

# FALTA DE OBJETIVIDAD EN LA LICITACIÓN PÚBLICA

Autoras:

Mónica Ailen Cruz Bustos

Lina Alejandra Sarmiento Barreto



UNIVERSIDAD  
La Gran Colombia

Vigilada MINECUCACIÓN

Maestría en Derecho, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D.C.

2023

# **FALTA DE OBJETIVIDAD EN LA LICITACIÓN PÚBLICA**

Autoras:

Mónica Ailen Cruz Bustos

Lina Alejandra Sarmiento Barreto

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Magister en Derecho**

**Diego David Barragán Ferro – Director de Tesis**



**UNIVERSIDAD**  
**La Gran Colombia**

Vigilada MINEDUCACIÓN

**Maestría en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales**

**Universidad La Gran Colombia**

**Bogotá**

**2023**

## **Tabla de contenido**

|  |           |
|--|-----------|
| Resumen                                    | 4         |
| Introducción                               | 7         |
| <b>CAPÍTULO I: La Contratación Estatal</b> | <b>11</b> |
| 1.1 Contratación Estatal:                  | 12        |
| 1.2 Contrato Estatal.                      | 15        |
| 1.3 Principios del Contrato Estatal        | 18        |
| 1.4 Elementos del Contrato Estatal         | 28        |
| 1.5 Tipos de Procesos de Selección         | 31        |
| 1.6 Licitación Pública                     | 42        |
| <b>CAPÍTULO II ORGANOS DE CONTROL</b>      | <b>51</b> |
| 2.1 Órganos de Control                     | 51        |
| 2.2 Modos de Control Estatal               | 58        |
| <b>CAPITULO III JURISPRUDENCIA</b>         | <b>65</b> |
| <b>CONCLUSIONES</b>                        | <b>75</b> |
| <b>Bibliografía</b>                        | <b>79</b> |

## Resumen

Esta investigación permitirá determinar aquellas malas prácticas en los procesos de licitación pública en Colombia, los cuales carecen de selección objetiva por la falta de una estricta vigilancia por parte de entes de control, los cuales deben ejercer una inspección en procesos de selección de acuerdo a los principios establecidos en la ley 80 de 1993.

Teniendo la autonomía de sancionar las irregularidades que se cometan al momento de contratar, castigando severamente las entidades que no cumplan la selección objetiva en materia de licitación pública en Colombia, situando en riesgo el correcto funcionamiento de la entidad estatal.

Este órgano de control deberá obligar a cada entidad a rendir informes de las contrataciones que celebren entre servidores públicos, contratistas, al momento de que se expida el debido acto administrativo, estos informes deberán contener las funciones y el respectivo examen de ingreso con el que se logre demostrar las capacidades que tiene el nuevo oferente y este pueda desempeñar de la mejor manera posible sus actividades.

A nivel nacional, Colombia cuenta con el principio de selección objetiva en la contratación pública, que además de ser un principio de la contratación, se trata de una regla estipulada de forma inamovible para que las y los individuos puedan contar con las mismas posibilidades “La diferencia que existe entre regla y principio y advierte la importancia de la aplicación de los principios como axiomas orientadores de la regla en la función contractual estatal” (Miranda Medina, La regla o el principio de la selección objetiva en la contratación pública colombiana, 2016, p.69). Adicional a lo anterior, como normativa interna, se tiene la Ley 80 de 1993, también contempla la objetividad en los procesos de selección.

Los instrumentos anteriormente mencionados, contribuyen al desarrollo de los puntos que se desarrollaran en la investigación para ofrecer alternativas que permitan cumplir los parámetros de selección objetiva en las licitaciones públicas.

**Palabras clave:** contrato estatal, licitación pública, selección objetiva, pliego de condiciones, principios.

### **Abstract**

This investigation will allow to determine those bad practices in the public bidding processes in Colombia, which lack objective selection due to the lack of strict surveillance by control entities which must carry out an inspection in selection processes according to the principles established in Law 80 of 1993.

Having the autonomy to sanction irregularities that are committed at the time of contracting, severely punishing entities that do not comply with the objective selection in terms of public bidding in Colombia, putting the proper functioning of the state entity at risk.

This control body must oblige each entity to render reports on the contracts they hold between public servants, contractors, at the time the due administrative act is issued, these reports must contain the functions and the respective entrance examination with which manages to demonstrate the capabilities of the new offeror and it can perform its activities in the best possible way.

At the national level, Colombia has the principle of objective selection in Colombian public contracting, which in addition to being a principle of contracting, is an irremovable rule stipulated so that individuals can have the same possibilities " The difference that exists between rule and principle and warns of the importance of the application of the principles as guiding axioms of the rule in the state contractual function" (Miranda Medina, The rule or the principle

of objective selection in Colombian public contracting, 2016 , p.69). In addition to the above, as internal regulations, Law 80 of 1993 also contemplates objectivity in the selection processes.

The previously improved instruments will contribute to the development of the points that will be developed in the investigation to offer alternatives that will allow the objective selection parameters to be met in public tenders.

**Keywords:** state contract, public bidding, objective selection, specifications, principles

## Introducción

¡Ley pervertida! ¡Ley —y con ella, todas las fuerzas colectivas de la Nación— desviada de su objetivo legítimo y dirigida a un objetivo totalmente contrario! ¡Ley convertida en instrumento de todas las codicias, en lugar de frenar las codicias! ¡Ley hacedora de iniquidad, cuando su misión era castigar la iniquidad!

Frederick Bastiat

La contratación estatal es el modo en el cual el Estado se asegura de adquirir bienes y servicios para desempeñar sus funciones, y poder ejercer sus funciones fundamentales consagrados en la Constitución Política y en la ley. Al desempeñar esta función con recursos públicos es necesario aplicarle un propio régimen jurídico para garantizar la transparencia y el correcto aprovechamiento de estos recursos.

Este régimen jurídico aplicable a la contratación estatal, contiene los modos en los cuales se puede contratar, los principios fundamentales para la escogencia del contratista, con especial énfasis en el principio de selección objetiva, escogiendo al mejor oferente, evitando gastos a la administración, al tratarse de contratos que se desarrollan con dineros públicos es necesario que el proceso de selección y adjudicación sean idóneo y pertinente, por ello el pilar fundamental en la selección del contratista es la selección objetiva, de igual manera existen órganos y medios de control para supervisar la celebración de estos contratos, existe intervención desde la ciudadanía al establecer la publicidad de los actos, como de órganos especializados, como la Contraloría General de la Nación quien ejerce el control fiscal, la Procuraduría General de la Nación encargada de supervisar a los servidores públicos, Colombia Compra Eficiente sistema encargado de registrar todos los contratos estatales en sus plataformas virtuales.

Estos medios de control de eximen de responsabilidad a los servidores públicos que celebran los contratos y al contrario conjuntamente se desarrollan con las funciones de los órganos de control.

Estos elementos establecidos para la celebración de los contratos y sus diversas modalidades permiten el correcto y óptimo desarrollo de los recursos del Estado para cumplir sus fines, sin embargo, han sido implementados también para evitar el retraso en obras y la indebida ejecución de estas impidiendo la pérdida de recursos públicos, por ejemplo en el tema de la licitación pública donde es criterio de la entidad contratante elaborar los pliegos de condiciones para la escogencia del contratista, estos parámetros deben cumplir con criterios objetivos que permitan identificar la idoneidad, capacidad y experiencia en la labor u obra a desempeñar, esta modalidad que en principio es la idónea para celebrar los contratos estatales se ha visto superada por varias excepciones que permiten la contratación directa para adquirir estos servicios, lo cual genera desconfianza y vulnera los principios de la selección objetiva, como el caso de contratación directa por único oferente, para adquirir determinados bienes, urgencia manifiesta, convirtiendo la regla general de la licitación pública en la excepción.

De acuerdo a entidades internacionales como “Transparency International Colombia” para el 2022 ocupaba el lugar número 91 de corrupción de 180 países con un puntaje de 39 sobre 100, en esta escala entre más bajo sea el valor, mayor corrupción existe en el país (Transparency International, 2022).

Al respecto la Secretaria de Transparencia ha revelado en un informe de julio de 2023 que desde el 2010 al 2023 se han reportado 57.582 denuncias asociadas a corrupción, de las cuales el 93.99% no cuentan con condena, el 89.7% están sin captura y el 77.15% se encuentran en etapa de investigación. De esta cantidad de denuncias según esta organización el 24.6%

correspondientes a 14.161 casos, correspondientes al delito de “celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales” consagrado en el art. 410 del Código Penal (Secretaría de Transparencia, 2023).

Respecto a este tipo de delitos afectan al orden social ya que son recursos públicos los que se ven afectados y de este modo imposibilitan cumplir la función del Estado, la cual no es otra de acuerdo a Bahamón (2018) que la regulación de las actividades estatales para dar fine a los fines del Estado consagrados en la Constitución Política de Colombia de 2018.

Así mismo se observa que uno de los métodos para contratar es la licitación pública de acuerdo a Ivanega (2011) la cual no es otra que el modo de adjudicar contratos estatales a contratistas mediante la selección adjetiva cumpliendo los requisitos legales que se la ley exija para el caso.

La adjudicación de contratos cuenta con varias opciones para su adjudicación siendo la regla general la licitación pública, existiendo otros medios los cuales son para temas específicos o excepciones establecidos en la ley, a modo de ejemplo tenemos la convocatoria a licitación pública que debió realizarse para la adjudicación del contrato de expedición de pasaportes y no fue realizado y para poder continuar con dichos tramites el Ministerio de Relaciones Exteriores se vio obligado a expedir la resolución 7541 declarando la urgencia manifiesta para poder adjudicar el contrato de manera directa sin tener que realizar la licitación pública, ya que el contrato que anteriormente regia el No. 145 de 2019, había sido prorrogado hasta el 2 de octubre, que es echa hasta donde los recursos permitían la prórroga de dicho contrato, sin interrumpir la prestación del servicio. Así mismo mientras la prórroga surtía efecto se convocó a licitación pública No. LP-001-2023 la cual fue declarada desierta, como el deber de prestar el servicio de pasaportes no puede suspenderse se procedió a decretar la urgencia manifiesta para posponer la

licitación pública y poder adjudicar el contrato de manera directa la cual se adjudicó a THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA por ser el único que acredito tener capacidad logística, técnica y financiera para ejecutar el contrato, por una duración de 12 meses en lo que se celebra nuevamente el proceso de licitación pública.

Lo anterior deja en claro una clara falencia en el ordenamiento jurídico para establecer medidas tendientes a proteger los recursos públicos, razón por la cual surge la pregunta ¿Cómo se vulnera la selección objetiva en procesos de adjudicación de contratos en la modalidad de licitación pública?

Para dar respuesta al interrogante anterior se busca identificar como la falta de estricta vigilancia por parte de las entidades de control en los procesos de contratación Estatal permiten vulnerar el principio de selección objetiva en las licitaciones públicas de acuerdo a los criterios establecidos en la ley 80 de 1993.

Este problema se aborda desde tres ejes centrales 1) analizar los procesos de adjudicación de la contratación pública, y como se vulneran los principios al interior de las licitaciones públicas que permiten vulnerar la selección objetiva. 2) Analizar los posibles factores y problemáticas sociales que pueden generar un ejercicio de contratación que no observan el principio de objetividad en los procesos de licitación pública, adjudicando proveedores sin capacidades para cumplir con los perfiles queridos en determinadas entidades. 3) Identificar la responsabilidad del servidor público que no cumpla con las obligaciones legales que no permitan cumplir con el correcto funcionamiento de los contratos estatales.

## **CAPÍTULO I: La Contratación Estatal**

En Colombia, el modo de adjudicar contratos para el desarrollo de la función pública es el contrato estatal desarrollado por autores como Güecha Medina (2010) en la obra “El contrato administrativo como acto administrativo: una nueva Teoría que determina su control de legalidad”, el cual se fundamenta en los principios de transparencia, legalidad, buena fe, economía, estos principios encuentran su sustento jurídico al interior de la Ley 80 de 1993, la Ley 1437 de 2011, entre otras. Estos contratos se basan en la selección objetiva de los contratos en el cual el mejor oferente se le adjudica el contrato tal como lo señala Beltrán Pardo (2020) en la obra “infraestructura y derecho; perspectivas roles y responsabilidades”, siempre que cumplan los criterios establecidos en los pliegos de condiciones. En este capítulo se abordan los conceptos técnicos referentes al modo de desarrollar los contratos estatales así como los elementos que los integran, así como los principios de la contratación estatal, tal como es el principio de selección objetiva desarrollado por Miranda (2016) quien realizó la investigación denominada “La Regla o el principio de la selección objetiva en la contratación pública colombiana” para la aplicación de este proceso dentro de los procesos de selección del contratista en Colombia, también se harán unas precisiones respecto a conceptos propios de la investigación relacionados -con identificar las malas prácticas en la celebración de licitaciones públicas y la vulneración de la selección objetiva.

