular, se deberán formular las denuncias, quejas o procesos disciplinarios o fiscales a que haya lugar. Así mismo, desde la Personería se fomentan el Control Social y la Veeduría ciudadana, se informa a los ciudadanos las generalidades de la contratación pública para que tengan herramientas que ayuden a la protección del patrimonio público y el control social respectivo, y se reitera a los ciudadanos la disposición de la Personería en realizar el acompañamiento y recibir las denuncias a que haya lugar.

2. **A la Tercera pregunta:** No se han recibido solicitudes de las oficinas de Control Interno o servidores públicos para la revisión de los contratos.

Esperando haber atendido satisfactoriamente su petición.

Atentamente,

  
**LINA MARIA BERNAL VILLADA**  
Personera Municipal.

---

CAROLINA DEL PRÍNCIPE – ANTIOQUIA  
Carrera 50 N° 49 - 59. Primer Piso. Palacio Municipal.  
Tele Fax: 863 47 86. E-Mail: [personeria@carolinadelprincipe-antioquia.gov.co](mailto:personeria@carolinadelprincipe-antioquia.gov.co)  
Página Web: [www.carolinadelprincipe-antioquia.gov.co](http://www.carolinadelprincipe-antioquia.gov.co).  
Link Órganos de Control – Personería Municipal

## # 7 – Personería municipal de Nechí.

 <b>PERSONERÍA MUNICIPAL DE NECHÍ (ANT)</b> NIT.900814992-1	Código: ACO-FO-04
	Respuesta DERECHO DE PETICION
	Versión 1 Vigencia: 26/05/16

Nechí 16 de mayo de 2018.

Señores

**MARISOL ECHEVERRI DÍAZ y JOSE GILBERTO GOMEZ CASTRO.**

**Asunto;** Respuesta Petición Respetuosa.


**Cordial Saludo.**

Comedidamente me permito reconocer, el derecho Constitucional que tiene todo Ciudadano en el territorio Nacional a impetrar ante las organizaciones o entidades Peticiones respetuosas con el fin de satisfacer dudas e inquietudes, así también como la de reclamar ante situaciones que se sientan afectado o vulnerados, en ese sentido el suscrito funcionario se dispone a dar respuesta en orden cronológico del oficio sin número de fecha 12 de mayo de 2018 allegado por los arriba citados.

**Primera:** Con base en las funciones del personero se nos indique: ¿Cuál es la participación que tiene la personería municipal en la fase precontractual de las modalidades de contratación que se llevan a cabo en las diferentes entidades públicas centralizadas y descentralizadas de su municipio?

- El Personero Municipal como garante de derechos y veedor del tesoro Público le compete prestar atenta vigilancia y control en cuanto a los diferentes procesos de contratación que desarrolla el Ente Territorial y además de entidades públicas y privadas que prestan o suministran bienes y servicios al Municipio, caminando a la realidad Municipal en Nechí Antioquia se realiza a solicitud de interesados, esto debido a que la Personería Municipal está Compuesta de un Binomio Personero-Asistente, debido a que es una entidad de sexta categoría donde le es imposible cumplir a cabalidad con las más de mil funciones que se le han indilgado a los Personeros Municipales, lo que redundamos en decir ante ustedes y ante los organismos del nivel Nacional que personerías tan pequeñas le es imposible contratar personal técnicamente calificado para que auxilie las múltiples funciones que competen entre ellas la atención a las víctimas del conflicto armado que en nuestro caso son alrededor de unas once mil víctimas.

**Segunda:** Se nos indique ¿Qué medidas se han tomado para proteger el patrimonio público con respecto a la etapa precontractual de las modalidades de contratación que se llevan por parte de las diferentes entidades públicas centralizadas y descentralizadas de su municipio desde... y hasta?

	<b>PERSONERÍA MUNICIPAL DE NECHÍ (ANT)</b> NIT.900814992-1	Código: ACO-FO-04
	<b>RESPUESTA DERECHO DE PETICION</b>	Versión 1
		Vigencia: 26/05/16

- Personalmente considero que las etapas contractuales son poco garantistas, a diario vemos licitaciones amañadas a pequeña y gran escala al punto que las plataformas como el SECOP se vienen modernizando con el fin de restarle espacio a prácticas corruptas, en nuestro caso en particular desde el año 2016 se ha instado a el ente Territorial y la Ese Hospital la Misericordia de Nechí las instituciones más robustas del municipio por no decir que las únicas a que hagan participe al Despacho de La Personería de estos Procesos, sin que esto se haya dado ya que no tiene un piso o soporte vinculante establecido o reglado por ley.