Adicional a lo anterior se analiza también lo relativo al marco legal que regula la contratación estatal, especialmente lo relacionado - con la licitación pública, sus fases y las sanciones.

Esto permite establecer posteriormente las fallas que se cometen en la selección de contratistas de las licitaciones públicas y permitirá ofrecer posibles soluciones que permitan fortalecer los procesos de selección objetiva.

### **Marco Referencial**

Es necesario ahora plantear unos elementos básicos para poder abordar la temática de la investigación, para ello se procederá a plantear conceptos que iniciaran por aspectos generales, para posteriormente ligarlos a conceptos y prácticas técnicas y específicas para el desarrollo de la investigación. Así, de este modo se podrá identificar con una mayor facilidad las fases en las cuales se vulnera la selección objetiva dentro de los procesos de licitación pública en Colombia.

Para el desarrollo de este capítulo se utilizará como fuentes la legislación, la doctrina y la jurisprudencia, con el fin de establecer criterios válidos en los cuales se identifique las vulneraciones de la “selección objetiva”.

Por lo anterior se inicia a desarrollar conceptos generales acerca de aspectos relevantes dentro de la investigación, para posteriormente abordar los aspectos específicos dentro de la licitación pública.

#### **1.1 Contratación Estatal:**

La contratación estatal es el modo en el cual se responden a los fines esenciales del Estado consagrados en la Constitución Política de Colombia de 1991 contemplados en el artículo 2 el cual señala:

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 (C.P., art. 2)

Al respecto de la contratación estatal el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el “manual de contratación Pública” (2022), se refiere a este mecanismo en los siguientes términos:

La Contratación Estatal es un asunto esencial para el correcto devenir de la administración pública en cuanto constituye el principal instrumento de ejecución del gasto público para la satisfacción de los cometidos estatales. Adicionalmente, por el tamaño de la misma, es, sin duda, un instrumento de singular valía dentro del entorno de la materialización de los objetivos socio-económicos de la administración (p. 5)

Como se mencionó la contratación estatal tiene por fin dar cumplimiento a los fines del Estado, respecto a este concepto Bahamón (2018), sintetiza esta función en los siguientes términos: “La contratación estatal tiene como propósito la regulación de todos los procedimientos adelantados por las entidades estatales para la satisfacción y cumplimiento de los fines misionales del Estado mediante la celebración de un contrato” (p. 15-16), en el cual menciona algunas características que deben tenerse en cuenta para configurarse un contrato de la Administración, los cuales son: a) ejecución de una obra, prestación de un servicio público, cualquier otra prestación que tenga por fin la satisfacción de los intereses de los particulares, b) para ser considerado un contrato administrativo uno de los intervinientes debe ser del sector público, c) el contrato debe ser adhesivo ya sea por la existencia de un contrato macro o por la limitación de requisitos y condiciones establecidos por la Administración.

Por otra parte, los autores Tafur & Miranda en el trabajo de investigación intitulado “Contratación Estatal: algunas reflexiones generales”, establecen la contratación estatal desde el punto de vista del “contrato social” partiendo de la premisa en la cual “los ciudadanos ceden un poco de su libertad en favor de una entidad llamada Estado, supone la reserva para que este actúe en determinados fines que justifican esta renuncia colectiva”, desde esta concepción estos autores manifiestan que para que el Estado pueda cumplir con sus funciones, tiene que situar lo teórico en lo práctico, es decir tiene que actuar, y para ello cuenta con diferentes y diversas maneras de hacerlo, un ejemplo claro de esto es el modo de ejercer jurisdicción a través de las sentencias. Pero cuando requiere la intervención del sector público para llevar a cabo sus fines, debe hacerlo esencialmente a través de un contrato (p. 140)

Así mismo Tafur & Miranda plantean el paralelo entre los contratos celebrados por las personas y los celebrados por el Estado, en el cual establecen que los primeros lo hacen por obligación o “querer” el segundo lo hace por necesidad o “deber”, pues es el único modo teóricamente, en el que puede desarrollar y cumplir sus fines, lo cual conlleva a la necesidad de desarrollar una serie de condiciones especiales para este tipo de contratos, así como implementar una legislación propia para celebrar estos contratos (2007, p. 140)

Los conceptos señalados anteriormente referente a la contratación estatal, el autor Palacio (2004) los sintetiza e integra en la siguiente definición:

La contratación pública no es un conjunto de normas que regulan el trámite para la adquisición de bienes, servicios y obras que requiere el Estado para su funcionamiento y el servicio del colectivo, sino un estatuto armónico y medular que determina la manera como han de vincularse los sectores público y privado a los proyectos realizados a través de la inversión pública (p. 101)

Ya establecido el concepto de “contratación Estatal” a través de varios autores se procede a sintetizar este concepto el cual se define como el modo en el cual el Estado interactúa a través de entidades de derecho público y con entes del sector privado para desarrollar sus fines, ya sea la prestación de servicios públicos o la adquisición y desarrollo de obras , mediante un contrato administrativo que permita desarrollar y satisfacer las necesidades generales de los administrados, de una manera eficiente, aplicando la legislación y los procedimientos que rigen para la administración de estos contratos.

## **1.2 Contrato Estatal.**

En el apartado anterior se estableció que la contratación estatal es el modo en el cual el Estado interactúa con el sector privado para adquirir bienes y servicios a través del contrato administrativo, razón por la cual es pertinente y necesario abordar la figura del “contrato Estatal” y sus características.

Ahora se procede a establecer el concepto de contrato estatal, la primera concepción respecto a este contrato se encuentra en la Ley 30 de 1993 denominada “Estatuto General de Contratación de la administración Pública” el cual define este concepto en el artículo 32 en los siguientes términos:

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, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación... (art. 32)

Los contratos a los que hace referencia la ley citada anteriormente son: 1) contrato de obra, 2) contrato de consultoría, 3) contrato de prestación de servicios, 4) contrato de concesión, 5) encargos fiduciarios y fiduciaria pública.

Autores como Güecha Medina (2010) plantean en su trabajo de investigación denominado “El contrato administrativo como acto administrativo: una nueva Teoría que determina su control de legalidad” respecto al contrato administrativo: es el resultado de un procedimiento o trámite administrativo de contratación, en donde la entidad pública contratante debe seguir unos lineamientos establecidos en las normas para el perfeccionamiento del contrato, los cuales son los requisitos habilitantes para celebrar estos contratos con personas de derecho privado, estas personas de derecho privado o contratista juegan un papel activo dentro del procedimiento de contratación ( p. 39).

Concretamente este autor manifiesta frente a los contratos administrativos el siguiente concepto:

En la medida que la ley establece un procedimiento determinado para la formación del contrato administrativo, le está imponiendo las partes que intervienen en su creación como la obligatoriedad de desarrollar la actuación conforme a ciertos parámetros, de los cuales no se puede sustraer, so pena que el acto administrativo este afectado de ilegalidad, pues no es facultativa de las partes actuar en uno u otro sentido, sino de acuerdo a los lineamientos fijados por la ley (Güecha Media, 2010, p. 40)

Siguiendo con los lineamientos del contrato estatal, el autor Salazar Chávez (2007) lo vincula con la facultad del Estado de cumplir sus fines mediante la contratación estatal, el cual se expresa respecto a estos dos conceptos de la siguiente manera:

Como puede apreciarse el Contrato de la Administración Pública, dentro del fenómeno del Poder, se ubica como la forma jurídica administrativa que corresponde a una de las manifestaciones de la Función Administrativa, que es la Contratación Administrativa. En ese sentido, cuando se produce la contratación administrativa en dicho suceso está

presente el Poder a través de la Función administrativa de éste; lo cual lógicamente implica que será de aplicación un conjunto de principios y normas de Derecho Administrativo para regular el conjunto de relaciones a que da lugar la referida contratación (, p. 57)

El concepto de contrato administrativo se puede sintetizar como el modo en el cual el Estado a través de sus entidades interactúa con el sector privado para configurar las obligaciones que ayudaran a cumplir los fines del Estado, mediante un contrato que debe cumplir las normas establecidas en la ley, este tipo de contratos cumple con unas condiciones específicas y se desarrolla dentro de una rama autónoma, debe resaltarse que no todos los contratos celebrados por la administración tienen por objetivo desarrollar los fines del Estado,

Como se ha mencionado hasta el momento el contrato administrativo es de tipo particular y solo abarca ciertos modos de contratar con particulares, siendo estos una especie dentro de la generalidad de los contratos en la cual una entidad de derecho público interactúa con entidades del sector privado para adquirir bienes razón por la cual es adecuado analizar el modo en el que interactúan dos entidades del sector público para celebrar estos contratos

Respecto a la interacción entre entidades del sector público se denomina a los contratos celebrados entre estos organismos como contratos interadministrativos los cuales son definidos por Santos (2008) de la siguiente manera: es el negocio jurídico en el cual están presentes dos entidades públicas en desarrollo de relaciones interadministrativas cuyo objeto es coordinar, cooperar, colaborar o distribuir competencias en la realización de funciones administrativas de interés común a los sujetos negociales (Santos Rodríguez, 2008, p. 10).

Así mismo este autor señala unos criterios que deben tenerse en cuenta en este tipo de actuaciones, estas son: que los contratos interadministrativos tienen por fin la cooperación e

independencia entre las entidades que los celebran con el fin de evitar duplicar esfuerzos y funciones y prevenir ineficacias dentro del trabajo conjunto, cada entidad es autónoma pues no se establece un orden jerárquico entre las entidades contratantes separando sus competencias, ambas entidades se benefician de la colaboración y cooperación aunque siguen siendo autónomas en sus funciones, suele usarse cuando una atribución general es otorgada a dos entidades y para evitar duplicidad de funciones estas interactúan distribuyéndose esta atribución de manera específica y trabajan conjuntamente (Santos Rodríguez, 2008, p. 11).

Los contratos interadministrativos son definidos por Quiceno (2020) de la siguiente forma:

Siendo ambas relaciones negócias entre dos extremos que orgánicamente están clasificadas como entidades estatales y, por ende, con capacidad para celebrar contratos estatales al tenor del artículo 2.º del Estatuto General de Contratación, el contrato interadministrativo implica una contraposición de intereses, en virtud de la naturaleza jurídica de la entidad estatal ejecutora o contratista, así como de la existencia de una contraprestación en el sentido más puro. A contrario sensu, el convenio interadministrativo implica la unión entre dos entidades estatales, a través del mecanismo de gestión contractual, para la obtención de un fin público de interés común, que por lo general obedece a las características de ambas entidades estatales, en tanto no obedece a una actividad comercial del Estado (p. 112).

### **1.3 Principios del Contrato Estatal**

Ya establecidos los lineamientos de contratación estatal como el modo de cumplir los fines del Estado y el contrato estatal como el modo de llevar a cabo estos fines, se procede a abordar los principios de la contratación estatal.

La Ley 80 de 1993 al ser la norma base que regula la contratación estatal, es la fuente principal que establece los principios de la contratación estatal, así el artículo 23 de la citada disposición integra los principios que deben tenerse en cuenta en la ejecución de la actuación administrativa el cual establece:

**artículo 23.- de los principios de las actuaciones contractuales de las entidades**

**estatales.** Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho.

Estos principios se ven complementados por los integrados en la ley 1437 de 2011, los cuales son los principios orientadores de la función pública por ello en su artículo 3 realiza una lista de los principios orientadores de la función pública así como también integra sus definiciones, esta norma sintetiza dichos principios de la siguiente forma: 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.

Estos principios se encuentran definidos en la Ley, y se abordaran de manera breve respecto a la Ley, dándole mayor énfasis en su importancia contra la corrupción, y su relación con la selección objetiva.

Respecto al principio de Transparencia el autor Duque Botero ((2020)) en su trabajo de investigación llamado “Los principios de transparencia y publicidad como herramientas de lucha

contra la corrupción en la contratación del Estado” analiza estos principios y su importancia frente a los actos de corrupción.

El principio de transparencia invita a quienes intervienen en los procesos de selección a actuar de manera clara, pública e imparcial, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades y la selección objetiva. La jurisprudencia y la doctrina han dotado de contenido este principio indicando que tienen distintas manifestaciones, como, por ejemplo: a) la garantía de aplicación de la regla general de selección de contratistas del Estado como la licitación pública y, en todo caso, la definición de modalidades de selección como la selección abreviada y el concurso de méritos para garantizar la escogencia de la mejor propuesta; b) el definir requisitos mínimos objetivos necesarios para participar en un proceso de selección; y c) el establecer reglas objetivas, claras y completas que permitan confeccionar las ofertas de los proponentes y, en ese sentido, garanticen la escogencia de la propuesta más favorable, entre otros. Ahora bien, el principio de publicidad en el terreno de la contratación estatal (p.93)

Este autor también define y conceptualiza el principio de publicidad estableciéndolo tres perspectivas diferentes:

- a) Encuentra su sustento al interior del principio de transparencia.
- b) Se encuentra definido al interior del Código Administrativo, en el cual las autoridades tienen la obligación de dar a conocer al público, a los interesados, en forma sistemática y permanente, sus actos, contratos y resoluciones, sin necesidad de que sean solicitados de parte, esto lo harán mediante comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la Ley, así como la implementación de herramientas tecnológicas que brinden facilidad de acceder a dicha información.

- c) Su último sustento se encuentra elaborado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-646 de 2000, en la cual señala, que este principio permite el control por parte del ciudadano respecto de las decisiones de la administración, de tal manera que se pueda ejercer varios derechos fundamentales, y de esta manera contribuir al adecuado ejercicio de la función pública (p. 94)

Este autor señala que los actos de corrupción generan desconfianza e inestabilidad en los sectores donde se filtra, haciendo énfasis que en el sector público la situación es más gravosa, especialmente en lo referente a la contratación pública ya que estas trabajan con recursos públicos afectando los fines del Estado (p.97). Por último, este autor relaciona de manera precisa, la corrupción, los principios de transparencia y publicidad y la selección objetiva al establecer que:

Es ahí donde los principios de transparencia y publicidad adquieren relevancia, pues asegurar su aplicación y cumplimiento garantizan la libre competencia, materializando el deber de selección objetiva que tiene como manifestación más simple la selección de la mejor oferta para la Administración. Cuando un proceso de selección adolece de actos corruptos, el principio de publicidad surte efectos cuando se presentan denuncias y observaciones respecto de dichos procesos, permitiendo así a los ciudadanos ejercer su derecho de participación e intervención en las actividades de la Administración (p.97).

Es en el principio de transparencia es donde se identifica en mayor medida la selección objetiva, tal como lo señala Mantilla (2014), en el cual establece el vínculo entre estas figuras en los siguientes términos:

La igualdad de oportunidades de los proponentes; la publicidad de todos los procedimientos y actos del proceso de Contratación que, por regla general, se realizarán

por convocatoria pública, salvo las excepciones legales; el respeto por los procedimientos: cumplir con la ritualidad de las modalidades de selección, dar a conocer y controvertir los actos de la entidad y tener reglas claras precisas, completas y objetivas (p. 144).

El siguiente principio que se analiza es el de economía de acuerdo a Atehortúa Ríos citado por Castro *et al* (2010), se establece la correcta y eficaz asignación de recursos humanos y materiales destinados a desarrollar una función o dar cumplimiento a alguna meta, o propósitos.

Respecto al contrato estatal este concepto se entiende como:

En la adquisición de bienes y servicios la empresa recurrirá a métodos orientados a impedir que se trasladen a los usuarios costos ineficientes asociados al servicio que se presta; por lo tanto, en la selección del contratista y la ejecución del contrato aplicará criterios que permitan la medición de los gastos en que se incurre, su racionalidad y sujeción a los precios medios del mercado (Castro Cuenca, García López, & Martínez Vargas, 2010, p. 107)

Respecto a este principio el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) lo contemplaba como:

En virtud del principio de economía, se tendrá en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones, que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos, que no se exijan más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa.

La Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) la cual deroga al decreto 01 de 1984 establece el concepto de principio de economía en el art. 3 #12 en los siguientes términos:

En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

Este principio tiene por fin evitar trámites desgastantes para la administración y para las entidades que piensan celebrar un contrato estatal, evitando cargas desproporcionadas que impidan la celebración de contratos, o que incluso puedan favorecer a alguno de los postulantes por ser el único capaz de cumplir dichos criterios, o trámites.

El último principio que rige en términos generales los contratos estatales es el de responsabilidad, este concepto se abordó desde el pronunciamiento del Consejo de Estado en sentencia 17767 de 2011 el cual establece en un comienzo este principio como “impone al servidor público la rigurosa vigilancia de la ejecución del contrato, incluida la etapa precontractual, por cuanto atribuye la obligación de realizar evaluaciones objetivas sobre las propuestas presentadas, de acuerdo con los pliegos de condiciones efectuados con anterioridad”

Acto seguido esta corporación procede a vincularlo con el principio de selección objetiva de la siguiente manera:

En íntima relación con el principio de responsabilidad se encuentra el principio de selección objetiva en virtud del cual "la oferta que sea seleccionada deberá ser aquella que haya obtenido la más alta calificación como resultado de ponderar los factores o criterios de selección establecidos en los documentos de la licitación, concurso o contratación directa. Así las cosas, "tales documentos deben contener reglas claras,

objetivas e imparciales para que los interesados participen en igualdad de condiciones, así como deben contener los criterios de selección y la ponderación precisa, detallada y completa de los mismos, con sujeción a lo cual debe realizarse la evaluación comparativa de las ofertas". Dichas reglas son el fundamento de la selección del contratista, pues fijan las pautas que serán aplicadas al momento de la evaluación de ofertas (2011).

Bastante se ha mencionado "la selección objetiva" y su relación con los otros principios que rigen la contratación estatal y el contrato estatal, por ello es menester ahora abordar este principio y su importancia, razón por la cual se procederá a abordar este principio.

La selección objetiva encuentra sustento jurídico en la ley 1150 de 2007, en la cual plantea que los que al escoger a un contratista debe hacerse bajo el criterio más favorable a la entidad junto con los fines que busca, sin tener en cuenta factores externos como son relaciones personales, afectos o interés o cualquier tipo de relación objetiva, y se tendrán en cuenta los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en el pliego de condiciones y sus equivalentes. Lo anterior, evidencia a la selección objetiva como un deber, ya que obliga a las entidades estatales a utilizar criterios objetivos en los cuales se busque que sea el más calificado a los requerimientos del contrato, el que sea escogido.

Respecto a lo anterior, Miranda (2016) Concluye de su investigación denominada "La Regla o el principio de la selección objetiva en la contratación pública colombiana" que el criterio de selección objetiva no puede ser entendido como principio sino como regla de obligatorio cumplimiento dentro de los procesos de selección, planteando la selección objetiva de la siguiente manera:

La selección objetiva es concebida y tratada como una regla, cerrando la posibilidad de ser interpretada y aplicada como principio, en tanto, fija parámetros de regulación que no

son discrecionales, sino de obligatorio cumplimiento, es decir, no deja eventualidad para elegir entre otras opciones de selección. Si la selección objetiva, fuera entendida como un principio que puede darse en la mayor medida de lo posible conforme a las posibilidades fácticas y jurídicas existentes, en un determinado momento cualquier entidad podría argumentar que, frente a un caso en concreto, se aplicó un principio ante uno de igual o mayor categoría y que por tal se apartó de los criterios establecidos; dicha hipótesis no tiene cabida dentro del contenido legal propuesto en la ley 1150 (p. 81).

De los autores anteriores se puede concluir que la Selección Objetiva encuentra sustento en el principio de transparencia y al mismo tiempo se encuentra consagrado como un deber de estricto cumplimiento en todos los procesos de selección, por ello se deben cumplir en un proceso de licitación pública los principios de la contratación estatal y el deber de la selección objetiva.

Con respecto al contrato estatal y la selección objetiva se ha planteado un cambio en relación con el contrato general, esto en razón de la autonomía de la voluntad, como se ha mencionado uno de los elementos del contrato en términos generales es la voluntad de querer obligarse al respecto Ortiz (2015) señala que la declaración de la voluntad “es la exteriorización de un querer interno para provocar un efecto jurídico, que pueda ser la constitución, la extinción o modificación de una relación jurídica (p. 47-48)”, en los contratos estatales esta manifestación de la voluntad no corresponde únicamente a criterios libres de las partes intervinientes en los procesos de selección, si no responde a criterios objetivos como se ha señalado anteriormente, razón por la cual se evidencia que la manifestación de la voluntad en materia contractual no puede apoyarse en valores subjetivos sino que debe responder a unos fines.

Con respecto a lo anterior, Amaya (2020) realiza un amplio estudio en el cual compara la autonomía de la voluntad en los contratos de derecho privado y los de derecho público, en lo cual señala que la autonomía de la voluntad en ambos aspectos se encuentra limitada en el ordenamiento jurídico señalando como fuente la Constitución Política, al plantear:

El desarrollo de la voluntad y la competencia de las personas del derecho privado y las entidades públicas, se debe observar la regla fijada por el artículo 6 de la Constitución Política al definir que los particulares pueden adelantar todo aquello que no les esté expresamente prohibido en el derecho vigente, mientras que los servidores públicos solo pueden hacer aquello que les esté expresamente permitido por el ordenamiento jurídico, y precisamente es en dicha dicotomía que se ha de analizar la justificación de la limitación a la autonomía de la voluntad en los contratos estatales de cara al principio de la selección objetiva (pág. 50).

Respecto a la selección objetiva esta encuentra su sustento en el artículo 5 de la ley 1150 de 2007 en el art. 5 en el cual define la selección objetiva en los siguientes términos:

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. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes.

de la misma manera esta ley consagra los criterios que deben tenerse en cuenta para la selección objetiva, estableciendo los siguientes parámetros:

- 1) Como requisito previo para participar en el proceso de selección, se verificará el cumplimiento de la capacidad jurídica de los licitadores, así como de sus criterios de experiencia, financieros y organizativos.
- 2) La oferta más favorable es aquella que resulte ser la más ventajosa para la entidad tras tener en cuenta los factores técnicos y económicos de elección y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenidos en los pliegos o sus equivalentes, sin que la favorabilidad venga constituida por factores distintos a los contenidos en dichos pliegos.

La oferta más ventajosa en los procesos de selección cuando se tengan en cuenta aspectos técnicos y económicos debe ser la que se produzca aplicando alguna de las siguientes alternativas:(a) La ponderación de los factores calidad y precio, respaldada por puntuaciones o algoritmos detallados en los pliegos; o b) La distribución de los factores precio y calidad que proporcione a la empresa la relación coste-beneficio óptima.

- 3) Las entidades estatales incluirán el precio más bajo ofertado como único elemento de valoración en los pliegos de condiciones de las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de productos y servicios de cualidades técnicas uniformes y uso común.
- 4) Las características técnicas de la oferta o del proyecto se evaluarán utilizando criterios de cualificación durante los procesos de selección de consultores. Podrán utilizarse requisitos específicos de experiencia del licitador y del equipo de trabajo en el ámbito correspondiente, con sujeción a las restricciones señaladas en el reglamento.

Ya establecidos los conceptos básicos respecto a los principios que se encuentran en la Ley 80 de 1993, en los cuales se establece que los ciudadanos mediante el principio de publicidad pueden ejercer actos de control e intervenir en el desarrollo de los contratos, ayudando con las denuncias frente a un contrato estatal, cuando evidencian actos de corrupción o mal manejo de los contratos, por otro lado, el principio de transparencia se encarga de establecer parámetros iguales a todos los contratistas, y que estos observen que los requisitos son iguales para todos y podrán tener conocimiento de la adjudicación de un contrato a una determinada persona o entidad y observaran si se cumplen los criterios de la selección objetiva, el principio de economía busca evitar tramites que entorpezcan el modo de adquirir bienes o servicios al Estado, mediante tramites y papeleo innecesario, por último el principio de responsabilidad es aquel en el que los servidores públicos deben velar rigurosamente todas las etapas del Contrato Estatal y asegurarse que se cumplen con todos los lineamientos exigidos por la Ley.

#### **1.4 Elementos del Contrato Estatal**

A continuación, se abordan los elementos esenciales de los contratos estatales en términos generales, esto debido a que existen diversos tipos de contratos que contienen unas reglas especiales, así como solemnidades y características propias. Uno de los elementos del contrato estatal, es la intervención de las entidades estatales, las cuales se encuentran definidas en la ley 80 de 1993 en el artículo segundo numeral 1º, literal A y B en los cuales se consagran las siguientes entidades:

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.

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.

El siguiente punto que se aborda es el referente a la capacidad de celebrar contratos Estatales, la ley 80 de 1993 señala en el artículo 6° que podrán celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en la legislación vigente, así como también podrán celebrar los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras. Este concepto se amplía con la ley 1150 de 2007, el cual señala en el artículo 6° que las personas naturales o jurídicas que deseen celebrar contratos con entidades estatales deben encontrarse registradas en el registro único de proponentes, del registro único empresarial de la Cámara de comercio de su domicilio, en dicho registro constará la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente y su clasificación.

La ley 1150 señala que no es necesario cumplir con dicho registro en los siguientes casos:

No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes.

Como se ha mencionado, las personas jurídicas y naturales pueden celebrar contratos con el Estado, a estos intervinientes se le denomina “contratista”.