**Tercera:** se nos indique desde... y hasta la fecha ¿En qué ocasiones la oficina de control interno y/o servidor público de las diferentes entidades públicas centralizadas y descentralizadas de su municipio han solicitado acompañamiento a la personería para la revisión de los contratos?

- Como lo venía narrando en los Puntos anteriores La Personería Municipal está Facultada para realizar visitas especiales y mirar el tema contractual o cualquier otro del orden administrativo en el momento que desee, máxime si existe queja o manifestación de vulneración de derechos, pero ajustados a la realidad las oficinas de Contratación no ejercen este protocolo si así lo podríamos llamar, (Por ejemplo; llamar a personería a informar que se van abrir unos sobres de propuestas) y en concreto solo en un par de casos que se han presentado quejas se ha realizado seguimiento y acompañamiento a licitaciones, insisto cabe resaltar que el deber ser es siempre estar allí generando la transparencia y blindando estos procesos de las malas praxis, pero retomando el tema logístico y de capacidad operativa técnicamente apta o idónea es poco posible.

Cortésmente,

  
**JOSE DE LOS SANTOS MENDEZ YEPEZ**  
 Personero Municipal

*Dignidad, Justicia y Solidaridad*

## # 8 – Personería municipal de Liborina.



Liborina, 16 de mayo de 2018  
100.14-104

Señor(a)  
**JOSE GILBERTO GOMEZ CASTRO**  
**MARISOL ECHEVERRI DIAZ**  
Carrera 51 No. 50-113  
Copacabana, Antioquia

**Asunto:** Respuesta a derecho de petición.

Cordial saludo,

En atención al derecho de petición recibido el día 15 de mayo de la anualidad en esta agencia del Ministerio Público, bajo el radicado No. 150, me permito brindar respuesta oportuna a su solicitud de información en los siguientes términos:

La Personería Municipal de Liborina (Antioquia) ha realizado seguimiento y control a la fase precontractual de los procesos contractuales llevados a cabo por el ente central y de sus entidades descentralizadas, a través de la revisión de los estudios previos, los pliegos de condiciones y la selección objetiva del contratista que tenga la oferta más favorable para la entidad, buscando salvaguardar los principios de transparencia, economía y responsabilidad consagrados en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, para lo cual se han consultado los procesos contractuales en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), se ha realizado visita a las dependencias encargadas de los procesos contractuales y se han efectuado las observaciones pertinentes cuando a ello hubiera lugar.

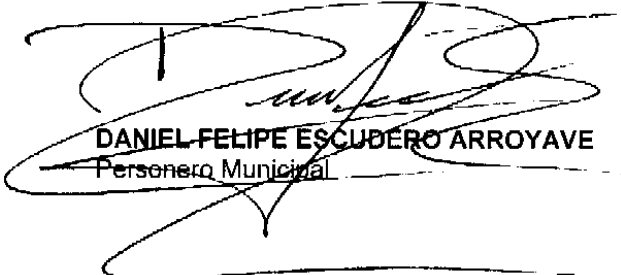
De igual forma, se ha promovido la creación de veedurías ciudadanas y grupos de control social que coadyuven a la fiscalización de algunos programas, proyectos y contratos que se ejecutan en la jurisdicción; se ha realizado presencia en algunas audiencias de adjudicación para velar por la legalidad, transparencia y protección del interés público; y se ha dado traslado de presuntas irregularidades detectadas a la Fiscalía General de la Nación.

Es importante destacar que la Administración Municipal ocasionalmente requiere el acompañamiento de la Personería Municipal, más que todo se acude a ella para el cierre y validación de las propuestas económicas recibidas, sin perjuicio de la intervención oficiosa de esta agencia cuando lo estime pertinente.

*" Cuida y protege tus derechos "*  
Calle 8 Nro 10 – 47 Teléfonos: 856-13-31. Línea gratuita: 018000-40-00-31  
personeria@liborina-antioquia.gov.co

Finalmente, se precisa que la actividad de seguimiento y control es aleatoria por el cúmulo de funciones asignadas a esta agencia del Ministerio Público, pero se ha venido ejerciendo en la medida de que la carga laboral lo permita, puesto que no se tiene el personal suficiente para realizar un control a cada uno de los procesos contractuales promovidos por los entes públicos de la jurisdicción, siendo de vital importancia el control social que puedan realizar las veedurías ciudadanas y las denuncias de la comunidad para encauzar las acciones preventivas y disciplinarias que correspondan.