Para que los contratistas puedan ser tenidos en cuenta deben presentar ofertas que cumplan con los elementos del pliego de condiciones, el pliego de condiciones es definido por Correa de la siguiente manera:

El pliego de condiciones o bases de licitación, documento fundamental en la regulación de la actividad contractual, se puede conceptualizar como el conjunto de cláusulas formuladas unilateralmente por la autoridad administrativa que especifican el suministro, obra o servicio que se licitará, las condiciones a seguir en la preparación y ejecución del contrato y los derechos y obligaciones de los oferentes, del adjudicatario y de la administración. Las bases de licitación tienen un carácter general e impersonal, de modo de asegurar un trato igualitario para los oferentes. Los licitantes tienen la obligación de sujetarse a dichas bases y su no acatamiento impedirá la admisibilidad de su oferta (p. 33)

La anterior definición es complementada por el Consejo de Estado en sentencia 05001-23-31-000-1998-00833-01(25642) de 2013, en donde integra la selección objetiva dentro de la fase de presentación del pliego de condiciones, la Corporación se manifestó de la siguiente manera:

Los pliegos de condiciones son clara manifestación de los principios de planeación, transparencia, selección objetiva y de igualdad, ya que en ellos es obligación de la administración establecer reglas y procedimientos claros y justos, que permitan la mejor escogencia del contratista con arreglo a las necesidades públicas y el interés general. De igual forma, en relación con las herramientas, instrumentos o criterios hermenéuticos aplicables en materia contractual (2013).

Dentro del pliego de condiciones se establece el método de selección que se aplicara ya sea por licitación pública, selección abreviada, Concurso de méritos y contratación directa.

### **1.5 Tipos de Procesos de Selección**

La Ley 1150 de 2007 es la disposición legal que desarrolla en principio los modos de selección, de este modo el artículo 2, establece 5 modos de selección del contratista los cuales son: a) Licitación pública, b) selección abreviada, c) concurso de méritos, d) contratación directa, e) contratación de mínima cuantía

Se analizará los procesos de selección estableciendo de manera breve y concisa a excepción del de licitación pública, el cual se abordará de manera profunda al ser el proceso eje de la investigación.

El primer modo de selección que se abordara es el de “selección abreviada”, como se mencionó la Ley 1150 de 2007, es la que lo regula estableciendo en el artículo 2 numeral 2 como: La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva 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. Establece que serán susceptibles a este sistema: la adquisición o prestación de bienes y servicios por parte de las entidades que corresponden a aquellos que tienen las mismas especificaciones técnicas, independientemente de su diseño o características descriptivas, y comparten patrones de rendimiento y calidad definidos objetivamente, los contratos relativos a la prestación de salud, los procesos donde la licitación pública haya sido declarada desierta, enajenación de bienes del Estado (excepción los contemplados en la Ley 226 de 1995), productos de origen o destinación agropecuarios, los contratos que tengan por fin desarrollar el objeto de las empresas industriales y comerciales del Estado, los destinados a protección y seguridad de personas amenazadas, programas de desmovilización y reincorporación a la vida civil , programas de atención a familias, protección a población desplazada, menores en situación de indigencia o pertenecientes a grupos juveniles que amenacen el patrimonio económico, y población en alto grado de vulnerabilidad, la contratación de bienes para el desarrollo de la seguridad nacional.

Esta modalidad cuenta con 2 subsistemas, el primero denominado sistema de contratación de menor cuantía (SAMC), y establece los parámetros a utilizar de acuerdo al presupuesto anual de las entidades estatales los cuales se expresan en salarios mínimos y establece cual será la menor cuantía de estas entidades (grafico #1) , y el segundo se denomina selección abreviada por subasta inversa, la cual cuenta con las siguientes características: 1) para su práctica se usan para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y

comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos, 2) el pliego de condiciones debe contener A) fecha y hora de la subasta B) periodicidad de lances C) margen mínimo para mejorar la oferta durante la subasta inversa, 3) Se debe estructurar de tal manera la subasta inversa antes de la adjudicación, que los participantes no identifiquen que oferente realizó el lance o la oferta inicial.

Respecto a la selección abreviada el autor Guzmán señala:

“selección abreviada” para permitir la existencia de procedimientos de selección que, basados estrictamente en los principios cardinales de la contratación pública, permitan de manera ágil la adopción de decisiones de selección. En el sentido antedicho, las innovaciones del proceso de selección abreviada, empiezan por una medida trascendental, para llevar a sólo horas los contratos referidos a la adquisición bienes de “características técnicas uniformes y de común utilización” (guzmán Santos, 2011, p. 331)

Por otro lado, la Autora Rosero (2012) manifiesta frente a los requisitos respecto a la adquisición de bienes y servicios con características técnicas uniformes y de común utilización, la siguiente síntesis: “son los demandados y ofrecidos en el mercado, prestan la misma utilidad y satisfacen idénticas necesidades a la administración, con independencia de la marca o nombre comercial o de su apariencia física” (p. 70).

Es importan señalar la perspectiva de este autor cuando precisa el concepto de subasta inversa como: “No es más que la puja dinámica presencial o electrónica para reducir precio durante un tiempo determinado, con el fin de adjudicar el contrato al oferente que presentó el menor precio; contrario a lo que ocurre con la subasta normal, que consiste en la puja para aumentar precio, adjudicando al oferente que presente el mayor valor” (Rosero Melo, 2012 p.71)

Por ultimo este autor precisa que la selección abreviada de menor cuantía (SAMC) a diferencia de la licitación pública está en el término legal, al establecer tiempo menores para su realización, así como evitar tramites como publicitar los aspectos esenciales de la licitación en un periódico de amplia circulación, ni celebrar las audiencias de aclaración del pliego de condiciones, ni audiencias de distribución de riesgo, el no ser obligatorias no limita la facultad de celebrarlas en caso de que la entidad lo considere pertinente (Rosero Melo 2012 p.76).

El siguiente tipo de proceso a explicar es el concurso de méritos contemplado en la Ley 1150 de 2007, la cual fue modificado por el Decreto 219 de 2012 establece su definición en el numeral 3 de la siguiente manera:

Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas limitadas de oferentes mediante resolución motivada, que se entenderá notificada en estrados a los interesados, en la audiencia pública de conformación de la lista, utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso.

De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, en desarrollo de estos procesos de selección, las propuestas técnicas o de proyectos podrán ser presentadas en forma anónima ante un jurado plural, impar deliberante y calificado (Congreso de la República de Colombia, 2007).

Respecto al concurso de méritos se puede establecer de acuerdo al autor Beltrán (2020) que es un proceso de selección:

Es la modalidad de selección establecida por la ley para la adecuada escogencia de consultores en general y de consultores de diseño planos, ante proyectos y proyectos arquitectónicos. Bajo esta modalidad de selección, cuando se trata de la escogencia de consultores, se podrán adelantar procesos abiertos o con calificación, los cuales deben gozar de libre concurrencia y adecuada publicidad, así como de todos los demás atributos establecidos en los principios y normas erigidos para el efecto (Beltrán pardo, 2020)

Siguiendo con el concurso como modalidad de contratación se establece que existen 3 etapas que deben desarrollarse, es el Decreto 2474 de 2008 el que contiene estas etapas, son sintetizadas por los autores Castro et al (Castro Cuenca & García López, 2010) la siguiente manera:

En primer lugar, preparación de estudios y documentos previos de viabilidad y conveniencia, como en cualquier otro proceso de contratación pública.

En segundo lugar, los términos de referencia como documentos guía de los procesos de contratación pública fueron derogados y reemplazados por los pliegos de referencia, que deberán incluir los requerimientos técnicos, los cuales deben contener:

1. Los objetivos, metas y alcance de los servicios que se requieren.
2. La descripción detallada de los servicios requeridos y de los resultados o productos esperados, los cuales podrán consistir en informes, diagnósticos, diseños, datos, procesos, entre otros, según el objeto de la consultoría.
3. El cronograma de la ejecución del contrato de consultoría.
4. El listado y ubicación de la información disponible para ser conocida por los proponentes, con el fin de facilitarles la preparación de sus propuestas, tales como estudios, informes previos, análisis o documentos

definitivos.

5. La determinación del tipo de propuesta que se exige en el proceso de concurso de méritos

En tercer lugar, la convocatoria pública para la presentación de expresiones de interés, la cual no podrá ser de menos de diez días hábiles y deberá incluir:

invitación a presentar propuestas. Salvo en el concurso de méritos que se realice con el sistema de concurso abierto, la entidad, junto con la expedición del acto administrativo de apertura, enviará a los integrantes de la lista corta o de la lista multiusos, una carta de invitación a presentar propuestas, que contendrá:

1. El nombre de la entidad contratante.
2. La fecha, hora y lugar límite para la presentación de las propuestas.
3. La indicación del lugar físico o electrónico donde pueden consultarse el pliego de condiciones y los estudios y documentos previos.

Los interesados presentarán en dos sobres sellados sus propuestas, en los parámetros señalados en el pliego de condiciones. Uno de los sobres contendrá la oferta económica y el otro, la propuesta técnica y la demás documentación exigida (p. 252-253)

las etapas anteriormente descritas del concurso de méritos son sintetizadas por el autor Lagudo (p.36-37) de la siguiente manera:

El procedimiento de selección de consultores supone agotar la fase de precalificación, en donde se elabora una lista corta de proponentes a quienes se les solicitará la presentación de una propuesta que contiene la sección técnica y una sección económica. La presentación de las propuestas ocurre en dos sobres. En el primer sobre se presenta la

propuesta técnica, la cual debe evaluarse según los criterios de evaluación indicados en el pliego de condiciones. El segundo sobre contiene la propuesta económica, y su análisis según las reglas del Decreto 066 de 2008 no hace más que reiterar que de conformidad con la Ley 1150 de 2007 el precio no es criterio de selección en el concurso de méritos. Sin embargo, el precio sí constituye un instrumento para determinar qué proponente puede ser elegido (2011, pág. 314).

La Contratación Directa es un modo de contratar con el Estado de acuerdo a la Ley 1150 de 2007 esta procede en casos especiales, pero debe cumplir con todos los requisitos de la selección objetiva y los principios generales de la contratación estatal.

Respecto a esta modalidad el autor Rodríguez (2011) puntualiza los casos en que procede este como de contratar, sus ventajas y los requisitos que debe cumplir de una manera concisa, para ello manifiesta:

un procedimiento reglado excepcionalmente y de aplicación e interpretación restrictiva, al cual pueden acudir las entidades públicas para celebrar contratos, en determinados eventos tipificados en la ley, en una forma más rápida, sencilla y expedita para la adquisición de bienes y servicios que por su cuantía, naturaleza o urgencia manifiesta no precisa ni requiere de los formalismos y múltiples etapas y términos previstos para la licitación pública, aun cuando debe cumplir los principios que rigen la contratación pública (Rodríguez Tamayo, 2011, pág. 266).

La contratación directa emerge, en consecuencia, como una solución ágil a las necesidades diarias de la Administración, y flexibiliza la selección del contratista solamente en aquellos casos expresamente autorizados por la ley, dependiendo del objeto del contrato, de la urgencia de la contratación, de la naturaleza de la entidad contratista o

de la no existencia de pluralidad de oferentes. Nótese que existe una reserva de ley respecto de las situaciones concretas que pueden dar a lugar a esa contratación, sin que al gobierno le esté permitido ampliar su marco de acción a otros supuestos (Rodríguez Tamayo, 2011, pág. 267).

Como se mencionó anteriormente la contratación directa es un modo particular de celebrar contratos de la administración sin necesidad de hacer una convocatoria pública, lo cual agiliza tramites, y permite facilitar los fines del Estado, autores como Pabón et al (2021) advierten frente a este tipo de selección prácticas que permiten la corrupción señalando la tendencia de normalizar excepciones que permitan la aplicación de este tipo de contratos, al darle mayor autonomía a los funcionarios para establecer criterios y parámetros, señala que en este tipo de selección estas situaciones se dan:

Uno de los problemas más graves en la contratación pública, consiste en que se ha venido normalizando el uso de excepciones incorporadas a la normatividad colombiana que permiten suscribir contratos de forma directa. Estos, por ley son excepciones a la regla de la competencia, sin embargo, en Colombia su uso es bastante frecuente, y abre múltiples puertas a las prácticas posiblemente corruptas o con mayores riesgos de corrupción. En esta modalidad directa hay una alta discrecionalidad del funcionario, ya que la selección no es el resultado de una competencia que permita comparar ofertas y garantizar el interés general en el uso de los recursos del Estado, sino que es únicamente el resultado de una aplicación de criterios que fija la entidad estatal para escoger al agente que va a satisfacer su necesidad. Esto abre la posibilidad de contratar a determinados agentes económicos para pagar favores, para obtener beneficios privados o como consecuencia de sobornos o amenazas. Si bien esta decisión está rodeada de muchas

aristas, se trata de la decisión en sí de optar por cierto contratista, la que puede corromper el proceso de contratación (Pabón, Mancera, Contreras, & Cajamarca, 2021).

El tema referente a la selección objetiva y la corrupción mediante la contratación directa es de vital importancia para evitar actos de corrupción, por ello es necesario mirar cuales son los motivos de contratación directa de mayor uso, de acuerdo al “Manual de Contratación” del Departamento Administrativo de la Función Pública (2018), estas causas son:

**Contratos y/o Convenios Interadministrativos:** Son los contratos o convenios que se celebran entre las instituciones públicas y que se rigen por las normas de contratación estatal. Por tal motivo, requieren de los Estudios Previos, la disponibilidad y del registro presupuestal definitivo, en caso que exista afectación presupuestal.

**Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado:** Se podrá acudir a la modalidad de contratación directa cuando no existe pluralidad de oferentes, cuando solo exista una persona que pueda proveer el bien o el servicio, por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor o por ser, de acuerdo con la ley, su proveedor exclusivo. Estas circunstancias deberán constar en el estudio previo que soporta la contratación.

**Contratación de encargos fiduciarios y fiducia pública:** En cumplimiento de lo señalado en el numeral 5° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los encargos fiduciarios que celebren LA FUNCIÓN PÚBLICA con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Financiera tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales Entidades celebren (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018)

Como se ha observa la contratación directa responde a varios criterios que permiten evitar las convocatorias públicas, y permitir excepciones al modo de contratar, estas radican en la importancia y necesidad de la entidad, como lo es la necesidad manifiesta, productos en razón e la cuantía y necesidad, convenios entre entidades estatales, obtención de productos cuando exista un único oferente, entre otros, como se mencionó cada vez es más la práctica para permitir excepciones por las cuales contratar directamente, pero debe tenerse en cuenta las pautas y la discrecionalidad de los servidores públicos, pues como se señaló esto puede abrir las puertas a actos de corrupción flagrantes y directos.

El ultimo modo de contratar que se abarcara es el de mínima cuantía cuyo concepto y reglas se encuentran estipulados en la ley 1150 de 2007 en el artículo 2 numeral 5, los cuales son:

La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

- a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas;
- b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil;
- c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;
- d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituye para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal

El concepto de contratación de mínima cuantía es explicado por Colombia Compra Eficiente” en su Manual de la Modalidad de Selección de Mínima Cuantía, el cual define este concepto así:

La modalidad de selección de mínima cuantía es un procedimiento sencillo y rápido para escoger al contratista en la adquisición de los bienes, obras y servicios cuyo valor no exceda el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de las Entidades Estatales. Esta modalidad de selección tiene menos formalidades que las demás y tiene características especiales.

La modalidad de selección de mínima cuantía es aplicable a todos los objetos de contratación cuando el presupuesto oficial del contrato sea inferior o igual a la mínima cuantía de la Entidad Estatal, sin importar la naturaleza del contrato.

Las reglas aplicables a la modalidad de selección de mínima cuantía son las consagradas en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que fue modificado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, y no es posible agregar requisitos, procedimientos o formalidades adicionales.

Y el valor de mínima cuantía se determina de la siguiente manera:

La mínima cuantía es el valor equivalente al diez por ciento (10%) de la menor cuantía de una Entidad Estatal. El procedimiento para establecer la menor cuantía está descrito en el literal (b) del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 que sirve de guía para determinar la menor y la mínima cuantía de una Entidad Estatal (Colombia Compra Eficiente)

| Presupuesto anual de la Entidad Estatal<br>(SMLMV) | Menor cuantía<br>(SMLMV) | Mínima cuantía<br>(SMLMV) |
|--|--------------------------|---------------------------|
| Igual o mayor a 1.200.000                          | 1.000                    | 100                       |
| Entre 850.000 y 1.200.000                          | 850                      | 85                        |
| Entre 400.000 y 850.000                            | 650                      | 65                        |
| Entre 120.000 y 400.000                            | 450                      | 45                        |
| Menos de 120.000                                   | 280                      | 28                        |

Gráfico 1.

Autor: Colombia Compra Eficiente.

En conclusión, existen diversos modos de contratar con el Estado lo cual permite desarrollar ampliamente los fines del Estado, debe tenerse en cuenta que los diversos modos de contratación responden a los criterios de eficacia, transparencia y permite agilizar trámites estableciendo los requisitos y la idoneidad para adquirir bienes y servicios por parte de las entidades estatales, debe resaltarse que a pesar que estos modos de contratación han sido diseñados para cumplir con el interés general y los fines del Estado y que son financiados con recursos públicos, abren la posibilidad y el riesgo a la corrupción (excepciones para implementar la contratación directa).

## 1.6 Licitación Pública

En el apartado anterior se realizó la descripción de los modos de contratar con el Estado a Excepción de la Licitación Pública, esto en razón que esta modalidad es a la cual se ha enfocado la presente investigación, por ello se aborda en esta sección de manera amplia, para poder desarrollar finalmente el principio de selección objetiva con esta modalidad de contratación.

Empezando por el fundamento legal este modo de contratación se encuentra regulado en la ley 1150 de 2007, en el cual establece que es la regla general para la contratación estableciendo que:

La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo.

Cuando la entidad estatal así lo determine, la oferta en un proceso de la licitación pública podrá ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante subasta inversa, en las condiciones que fije el reglamento.

La Ley 80 de 1993 establece en el artículo 30 el procedimiento de la licitación el cual se estructura de la siguiente manera:

- 1) El representante de la entidad estatal ordena la apertura mediante acto administrativo motivado, después de hacer un estudio previo respecto a la conveniencia.
- 2) La entidad interesada elaborará el debido pliego de condiciones, el cual contendrá el objeto del contrato, su regulación jurídica, derechos y obligaciones, determinar y ponderar los factores objetivos de selección, y las circunstancias de modo tiempo y lugar, para garantizar reglas claras, objetivas y completas.
- 3) Entre los 10-20 días calendario antes a la apertura de licitación deberá publicarse mínimo 3 avisos con intervalo de 2 y 5 días calendario, en la página web de la entidad contratante y el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP)
- 4) Dentro de los 3 días hábiles siguientes al plazo de presentar propuestas se celebrará audiencia con el objetivo de precisar el contenido y alcance del pliego de condiciones.

- 5) En el pliego de condiciones se establecerá el termino de inicio y cierre para presentar propuestas, este término podrá ser prorrogado por considerarlo conveniente la entidad o cuando lo soliciten 2/3 partes de los proponentes que se hayan retirado.
- 6) Las propuestas deben referirse a todos y cada uno de los puntos del pliego de condiciones.
- 7) En los pliegos de condiciones se establecerá el plazo en el cual la entidad contratante deberá realizar los estudios técnicos, económicos y jurídicos, para evaluar las propuestas y solicitar a los proponentes aclaraciones y explicaciones.
- 8) Los informes técnicos duraran 5 días hábiles en la secretaria de la entidad para que los proponentes presenten las observaciones pertinentes. Los oferentes no podrán realizar modificaciones a sus propuestas cuando hagan uso de esta facultad.
- 9) El plazo de adjudicación y firma del contrato se establecerá en el pliego de condiciones.
- 10) En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política, la adjudicación se hará en audiencia pública.
- 11) El acto de adjudicación se hará mediante resolución motivada, y se notificara personalmente al proponente favorecido de acuerdo a las normas y términos establecidos para los actos administrativos, si no se hace mediante audiencia pública se notificará dentro de los 5 días calendario a los no favorecidos. El acto de adjudicación es irrevocable.
- 12) Si el favorecido no suscribe el contrato dentro de los términos señalados quedara a favor de la entidad el saldo o valor de la garantía constituido para respaldar la

propuesta a modo de sanción, y no es excluyente de las sanciones por perjuicios causados a la entidad.

Como se mencionó la adjudicación del contrato estatal mediante licitación pública se rige por la Ley 80 de 1993, dicha audiencia encuentra su sustento legal en el decreto 2474 2011 en el artículo 15 el cual establece los parámetros de la audiencia de adjudicación la cual está sujeta a las siguientes reglas y consideraciones:

1. En la audiencia los oferentes podrán pronunciarse inicialmente sobre las respuestas dadas por la entidad a las observaciones presentadas respecto de los informes de evaluación. En ningún caso, esta posibilidad implica una nueva oportunidad para mejorar o modificar la oferta.

En caso de presentarse pronunciamientos que a juicio de la entidad requieran de análisis y cuya solución podría incidir en el sentido de la decisión a adoptar, la audiencia podrá ser suspendida por el término necesario para la verificación de los asuntos debatidos y la comprobación de lo alegado.

2. Se podrá conceder el uso de la palabra por una única vez al oferente que así lo solicite, con el objeto de replicar las observaciones que sobre la evaluación de su oferta se hayan presentado por los intervinientes.
3. Toda intervención deberá ser hecha por la persona o las personas previamente designadas por el oferente, y estará limitada a la duración máxima que la entidad haya señalado con anterioridad.
4. Durante la audiencia los asistentes deberán observar una conducta respetuosa hacia los servidores públicos y los demás presentes. Quien preside la audiencia podrá tomar

- las medidas necesarias para preservar el orden y correcto desarrollo de la misma, pudiendo excluir de ella, a quien con su comportamiento altere su normal curso.
5. Se podrá prescindir de la lectura del borrador del acto administrativo de adjudicación del proceso, si la entidad ha dado a conocer oportunamente su texto con la debida antelación para su lectura por parte de los oferentes.
  6. Terminadas las intervenciones de los asistentes a la audiencia, se procederá a adoptar la decisión que corresponda y se notificará a los presentes de conformidad con el artículo 9° de la Ley 1150 de 2007.

Ya establecido el fundamento legal respecto a la licitación pública es necesario precisar su concepto para dar mayor claridad, al respecto Comodira (citado por la autora Ivanega 2011) estructura este concepto de la siguiente manera:

Ahora bien, la licitación pública es definida como el "modo de selección de los contratistas de entes públicos en ejercicio de la función administrativa, por medio del cual estos invitan, públicamente, a los posibles interesados para que, con arreglo a los pliegos de bases y condiciones pertinentes, formulen propuestas de entre las cuales se seleccionará la más conveniente al interés público (Ivanega, 2011)

Este concepto se complementa con la definición dada por el Consejo de Estado en Providencia 14390 de 2010, con magistrado ponente Mauricio Fajardo Gómez en el cual define la licitación pública como:

un procedimiento administrativo conformado por una serie de actuaciones entrelazadas armónicamente entre sí, que provienen tanto de la Administración como de los oferentes, las cuales son de público conocimiento, con el fin de seleccionar, en condiciones de igualdad, la mejor propuesta que satisfaga el interés público. También se ha definido la

licitación pública como un procedimiento administrativo, preparatorio de la voluntad contractual, conformado por un conjunto de actos combinados entre sí, con unidad de efectos jurídicos, el cual tiene como finalidad escoger al contratista más idóneo y que ofrezca las condiciones más favorables para la Administración, dentro de los límites y formalidades fijados por la ley, en protección de la legitimidad de la contratación y del interés público.

Ya establecido el proceso de licitación pública y su definición se procederá a vincularlo con el principio de selección objetiva Mantilla elabora este concepto ligándolo a pronunciamientos del Consejo de Estado, por ello establece el siguiente concepto:

En cuanto a la licitación pública se tiene que es un procedimiento de naturaleza administrativa, de carácter público que contiene una serie de actos previos o preparatorios tendientes a la formación del contrato estatal, que parte de unos estudios y requisitos previos para luego hacer la convocatoria pública para escoger entre las distintas propuestas la más ventajosa a la entidad contratante (Mantilla Pallares, 2014, pág. 144). Para el Consejo de Estado “la licitación pública es una de las formas mediante las cuales las entidades públicas escogen las personas naturales o jurídicas con las cuales celebrar un contrato para el desarrollo de funciones inherentes a su competencia. Es un camino expedito y reglado, con la cual se garantiza que la contratación no sea un mero capricho de la Administración, sino que se aseguran las opciones que más convengan al interés general y por ello es un freno a la corrupción y a los manejos indebidos del presupuesto público, que atentan contra la pureza administrativa” (Sentencia del 22 de junio de 2001, Exp. 14373).

Respecto a los contratos entre entidades del sector público (contratos interadministrativos) se puede evidenciar un factor que afecta la selección objetiva, el autor Quinceno Arenas (2020) señala frente al principio de validez de estos contratos y la contratación directa en casos “excepcionales”, al establecer que:

un requisito de validez para los contratos interadministrativos es la coincidencia directa del objeto del acuerdo de voluntades, con el objeto social de la entidad ejecutora. En este caso se autoriza seleccionar en forma directa a otra entidad estatal para que actúe como ejecutora de la actividad correspondiente y, obviamente, como debe ser, se indica que tal autorización se otorga siempre que las obligaciones derivadas del contrato interadministrativo tengan relación directa con el objeto social de la entidad ejecutora.

La contratación derivada y la elusión de los procedimientos selectivos van unidas con los múltiples regímenes exceptuados existentes en el país, que autorizan la celebración de contratos estatales especiales.