Cordialmente,



**DANIEL FELIPE ESCUDERO ARROYAVE**  
Personero Municipal

## # 9 – Personería Municipal de San Roque

República de Colombia  
Departamento de Antioquia  
Personería Municipal de San Roque



San Roque, 29 de Mayo de 2018

PSR – 183

Señores  
**MARISOL ECHEVERRI DIAZ**  
**JOSE GILBERTO GOMEZ CASTRO**  
Cra 51 N° 50-113  
Copacabana, Antioquia

### ASUNTO: RESPUESTA DERECHO DE PETICIÓN

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta el Derecho de Petición allegado a este despacho, actuando dentro del término de Ley, me permito dar respuesta al mismo en los siguientes términos:

1. Las Personería hacen parte del control social del municipio respectivo y deben hacer vigilancia según lo establecido en la Ley 617 de 2000, en los procesos contractuales que adelanten las administraciones municipales, así mismo le corresponde a las oficinas de control interno realizarlo, como a la Contraloría General de Antioquia en control posterior.
2. El Control en la etapa pre-contractual lo ejercen las Oficinas de Control Interno, lo ejercen los responsables de los procesos y el control preventivo lo ejerce la Procuraduría o Ministerio Público para este caso.
3. Las normas que rigen la vigilancia, control y seguimiento de los contratos en las entidades públicas, en su orden de primacía, son: • Ley 80 de 1993. Como argumenta la Procuraduría General de la Nación, esta vigilancia, control y seguimiento se sustenta en los deberes de las entidades contratantes, consagrados en el artículo 4 de esta Ley. • Ley 1150 de 2007, específicamente Artículo 19. • Ley 1474 de 2011, específicamente Artículo 84. y otros decretos reglamentarios. • Normas civiles y comerciales. • El contrato, su(s) prórroga(s), adición(es), otrosí o modificación(es). • El Manual de Contratación de cada entidad.
4. Seguimiento a la contratación.
5. Publicación y actualización del plan anual de adquisiciones - Obligatoriedad inscripción Registro Único de Proponentes - Análisis del sector económico y de

"En cada Actuación, en cada Decisión, Primero el Pueblo"  
Calle 19 Nro. 20-28 Casa de la Cultura "Julio Valencia Molina"  
Tel. 8656113. Cel. 3117464973. [personeria@sanroque-antioquia.gov.co](mailto:personeria@sanroque-antioquia.gov.co)  
Código Postal: 053030

los oferentes por parte de las Entidades Estatales - Riesgos por proceso de contratación - Publicación de documentos en SECOP máximo 3 días después de su expedición - Requisitos de publicación de estudios previos (excepto mínima cuantía) - Requisitos de aviso de convocatoria y pliego de condiciones Obligatoriedad de actualización del manual de contratación

6. Vigilancia de la Personería de los posibles riesgos en las etapas de la contratación.

- Filtrar información sobre procesos contractuales que adelanta la entidad.
- Direccionamiento de la contratación desde el pliego de condiciones y los estudios previos.
- Estructuración de especificaciones técnicas y condiciones de evaluación manipulables para beneficiar a terceros.
- Errores en la elaboración y consolidación de las evaluaciones de las propuestas.
- Concentración de poder en la gestión de etapas clave del proceso contractual y en la custodia de los registros relacionados.
- Publicación extemporánea o no publicación de documentos del proceso contractual en el SECOP.
- Adopción de actos administrativos en forma extemporánea.

Cabe aclarar que por las infinidades de funciones, Las Personerías de 6° categoría mantenemos poca disposición de tiempo para realizar una permanente y constante vigilancia a cada contrato que realizan las administraciones y las entidades descentralizadas de los municipios.

Atentamente,



**LUIS ALBERTO CARDONA SANCHEZ**  
Personero Municipal

## # 10 - Personería municipal de Santa Bárbara.

DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

MUNICIPIO DE SANTA BÁRBARA

PERSONERIA MUNICIPAL

*"Enseñamos tus deberes, para defender tus derechos"*

Santa Bárbara, 23 de mayo de 2018

OFICIO PMSB N° 18-67

Señores

MARISOL ECHEVERRI DIAS  
JOSE GILBERTO GOMEZ CASTRO  
La ciudad

Referencia: RESPUESTA DERECHO DE PETICIÓN

Cordial saludo:

En forma respetuosa, me permito dar respuesta al Derecho de Petición de fecha 12 de mayo de 2018, enviado al correo de la Personería Municipal, en los siguientes términos:

1. Frente al primer interrogante, me permito indicarles que la Personería Municipal de Santa Bárbara- Antioquia, no hace ningún tipo de intervención en la fase precontractual de las modalidades de contratación de las Entidades Públicas centralizadas y descentralizadas, pues esta Personería Municipal en ejercicio de sus funciones, hace control posterior a la celebración de los contratos, de acuerdo a lo que reportan las diferentes entidades en la plataforma SECOP, donde además se solicitan las carpetas contractuales para hacer la revisión más a fondo e informar ante los diferentes organismos, lo que viene aconteciendo en materia de contratación en Santa Bárbara.
2. Como lo indique con anterioridad, la Personería Municipal no hace ningún tipo de control en la etapa precontractual, por lo tanto no se ha tomado ningún tipo de medida en esa fase para proteger el patrimonio público.
3. En ninguna ocasión, la oficina de control interno y/o algún servidor público, han solicitado a la Personería Municipal, el acompañamiento para la revisión de los contratos, pues como también lo indique, esta Personería hace el control previo en la medida que se observa en el SECOP el avance de la contratación.

Lo anterior para los fines que ustedes estimen necesarios.

Atentamente,

  
ALINA AGUIRRE ACEVEDO  
Personera Municipal

---

CRA. BOLÍVAR N° 50 - 21, PALACIO MUNICIPAL, OFICINA 105 TELEFAX 846 32 57, CÓDIGO POSTAL 055057

## # 11 - Personería municipal de Yolombó.



PERSONERÍA MUNICIPAL YOLOMBÓ

En defensa del Pueblo y los Derechos Humanos

Yolombó, mayo 28 de 2018

Oficio No. 070

Señora

**MARISOL ECHEVERRI DÍAZ**

**JOSÉ GILBERTO GÓMEZ**

Copacabana, Antioquia

**Referencia: Respuesta a Derecho de petición.**

Cordial saludo,

Mediante el presente, me permito responder el derecho de petición recibido en este Despacho a través de correo electrónico en los siguientes términos:

Las Personerías Municipales hacen parte del control social del municipio respectivo y deben hacer vigilancia según lo establecido en la Ley 617 de 2000, en los procesos contractuales que adelanten las administraciones municipales, así mismo le corresponde a las oficinas de control interno realizarlo, como a la Contraloría General de Antioquia en control posterior.

El Control en la etapa pre-contractual lo ejercen las Oficinas de Control Interno, lo ejercen los responsables de los procesos y el control preventivo lo ejerce la Procuraduría o Ministerio Público para este caso.

Las normas que rigen la vigilancia, control y seguimiento de los contratos en las entidades públicas, en su orden de primacía, son:

- Ley 80 de 1993. La vigilancia, control y seguimiento se sustenta en los deberes de las entidades contratantes, consagrados en el artículo 4 de esta Ley.
- Ley 1150 de 2007, específicamente Artículo 19.
- Ley 1474 de 2011, específicamente Artículo 84 y otros decretos reglamentarios.
- Normas civiles y comerciales.
- El contrato, su(s) prórroga(s), adición(es), otro sí o modificación(es).
- El Manual de Contratación de cada entidad.

Seguimiento a la contratación:

- Publicación y actualización del plan anual de adquisiciones.
- Obligatoriedad inscripción Registro Único de Proponentes.

- Análisis del sector económico y de los oferentes por parte de las Entidades Estatales.
- Riesgos por proceso de contratación.
- Publicación de documentos en SECOP máximo 3 días después de su expedición.
- Requisitos de publicación de estudios previos (excepto mínima cuantía).
- Requisitos de aviso de convocatoria y pliego de condiciones.
- Obligatoriedad de actualización del manual de contratación.

Vigilancia de la Personería de los posibles riesgos en las etapas de la contratación:

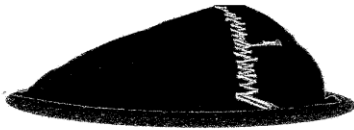
- Filtrar información sobre procesos contractuales que adelanta la entidad.
- Direccionamiento de la contratación desde el pliego de condiciones y los estudios previos.
- Estructuración de especificaciones técnicas y condiciones de evaluación manipulables para beneficiar a terceros.
- Errores en la elaboración y consolidación de las evaluaciones de las propuestas.
- Concentración de poder en la gestión de etapas clave del proceso contractual y en la custodia de los registros relacionados.
- Publicación extemporánea o no publicación de documentos del proceso contractual en el SECOP.
- Adopción de actos administrativos en forma extemporánea.