Ello, toda vez que los contratos interadministrativos mayoritariamente se celebran entre entidades territoriales y empresas sometidas a regímenes excepcionales bajo el derecho privado. Estos factores determinan, sin lugar a hesitación, una afectación al principio de selección objetiva, así como una demostración de una legislación altamente permisiva frente a las causales de contratación directa, que tienen una textura tan abierta, que convierten a la regla general en verdadera excepción (Quinceno Arenas, 2020, p. 116-117).

De los conceptos anteriores se evidencia que la selección objetiva evita cualquier posible opción de corrupción, ya que establece los parámetros que deben tenerse en cuenta en la selección del contratante, estableciendo criterios respecto a la mejor propuesta para la

adquisición de un determinado bien o servicio, estos criterios van ligados a los principios de transparencia, publicidad, economía y responsabilidad, puesto que es obligación de la entidad contratante establecer los lineamientos que permitan escoger al contratista, y esto se hace de manera pública en donde se ejercen mayores sistemas de control, tanto por los órganos de control, como por las entidades, los proponentes y la ciudadanía.

Para finalizar este capítulo es pertinente mencionar que, para desarrollar los fines del Estado, este se vale de la contratación estatal, como mecanismo en el cual las entidades estatales interactúan para poder cumplir los objetivos del Estado, esta interacción se desarrolla mediante un “contrato estatal” que no es otro sino el modo en el cual las entidades de derecho público se relacionan con entidades del sector público o privado para desarrollar el objeto para el cual fueron creadas, este modo de vinculación contractual cuenta con una legislación propia como lo es la Ley 80 de 1993 o “estatuto General de la Contratación Pública”, esta legislación cuenta con particularidades propias, como lo son los principios que regulan estos contratos, los cuales están enfocados principalmente en la participación activa de los miembros del Estado (ciudadanos, entes de control, entidades vinculadas), con el fin de dar la mayor seguridad jurídica y establecer las reglas claras para la ejecución de estos contratos. Así mismo cada tipo de estos contratos responden a una necesidad, ya sea brindar un servicio específico, o responder a las necesidades de la población, para brindar estos servicios las entidades deben realizar procesos de selección para adjudicar el contrato administrativo. Uno de los principales modos de adjudicar los contratos de esta índole es la licitación pública, la cual establece las pautas y reglas para que los interesados puedan hacerse parte y participar como oferentes, además de contar con garantías que permiten la transparencia y publicidad de los actos permitiendo a los interesados tener la seguridad de que la adjudicación de dichos contratos contara con el principio de selección

objetiva permitiendo que las obras se adjudiquen al mejor oferente y se evite desfase en los tiempos de ejecución, así como en los montos a pagar, evitando de este modo mediante la aplicación de normas especiales y concretas la posibilidad de corrupción dentro de su ejecución.

## **CAPÍTULO II ORGANOS DE CONTROL**

En el capítulo anterior se desarrolló el concepto de contrato estatal, sus principios, componentes, fines, es por ello que en este capítulo siguiendo la línea de investigación se procede a abordar los órganos de control encargados de supervisar las entidades del Estado para asegurar el correcto desempeño de los mismo.

Respecto a la contratación en Colombia bajo cualquier modalidad existen órganos encargados de su vigilancia que se encargan de vigilar estos contratos, por ello se procederá a analizar estas entidades respecto a la función de control que tiene sobre estos contratos.

### **2.1 Órganos de Control**

La primera entidad que se analizara es la Contraloría general de la nación la cual en términos generales se define como: máximo órgano de control fiscal del Estado colombiano. Ejerce el control fiscal a la gestión pública. Es referente a nivel nacional e internacional, en promover la transparencia, eficiencia y efectividad de la vigilancia y el control fiscal punto dentro de sus funciones principales está la de vigilar el mejoramiento de la gestión pública en el cuidado de los resultados provenientes del uso de los recursos, bienes intereses patrimoniales del Estado; ejercer el control, en los daños al patrimonio y lograr su resarcimiento; fortalecer el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales del Estado social derecho a través del ejercicio de técnicas, métodos y mecanismos previstos en las normas de forma oportuna eficaz y transparente (Rojas López, 2016)

El artículo 167 de la Constitución política de 1961 señala al control fiscal es una función pública que ejerce la contraloría general de la república la cual vigila la gestión fiscal de la administración y a los particulares o entidades que manejan bienes o fondos de la nación.

El control fiscal está orientado a: establecer si las diferentes actividades, operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y de eficacia aplicables a las entidades y organismos que administran la riqueza pública y, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen en un periodo determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración, sus funciones son: Brindar garantía sobre la correcta y legal utilización de los recursos públicos.

Objetivos del control fiscal:

- 1) Medir los resultados obtenidos con la inversión de los recursos fiscales.
- 2) Conceptuar y calificar la acción de los administradores en la satisfacción de los requerimientos públicos y la prestación de los servicios estatales.
- 3) Señalar las deficiencias organizacionales y procedimentales de los entes oficiales.
- 4) Calcular los costos ambientales derivados de la gestión observada.
- 5) Proteger el patrimonio del Estado.

Características del control fiscal

- a) Producir señales de advertencia cuando se incurre en errores accidentales (culposos) o intencionales (dolosos).
- b) Externo a la entidad. Exógeno a ella.
- c) Independiente frente a la entidad fiscalizada, sus sujetos de control y puntos de control.
- d) Ejercido en forma posterior y selectiva.
- e) Existe responsabilidad fiscal.

f) Tiene facultad sancionatoria.

Existen varios modos para llevar a cabo el control fiscal, estos han sido desarrollados por la Contraloría General de la Nación en la cartilla “Principios, fundamentos y aspectos generales para las en la Contraloría General de la República” (2017). Los modos de llevar el control fiscal son:

- a) Control financiero: examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.
- b) Control de legalidad: consiste en comprobar las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de las entidades para verificar que cumplan con las normas que le son aplicables.
- c) Control de gestión y resultados: el control de gestión examina la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos. Por su parte el control de resultados hace referencia al examen realizado a las entidades para medir el avance en sus proyectos en un determinado espacio de tiempo.
- d) Revisión de cuentas: es el estudio especializado de los documentos que sirven de soporte legal, técnico, financiero y contable que respaldan las operaciones que realizan las entidades encargadas de manejar el erario público para medir la eficacia, eficiencia y equidad de sus actuaciones (2017)

Las modalidades anteriormente descritas se llevan a cabo mediante el “Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes” (SIRECI) establecido en el art. 14 de la Resolución 7350 de 2013 expedida por la Contraloría general de la Nación, el art. 18 de la misma resolución establece como: es el único procedimiento para la rendición a la Contraloría General de la República de las modalidades de cuenta e informes, de que trata la presente resolución. Se entenderá por no rendida la información de una modalidad, cuando no se realice a través del Sistema de Rendición de la Cuenta e Informes (SIRECI) (2013).

La segunda entidad a cargo de ejercer control sobre las entidades públicas es la Procuraduría General de la Nación especialmente en recursos públicos es la procuraduría General de la Nación el cual es el máximo organismo del ministerio público. Dentro de sus funciones principales está el representar a los ciudadanos ante el Estado, velar por el correcto ejercicio las funciones encomendadas en la Constitución y la ley y a servidores públicos, adelantar las investigaciones cuando se presentan irregularidades en el manejo del patrimonio público.

Esta encuentra su sustento en el Decreto 262 de 2000 el cual establece sus funciones en materia administrativa de la siguiente manera:

**artículo 27:** funciones de intervención ante las autoridades administrativas. Los Procuradores delegados intervendrán, como Ministerio Público, en las actuaciones y ante las autoridades administrativas y de policía, cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas, de los trabajadores o de los pensionados.

**artículo 38.** funciones preventivas y de control de gestión: Los procuradores judiciales tienen las siguientes funciones preventivas y de control de gestión: 1. Interponer las acciones populares, de tutela, de cumplimiento, de nulidad de actos administrativos y nulidad absoluta de los contratos estatales, y las demás que resulten conducentes para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente o el patrimonio público. 2. Intervenir en el trámite especial de tutela que adelanten las autoridades judiciales ante quienes actúan, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, de conformidad con lo previsto en el numeral 7 del artículo 277 de la Constitución Política. 3. Las demás que les asigne o delegue el Procurador General.

La siguiente entidad que ejerce control sobre las entidades administrativas y los contratos estatales es Colombia Compra Eficiente la cual es la organización del gobierno Nacional que lidera y coordina el Sistema de Compra Pública de Colombia, Asegurando el óptimo valor por dinero con transparencia y contratación pública en Colombia y generando confianza a todos los partícipes del sistema. SECOP II funciona como una plataforma transaccional que permite registrar, gestionar y revisar en línea todos los procesos de contratación con cuentas para entidades y proveedores, en el cual, cualquier tercero puede acceder y hacer seguimiento a la contratación pública.

“Cada cuenta tiene unos usuarios asociados a ella. Desde sus cuentas las Entidades Estatales crean, evalúan y adjudican procesos de contratación. Los proveedores pueden hacer comentarios a los documentos del proceso, presentar ofertas y seguir el proceso de selección en línea”, señala Colombia Compra Eficiente.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, algunas de las competencias del SECOP son:

a) Dispondrá de las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de contratación electrónicos bajo los métodos de selección señalados en el artículo 2° de la presente ley según lo defina el reglamento.

b) Servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía.

c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos.

La función de Supervisión y/o Interventoría en el seguimiento de los Contratos se debe ejercer con plena autonomía, pero siempre acatando las directrices que se hayan establecido para la toma de decisiones en la celebración y ejecución del Contrato con el fin de garantizar la debida ejecución y el cabal cumplimiento de las obligaciones pactadas.

Las funciones de la Supervisión se presentan a continuación:

a. Realizar el seguimiento y control técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico a la ejecución del Contrato.

b. Verificar que el Contratista cumpla con el objeto y obligaciones del acuerdo de voluntades, en términos de cantidad, calidad y oportunidad de los servicios contratados conforme con lo estipulado en el negocio jurídico.

c. Requerir al Contratista sobre el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el acuerdo de voluntades.

d. Suscribir los documentos y actas a que haya lugar durante la ejecución del Contrato.

e. Recibir la correspondencia del Contratista y hacer las observaciones que estime convenientes.

f. Adelantar las actividades relacionadas con el proceso de gestión documental respecto de aquella documentación física y/o digital generada en la ejecución del Contrato.

g. Solicitar la suscripción de adiciones, prórrogas o modificaciones, previa la debida y detallada sustentación.

h. Solicitar aclaraciones, adiciones, modificaciones o complementos al contenido de los informes presentados por el Contratista, o de aquellos que específicamente requiera la Agencia, siempre y cuando se estime su conveniencia y necesidad, propendiendo por el cumplimiento a cabalidad del objeto pactado.

i. Estudiar las situaciones particulares e imprevistas que se presenten durante el plazo del Contrato, conceptuar sobre su desarrollo general y los requerimientos para su mejor ejecución, manteniendo siempre el equilibrio contractual.

j. Informar al ordenador del gasto aquellas situaciones que pongan en riesgo la ejecución del Contrato y el cumplimiento del objeto pactado.

k. Verificar el cumplimiento de las obligaciones para con el sistema de seguridad social integral y parafiscal, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 (Colombia Compra Eficiente, 2021, pág. 39)

El último organismo de control responde a las veedurías ciudadanas las cuales nacen en función del decreto 2170 de 2002 las cuales son el mecanismo democrático de representación ciudadana a través de una persona natural o de organizaciones comunitarias ejercen control sobre los procesos de la gestión pública.

## 2.2 Modos de Control Estatal

Existen varios modos de ejercer el control sobre los contratos estatales, como lo son las auditorías, la supervisión e intervención sobre los contratos estatales, razón por la cual no solo es pertinente sino necesario analizar estos temas para evidenciar el modo en el cual los órganos de control mencionados en este capítulo ejercen su función sobre los contratos estatales.

Se inicia por abordar el modelo de “auditorías” el cual consiste en recopilar y evaluar datos, realizado por un tercero independiente, acerca de la información cuantificable de una entidad económica con el objetivo de relacionar la información recopilada con los criterios establecidos, esto con el fin de generar una herramienta de control y supervisión que permita determinar a tiempo las fallas estructurales y vulnerabilidades de una entidad para reforzarla (Villardefrancos & Rivera, 2006 p.54)

Villardefrancos & Rivera (2006) establecen que existen tres tipos de auditorías, a) auditoría independiente, b) auditoría interna y c) auditoría gubernamental.

- a) **Auditoría independiente:** es realizada por contadores públicos, contratados para emitir un concepto acerca de los estados financieros de una determinada entidad.
- b) **Auditoría interna:** actividad considerada independiente, dentro de una organización para la revisión de la contabilidad y otras operaciones, y como una base de servicio a la dirección. Representa un activo de la dirección que funciona para medir y evaluar la efectividad de otros controles.
- c) **Auditoría gubernamental:** rama más amplia- es ejercida por numerosas agencias gubernamentales, cuyas investigaciones, por lo general, quedan limitadas al nivel del departamento en cuestión (Villardefrancos & Rivera, 2006 p.55).

La clasificación anteriormente descrita funciona respecto al tipo de auditor que va a realizar el examen de la entidad, por ello es necesario establecer que dependiendo del tipo de entidad que se esté tratando se analizan diferentes aspectos. Los aspectos a tener en cuenta de acuerdo a la entidad son:

- a) Sectoriales: Se tienen en cuenta las características propias de cada sector administrativo, en el entendido que existen complejidades de acuerdo a las políticas públicas que se desarrollan en cada uno.
- b) Territoriales: Se tienen en cuenta las características de cada departamento y la categorización existente por municipios.
- c) Relación con los organismos de control: Se analizan los resultados de los organismos de control frente a sus auditorías regulares.
- d) Presupuestales: Se analizan las diferentes fuentes de ingresos y monto de los recursos que manejan las entidades.
- e) Riesgos: Se tienen en cuenta las características propias de cada sector administrativo y los niveles de riesgo que manejan en las operaciones, la gestión, el manejo de recursos (Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP, 2013)

Es decir, las auditorías sirven como medio de control de las entidades para verificar que cumplen con la reglamentación legal y siguen los lineamientos y propuestas planteadas por la entidad, permiten determinar los riesgos y falencias de la entidad para poder optimizar sus operaciones. El auditor interno al ser independiente casi en su totalidad puede presentar la información correspondiente respecto a la información recopilada, cuando una entidad este en riesgo o demuestre estar en riesgo o los datos suministrados no sean convincente se podrá acceder a auditores externos.

El siguiente elemento a tratar es el de la supervisión e interventoría, estos dos conceptos son desarrollados por Colombia Compra Eficiente referente a los contratos estatales, en los cuales establece la definición, selección, designación, ejercicio de esta función y la responsabilidad de los supervisores e interventores.

Esta entidad define a la supervisión de los contratos como aquel seguimiento integral que se hace a los contratos celebrados por entidades estatales durante su ejecución para cerciorar que se está cumpliendo el objetivo para el cual fue suscrito, requiere una revisión constante de la ejecución del contrato, así como de sus aspectos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos (Colombia Compra Eficiente p.5)

Por su parte la interventoría es el seguimiento especializado de un contrato por parte de un tercero independiente a la entidad, La interventoría procede cuando el objeto del contrato, es complejo, extenso o su seguimiento suponga conocimiento especializado.

La diferencia entre la supervisión y la intervención del contrato estatal está en el nivel de conocimiento especializado que requiere la interventoría. Al ser procesos diferentes ambas figuras pueden concurrir dentro de un contrato estatal razón por la cual debe establecerse las funciones del interventor y el supervisor para evitar inconvenientes.

Para designar al supervisor se debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Es designado por la entidad a cargo del gasto
- b) En la etapa de planeación del proceso de contratación, la entidad estatal establecerá el perfil del supervisor.
- c) Debe ser designado antes de la audiencia de adjudicación, si el proceso es competitivo, si no lo es será designado en la fecha estipulada en el contrato.

- d) El supervisor no requiere un perfil determinado, aunque se aconseja que cuente con conocimientos técnicos de la materia para poder actuar al mismo nivel que el contratista supervisado.
- e) La entidad debe revisar que el objeto a contratar esté relacionado al campo de conocimiento del supervisor que designara.
- f) Se debe establecer un campo de acción y carga del supervisor para evitar una indebida supervisión por falta de tiempo.
- g) Debe realizarse la designación de manera escrita, aunque no existe solemnidad para hacerlo (vía electrónica, en físico, entre otras), esta debe constar en el expediente.

Ahora respecto a la designación del interventor este deberá seguir las siguientes pautas:

- a) Es obligatorio contratar la interventoría en los contratos de 1) obra pública cuya adjudicación sea mediante licitación y 2) contratos de complejidad para los cuales su seguimiento requiera de conocimientos especializados.
- b) Este es una especie de contrato de consultoría, por ello debe ser seleccionado mediante un concurso de méritos, salvo que sea de mínima cuantía la ejecución del contrato principal, y se utilizara lo referente a esta modalidad para su selección.
- c) En la etapa de planeación la entidad estatal debe coordinar los plazos de adjudicación del contrato principal y el de interventoría de acuerdo a las necesidades para poder desarrollar la interventoría durante todo el proceso.
- d) La entidad estatal debe designar un supervisor para el contrato de interventoría.
- e) La entidad contratante debe prorrogar los contratos de interventoría las mismas veces que prorrogue el contrato principal.

- f) El contrato de interventoría debe realizarse mediante un contrato tipo de interventoría desarrollado por Colombia Compra Eficiente.

Las funciones del supervisor e interventor son: 1) ejercer control y vigilancia del contrato designado para verificar el cumplimiento de las obligaciones pactadas, 2) están facultados a solicitar informes, aclaraciones y explicaciones respecto a la ejecución de la obra, 3) realizar instrucciones al contratista, así como emitir recomendaciones para la correcta ejecución del contrato, 4) las ordenes deben ser realizadas por escrito y registradas en el SECOP.

Respecto a las funciones del interventor y el supervisor Colombia Compra Eficiente señala que, estos tienen unas funciones las cuales son:

Funciones generales consistentes en: conocer los términos del contrato, advertir de los riesgos que puedan afectar la ejecución del contrato, realizar seguimiento del contrato, identificar las necesidades de cambio y ajuste, manejar las relaciones entre el proveedor y el contratista, coordinar el recibo de bienes, obras o servicios cantidad y calidad y demás atributos establecidos en los documentos del proceso, aprobar o rechazar de forma justificada los bienes o servicios, informar de posibles incumplimientos de alguna de las partes mediante documento, informar y denunciar cualquier acto u omisión que afecte la moralidad pública, realizar actas y documentar sobre el avance del contrato hasta su culminación.

Funciones de seguimiento administrativo: revisar que el expediente físico o electrónico este completo y se ajuste a la normatividad aplicable, coordinar con la entidad estatal la revisión de garantías, preparar los documentos que soliciten las entidades de control, revisar que la entidad cumpla con el principio de publicidad, verificar que el contratista cumpla en materia de salud ocupacional, seguridad social, normas ambientales y normas aplicables de acuerdo al objeto del contrato.

Funciones de seguimiento técnico: verificar las normas técnicas aplicables al contrato, revisar que el equipo del contratista cumpla las condiciones establecidas en el contrato, revisar las necesidades de cambio o ajuste y revisar las acciones de las partes, estudiar los requerimientos técnicos que se le soliciten y dar recomendaciones sobre dichas solicitudes, elaborar los documentos necesarios para hacer efectivas las garantías del contrato.

Funciones de seguimiento financiero y contable: revisar la gestión financiera del contrato, registro presupuestal, planeación de pagos previstos, y disponibilidad de caja, revisar los documentos para realizar los pagos al contratista, registrar los pagos ya justes que se hagan al contrato, controlar el balance presupuestal del contrato para pagos y liquidación, verificar la entrega de anticipos, verificar que las actividades que impliquen aumentar el valor del contrato cuenten con autorización y estén justificados, coordinar las estancias para la liquidación del contrato.

Función de seguimiento Jurídico: esta hace referencia a que la ejecución del contrato se haga bajo la normatividad vigente y aplicable a cada contrato.

Por último, para cerciorarse de la correcta ejecución de la función encomendada los interventores y supervisores responden civilmente, mediante el llamado en garantía o acción e repetición cuando por sus actos u omisiones causen un daño. Respecto a la responsabilidad fiscal, todo servidor público debe responder por los daños causados dolosa o culposamente al Estado, esta responsabilidad busca proteger los recursos públicos y garantizar la reparación del daño. La responsabilidad penal hace referencia a la responsabilidad que incurran los servidores públicos que por actuación u omisión trasgredan los bienes jurídicamente tutelados. Responsabilidad disciplinaria, esta son fallas cometidas contra el Código Disciplinario Único y se configura por incumplir alguna de las funciones encomendadas (Colombia Compra Eficiente).

Para cumplir con la función del estado de proveer bienes y servicios y desarrollar sus fines Constitucionales de manera eficiente, para ello el Estado le encargó desde la misma Constitución a varias entidades estatales encargadas y ha dado la opción para que los mismos ciudadanos puedan participar y supervisar esta función. Dentro de las funciones encargadas de supervisar en la contratación estatal está el control fiscal ejercido por la Contraloría General de la Nación, el cual se encarga de que los recursos públicos sean utilizados de manera óptima y velando por su correcta utilización dentro del marco al que fueron destinados, el segundo órgano es la Procuraduría encargada de adelantar las investigaciones pertinentes, cuando tiene conocimiento de un indebido uso de los recursos estatales, por otro lado Colombia Compra Eficiente se encarga de emitir los documentos bases, así como manuales y guías para elaborar los contratos para evitar posibles actos de corrupción en el desarrollo de estos, así como se encarga de velar porque todos los contratos y sus actuaciones sean registrados dentro de su sistema de información SECOP II, de esta manera se establece que los órganos de control trabajan conjuntamente para evitar actos de corrupción. Para dar mayor protección a los recursos del Estado se han desarrollado varias herramientas adicionales encargadas de proteger los recursos públicos durante la ejecución de los contratos a los que fueron adjudicados, de este modo existen roles como el del interventor, el supervisor y el auditor, que se encargan de evidenciar y poner en conocimiento los actos indebiditos, y para su debida implementación cuentan con facultades dentro de los contratos estatales para verificar el uso correcto de estos recursos.

### CAPITULO III JURISPRUDENCIA

Este capítulo está integrado por jurisprudencia referente a la selección objetiva y se relacionará con elementos del Contrato Estatal, para ello se recurrirá a las providencias emitidas por las Altas Cortes con énfasis a los pronunciamientos del Consejo de Estado.

En la Sentencia 17767 de 2011 Consejo de Estado Sala De lo Contencioso Administrativo con consejera ponente: Olga Mélida Valle de la Hoz, analizan un caso respecto a la nulidad de varios contratos, en donde la parte actora manifiesta la nulidad absoluta de estos, por faltar a los principios de la Contratación Estatal, y a los procesos de licitación y concursos públicos, al respecto el Consejo de Estado manifiesta:

"la licitación y concurso públicos, como la contratación directa, constituyen procedimientos administrativos o formas de selección del contratista particular, previstos por la ley de contratación, los cuales, en todos los casos, deben estar regidos por los principios que orientan la actividad contractual y que son de obligatorio cumplimiento tanto para las entidades públicas como para los oferentes o contratistas según el caso". En consecuencia, el desconocimiento de los principios, y en especial del principio de transparencia está expresamente prohibido en el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, en virtud del cual, "las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto (Sentencia 17767 de 2011 Consejo de Estado, 2011)

Señala esta corporación en esta providencia respecto a los principios que deben cumplirse en la ejecución de los contratos estatales, manifestando que:

En conclusión, al momento de contratar, el Estado está en la obligación de definir los fundamentos de la participación de los oferentes y los criterios de evaluación con rigurosa aplicación de los principios de transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva, buena fe, planeación, publicidad e igualdad, entre otros, con el objeto de cumplir los fines propios de la contratación estatal. Lo anterior, para evitar la nulidad absoluta de los contratos que sean suscritos sin el cumplimiento de los requisitos necesarios para su validez (Sentencia 17767 de 2011 Consejo de Estado, 2011).

Tal como lo señala el Consejo de Estado, los principios son de obligatorio cumplimiento al momento de elaborar y ejecutar los contratos estatales, y no es un mero capricho, pues estos principios tienen por fin garantizar el uso correcto de los recursos públicos, por ello en los escenarios donde no se cumplen estos requisitos los contratos serán declarados nulos, pues las normas y principios de la contratación estatal están encaminados a garantizar el uso adecuado de los mismos y por ende no se pueden desconocer, pues es un mandato legal y no una consideración para las partes contratantes.

Respecto a la nulidad absoluta de los contratos es estable que esta se refiere, a su pérdida de validez con ocasión de vicios imposibles de sanear, y se constituye en la más grave sanción que se pueda imponer a los negocios jurídicos por cuanto hace desaparecer sus efectos al buscar devolver las cosas al estado en el que se encontraban con anterioridad a la suscripción del contrato.

La ley 80 de 1993 señala la nulidad absoluta y sus causales en los siguientes términos:  
Art. 44. De las causales de nulidad absoluta. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:

1. Se celebren con personas incursoas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;
2. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal;
3. Se celebren con abuso o desviación de poder;
4. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y
5. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta ley (Congreso de la República, 1993)

El concejo de Estado sintetiza en cuanto a las nulidades absolutas y los principios de la contratación que:

"las nulidades citadas responden a situaciones de orden estrictamente jurídico y por circunstancias particularmente graves de vulneración del ordenamiento jurídico, pues evidencian que el contrato estatal adolece de irregularidades en su configuración, de tal magnitud, que en el evento de permitir su ejecución se estaría propugnando o removiendo el afianzamiento de un atentado contra la regularidad jurídica, desatendiendo los mandatos que regulan la actividad administrativa, entre ellas la actividad contractual" (Sentencia 17767 de 2011 Consejo de Estado, 2011).