Las Personerías Municipales tienen multiplicidad de funciones, es por ello que se apoyan en las comunidades, en las veedurías ciudadanas y demás formas de participación y control ciudadano, para ejercer vigilancia y control a las Entidades Públicas, siempre disponibles a atender las solicitudes y los requerimientos.

Lo anterior, para trámites y fines pertinentes,

CAROLINA CADAVIO  
CAROLINA ANDREA CADAVIO GIRALDO  
Personera Municipal

## # 12 – Personería municipal de El Peñol.



**PERSONERÍA MUNICIPAL  
EL PEÑOL 2016 - 2020**  
*Por un Peñol más humano*

OFICIO PMP – 2018 – 368  
EL PEÑOL, 24 DE MAYO DE 2018

Al contestar favor citar número de oficio y asunto.

Señores  
**MARISOL ECHEVERRI DÍAZ**  
**JOSÉ GILBERTO GÓMEZ CASTRO**  
Cr. 51 # 50 – 113 Copacabana Ant.  
marisolecheverrdiaz@gmail.com

**REFERENCIA: RESPUESTA DERECHO DE PETICIÓN**

Cordial saludo,

De manera atenta me permito atender de fondo la petición de la referencia:

En relación a su petición del 12 de mayo de 2018, dirigida a este Despacho, me permito informarles que:

**Frente al punto 1°:** Con base en las funciones del personero se nos indique: *¿Cuál es la participación que tiene la personería municipal en la fase precontractual de las modalidades de contratación que se llevan a cabo en las diferentes entidades públicas centralizadas y descentralizadas de su municipio?*

**Respuesta:** La Personería municipal no tiene participación en la fase precontractual dentro de las modalidades de contratación de las diferentes entidades públicas centralizadas y descentralizadas del municipio de El Peñol; son estas entidades que en el ejercicio de su autonomía realizan sus procesos contractuales. Sin embargo en algunas ocasiones somos informados de los procesos contractuales que se adelantan, con el fin de que se le de publicidad con las veedurías ciudadanas inscritas en esta Personería.

**Frente al punto 2°:** Se nos indique *¿Qué medidas se han tomado para proteger el patrimonio público con respecto a la etapa precontractual de las modalidades de contratación que se llevan por parte de las diferentes entidades públicas centralizadas y descentralizadas de su municipio desde... y hasta?*

**Respuesta:** A la fecha en cumplimiento de la función constitucional de vigilar la conducta oficial de los servidores del nivel municipal esta Personería ha adelantado y adelanta varios procesos disciplinarios relacionados con las presuntas irregularidades en los procesos de contratación del municipio y sus entes descentralizados, igualmente se han realizado visitas de control de acuerdo a las directrices ordenadas por la Procuraduría General De La Nación, en especial en época de ley de garantías. También se ha realizado la respectiva compulsión de copias a los demás entes de control como Contraloría, Procuraduría y Fiscalía frente a las presuntas irregularidades presentadas en los procesos de contratación del municipio.

**Frente al punto 3°:** Se nos indique desde... y hasta la fecha *¿En qué ocasiones la oficina de control interno y/o servidor público de las diferentes entidades públicas centralizadas y descentralizadas de su municipio han solicitado acompañamiento a la personería para la revisión de los contratos?*

**Respuesta:** A la fecha en el mes de octubre de 2017, se recibió una solicitud de acompañamiento dentro de un proceso contractual del municipio de El Peñol, que consistió en ser garante en la apertura de unos sobres que contenían las propuestas económicas dentro de un proceso contractual del municipio.

En los términos anteriores he atendido su petición, respuesta que surte todos los efectos de ley, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes y complementarias.

Atentos a sus comentarios,

Atentamente,

  
**MEFI BOSET RAVE GÓMEZ**  
Personero Municipal El Peñol, Ant.

ALCALDÍA DE EL PEÑOL - PERSONERÍA DE EL PEÑOL, NIT: 890.980.917.1, Carrera 18 N° 02- 91 Palacio Municipal- Plaza de Bolívar, El Peñol, Antioquia. Código Postal 05500. Teléfono 8515855 Ext. 117, Cel.: 3113218776. Email: personeria@elpenol-antioquia.gov.co. Web: [www.elpenol-antioquia.gov.co/Personeria.shml](http://www.elpenol-antioquia.gov.co/Personeria.shml)

## Bibliografía

Acosta, G. O. (2000). *Teoría general del contrato y del negocio jurídico*. Bogotá: Temis, sexta edición. .

Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de estudios Constitucionales. .

C.P Carlos Arturo Campo, exp. 24996 (Consejo de Estado - Sala contencioso Administrativo - Sección tercera - Subsección A. 13 de Febrero de 2013).

C.P Danilo Rojas Betancourth, exp. 16371 (Consejo de Estado - sala de lo contencioso administrativo - Sección tercera - Subsección B - 29 de Febrero de 2012).

C.P Ruth Stella Correa Palacio, Expediente 24.715 (Consejo de Estado - Sala de lo contencioso administrativo - Sección tercera 3 de Diciembre de 2007).

Colombia, C. N.-R. (9 de Diciembre de 2013). Documento Conpes número 167. Bogotá, Colombia.

Colombia, T. p. (Marzo de 2017). Índice de transparencia departamental gobernaciones y contralorías resultados 2015 - abril 2016. . Bogotá, Colombia: Observatorio de integridad.

Conceptos, C. y. (enero de 2013). Encuesta sobre riesgos de corrupción en el sector salud en Colombia. Bogotá, Colombia: Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD).

Constitución Política de Colombia. (1991). Colombia.

Constitucional, C. (24 de Octubre de 2001). Sentencia C - 1105 . Colombia.

Constitucional, C. (16 de Marzo de 2004). Sentencia C- 246 . Colombia.

Correa, E. M. (2016). *Los Contratos y Convenios Administrativos* . Bogotá: Universidad Libre de Colombia.

DANE, D. A. (2009). Estudios poscensuales 7 - proyecciones nacionales y departamentales de población 2005 - 2020. Bogotá, Colombia.

Decreto 262. (22 de Febrero de 2000). Colombia.

Decreto 410. (27 de Marzo de 1971). *Código de Comercio* . 1991.

delito, N. U.-o. (2004). Convención de Naciones Unidas contra la corrupción. New York.

Dromi, R. (2010). *Licitación pública* . Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Flórez, F. C. (2017). Informe de gestión 2017. 365 días de Procuraduría ciudadana . Colombia : Procuraduría General de la Nación.

Ley 1150. (16 de Julio de 2007). Colombia.

Ley 136 . (2 de Junio de 1994). Colombia.

Ley 1437 . (18 de Enero de 2011). *Codigo de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo* . Colombia.

Ley 1474. (12 de Julio de 2011). Colombia.

Ley 1510. (17 de Julio de 2013). Colombia.

Ley 57 . (1887). *Codigo Civil* .

Ley 617. (9 de Octubre de 2000). Colombia .

Ley 80. (28 de Octubre de 1993). *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública* . Colombia.

Llaca, E. G. (2005). *La corrupción. patologia colectiva*. Mexico: Instituto nacional de administración pública.

Ministerio de Comercio, i. y. (Mayo de 2018). informacion: perfiles económicos departamentales . Oficina de Estudios Económicos .

Monica Liliana Herrera, J. F. (20 de Diciembre de 2016). Concepto marco 06 - Departamento administrativo de la funcion pública. Colombia.

Peña, S. Z. (Febrero de 2018). Informe de Gestión, Control objetivo, justicia fiscal, vigencia 2017. Contraloria General de Antioquia .

Resolucion 456 . (27 de Diciembre de 2010). Colombia.

Resolución 490. (10 de Diciembre de 2008). Colombia.

Reyes, A. M. (Noviembre de 2012). Estatuto del personero municipal. Una guia práctica para la buena gestión de los personeros municipales. Bogotá: Instituto de estudios del ministerio público - IEMP.

Rodríguez, L. R. (2009). Estructura del poder público en Colombia. Bogotá: Editorial Temis - 11a. Edicion.

Sentencia C - 826 (Corte Constitucional 13 de Noviembre de 2013).

Sentencia C- 223 (Corte Constitucional 18 de Mayo de 1995).

Sentencia C - 563 (Corte Constitucional 7 de Octubre de 1998).

Sentencia C - 713 (Corte Constitucional 7 de Octubre de 2009).

Sentencia C- 113 . (24 de Febrero de 1999). Colombia.

Sentencia C-623 (Corte Constitucional 25 de Agosto de 1999).

Vásquez, P. A. (2017). *Teoría del Negocio Jurídico. Instrumento de disposición de intereses personales, familiares y patrimoniales*. Medellín: Editorial UNAULA.