Las nulidades que estableció el legislador han sido diseñadas para brindar seguridad jurídica a los contratos estatales y evitar un despilfarro y pérdida de los recursos estatales, por eso el legislador fue claro al establecer las causales que vicien de nulidad absoluta dentro de la ley, evitando de este modo que esta nulidad sea declarada por consideración del juez.

Continuando con el eje central de esta investigación se procederá a abordar la Sentencia 12037 de 2001 del Consejo de Estado la cual establece el concepto de "licitación pública", es un

procedimiento de formación del contrato, que tiene por objeto la selección del sujeto que ofrece las condiciones más ventajosas para los fines de interés público, que se persiguen con la contratación estatal. "Consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación)" (Sentencia 12037 de 2001 Consejo de Estado, 2001)

Acto seguido el Consejo de Estado señala los elementos a tener en cuenta en este modo de contratar con el Estado:

son por tanto elementos fundamentales del proceso licitatorio: la libre concurrencia, la igualdad de los oferentes y la sujeción estricta al pliego de condiciones.

- I) La libre concurrencia permite el acceso al proceso licitatorio de todas las personas o sujetos de derecho interesados en contratar con el Estado, mediante la adecuada publicidad de los actos previos o del llamado a licitar. Es un principio relativo, no absoluto o irrestricto, porque el interés público impone limitaciones de concurrencia relativas, entre otras, a la naturaleza del contrato y a la capacidad e idoneidad del oferente.
- II) La igualdad de los licitadores, presupuesto fundamental que garantiza la selección objetiva y desarrolla el principio de transparencia que orienta la contratación estatal, se traduce en la identidad de oportunidades dispuesta para los sujetos interesados en contratar con la Administración.
- III) La sujeción estricta al pliego de condiciones es un principio fundamental del proceso licitatorio, que desarrolla la objetividad connatural a este procedimiento, en consideración a que el pliego es fuente principal de los derechos y obligaciones de la

administración y de los proponentes. En efecto, el pliego de condiciones está definido como el reglamento que disciplina el procedimiento licitatorio de selección del contratista y delimita el contenido y alcance del contrato. (Sentencia 12037 de 2001 Consejo de Estado, 2001)

Las condiciones habilitantes dentro del pliego de condiciones una licitación pública permite escoger la opción más favorable, permitiendo que se apliquen los principios de la contratación pública, además que permite la igualdad entre los proponentes y permite excluir a quienes no son aptos o no cuentan con los requisitos para contratar con el Estado.

Respecto a la contratación estatal en modalidad de licitación pública el Consejo de Estado en Sala de Consulta ha estructurado su procedimiento y su finalidad en los siguientes términos:

La entidad licitante primero debe agotar lo correspondiente al orden interno de la administración, y luego (...) realizar el conjunto de actuaciones previas al acto de apertura del proceso de selección (avisos, prepliegos, etc.) que afectan a terceros y tienen por objeto materializar los principios de planeación, transparencia y publicidad aplicables a la contratación estatal. Cumplida dicha etapa previa, el artículo 30 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, regula la licitación propiamente dicha, la cual se descompone en: i) el acto de apertura del proceso de selección; ii) los pliegos de condiciones; iii) la publicidad del proceso; iv) la posibilidad de aclaración sobre el alcance de los pliegos de condiciones y la audiencia correspondiente, así como las modificaciones a los pliegos, si ello fuere pertinente; v) plazo de la licitación, esto es, el término a partir del cual se pueden presentar las propuestas y su cierre; vi) contenido de las propuestas; vii) evaluación de las propuestas y elaboración de los informes de evaluación; viii) traslado de los informes y

presentación de observaciones por los proponentes; ix) plazo para la adjudicación o declaratoria de desierto del proceso y firma del contrato correspondiente, y x) posibilidad de adjudicación en audiencia pública. Como puede advertirse, se trata de un procedimiento que tiene como finalidad la selección objetiva de un proponente, la cual se concreta en la obligación de expedir un acto administrativo reglado, de manera que cualquier persona que repita la evaluación debe llegar a la misma conclusión (Sentencia 1992, 2010)

Es decir que todo el procedimiento de licitación cumple con requisitos y etapas que deben ir superándose para poder adjudicar un contrato de manera pública y sin objeciones, y para ello cuenta con procesos en los cuales las entidades deben cumplir los criterios establecidos en la norma para evitar arbitrariedades, por ello el procedimiento establecido está diseñado de tal modo que en caso de duda o inconformidad en la adjudicación del contrato, la autoridad competente podrá analizar el acto motivado que dio lugar a la adjudicación y podrá revisar el proceso y observar si las pautas consagradas allí para la adjudicación cumplen con la ley y las normas que rigen la materia.

El Consejo de Estado en Sentencia 24311 establece el modo en el cual los procesos de licitación son declarados desiertos, en esta providencia establece que solos e podrá realizar por las causas señaladas en la ley, y no pueden ser situaciones personales, o subjetivas, sino todo proceso de licitación declarado desierto debe contar con su sustento legal y jurídico, al respecto establece en la providencia que:

La administración no está facultada para declarar desierta una licitación cuando las razones que invoca están por fuera de la ley, lo cual también permite afirmar que a las entidades públicas contratantes no les asiste competencia legal para declarar desierta una licitación con el objeto de salvar o enmendar un error cometido por ellas mismas en la

planeación del procedimiento de selección del contratista. Contrario sensu, cuando alguna de las causales de declaratoria de desierto no está configurada, la administración debe proceder a la adjudicación del contrato (Sentencia 24311, 2013).

Esto se evidencia en el proceso licitatorio de los pasaportes el cual inicio mediante proceso licitatorio No. LP-001-2023, el cual inicio el proceso con el Ministerio de Relaciones Exteriores, dicho proceso fue declarado desierto, posteriormente y ante la urgencia de no poder realizar nueva convocatoria e iniciar el proceso licitatorio se procedió a establecer la urgencia manifiesta mediante la resolución 7541 de 2023 del 14 de septiembre de 2023, toda vez que quien tiene el contrato actualmente acaba sus funciones el 02 de octubre de 2023, razón por la cual era imposible realizar el proceso de selección y proceder a la declarar la urgencia manifiesta para contratar de manera directa.

El art. 42 de la Ley 80 de 1993 señala respecto a la urgencia manifiesta que:

**Art. 42.- De la Urgencia Manifiesta.** Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos.

Es decir, en razón del tiempo y la importancia de la función de los pasaportes fue necesario adjudicar el contrato de manera directa para no afectar la prestación del servicio.

Ya establecidos los precedentes jurisprudenciales respecto al contrato estatal, sus elementos, y la modalidad de licitación pública, es procedente analizar lo referente al control de

estos órganos Estatales en la celebración de contratos, al respecto el Departamento de la Función Pública señala en el concepto 103151 de 2022 la responsabilidad y control de estos contratos, partiendo primero de la base legal en la cual establece:

**Artículo 83. supervisión e interventoría contractual** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda...

**Artículo 84. facultades y deberes de los supervisores y los interventores.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista...

Esta corporación señala esta norma para establecer los tipos de responsabilidades que tiene el servidor público frente a la entidad al ser supervisor o interventor estableciendo varios tipos de responsabilidad 1) civil, 2) fiscal ,3) penal y 4) disciplinaria.

- 1) **Civil:** La responsabilidad civil hace referencia a la obligación que surge para una persona de reparar el daño que ha causado a otro normalmente mediante el pago de una indemnización de perjuicios. En el caso de los supervisores e interventores, la responsabilidad civil establecida en la Ley 80 de 19937 se materializa a través de la acción de repetición o el llamamiento en garantía, que debe ejercerse por parte de la Entidad Estatal cuando la misma resulta condenada a casusa de daños generados por el incumplimiento, por acción u omisión, de su función de control y vigilancia sobre determinado contrato estatal.

- 2) **Fiscal:** es aquella imputable a los servidores públicos y/o a los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado. La responsabilidad fiscal tiene como finalidad o propósito específico la protección y garantía del patrimonio del Estado, buscando la reparación de los daños que éste haya podido sufrir como consecuencia de la gestión irregular de quienes tienen a su cargo el manejo de dineros o bienes públicos.
- 3) **Penal:** La responsabilidad penal es aquella derivada de actuaciones que transgreden, sin justificación legítima, los bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento penal. En el caso particular de los supervisores e interventores que para este tipo de responsabilidad también son considerados particulares que ejercen funciones públicas, la responsabilidad penal se configura cuando cualquiera de ellos incurre en alguna de las conductas tipificadas como delitos contra la administración pública, es decir, peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y prevaricato. Es importante precisar que dentro del proceso que se adelante por responsabilidad penal en las condiciones descritas, también puede hacerse exigible la responsabilidad civil o patrimonial.
- 4) **Disciplinaria:** Para el caso específico de los supervisores e interventores, la responsabilidad disciplinaria se configura cuando: i) no se exigen la calidad de los bienes y servicios contratados acordada en el contrato vigilado o exigida por las normas técnicas obligatorias, ii) se certifica como recibida a satisfacción una obra que no ha sido ejecutada a cabalidad y iii) se omite el deber de informar a la Entidad Estatal contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como

conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

En este sentido las providencias del Consejo de Estado van encaminadas a establecer en la práctica las normas y procesos de contratación mediante la modalidad de licitación pública, en la cual establecen las pautas que deben ser tomadas en cuenta en un determinado proceso y establece como estos mismos deben cumplir las pautas que la ley señala, por ello es pertinente tener en cuenta los pronunciamientos de esta corporación, debido a que es el máximo órgano competente, y es así como en sus providencias establece los principios, reglas y situaciones que dan lugar a la aplicación y elaboración de las licitaciones públicas así como el procedimiento y consideraciones cuando esta no es posible como en el caso de la urgencia manifiesta.

## CONCLUSIONES

se evidencia que la contratación pública es el medio en el cual las entidades del Estado desarrollan su fin constitucional y legal, por ello se han desarrollado unas normas específicas a la materia estableciendo las normas básicas que deben cumplir los contratantes así se ha establecido un régimen jurídico para la materia conteniendo los principios, normas y reglas que deban ser aplicados, así como las inhabilidades, y causales de nulidad de los contratos.

Los órganos de control se encargan de ejercer la transparencia y encargarse de que los recursos públicos sean utilizados en debida forma, evitando gastos innecesarios que permitan la corrupción, esto se ejerce a través de principios como la transparencia y publicidad que permiten a la ciudadanía integrarse y ejercer control sobre estos contratos, de igual manera estos órganos son los principales encargados de vigilar estos contratos evitando daños irreparables al Estado o identificar posibles fallas que conlleven a un fallo.

A pesar de existir órganos de control que supervisen la ejecución, elaboración y adjudicación de contratos estatales, aún existe fallos en la supervisión de estos contratos permitiendo fallas en los servidores públicos al interior de estas empresas, que deberán resarcir el daño mediante la acción de repetición.

Como se mencionó anteriormente el Estado cumple algunas de sus funciones Constitucionales mediante la contratación estatal, razón por la cual fue necesario establecer un régimen jurídico que se encargara de regular estos temas, desde las modalidades de contratación, como los principios y reglas que los deben regir, esta jurisdicción es autónoma a las demás y ha buscado el fortalecimiento de los procesos con fin de evitar un detrimento del patrimonio estatal, por contratos celebrados en indebida forma, o por desviación de los recursos, por ello se ha buscado que todos los sectores del Estado participen activamente en la supervisión de los

recursos y la ejecución de las obras, así se ha buscado que entidades como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la Nación, Colombia Compra eficiente, con el fin de ejercer como órganos de control quienes deben estar al tanto continuamente de los recursos destinados a los contratos celebrados entre el Estado y el sector público y privado, así mismo se ha buscado que los particulares puedan ejercer un control sobre estos contratos bajo los principios de transparencia y publicidad.

Para sintetizar es importante señalar que el tema de la contratación pública es un asunto delicado al tratar con recursos públicos encaminados a cumplir los fines del Estado, razón por la cual se ha establecido una múltiple protección para los mismos, desde la ley estableciendo los principios como transparencia y legalidad, en la ejecución de los contratos para que los interesados o cualquier persona observe el modo de manejo de los mismo y se evite así el despilfarro o desaparecimiento de los mismos, así como también la aplicación el principio de selección objetiva en las licitaciones públicas en la cual se procura la escogencia del candidato más acto y no es una mera discrecionalidad de la entidad contratante pues requiere aplicar las normas legales.

A su vez los órganos de control se encargan de velar por la correcta aplicación e los presupuestos legales, y permite que sujetos como el interventor, el supervisor y el auditor jueguen un papel activo dentro de estos procesos, y evitan la pérdida de recursos públicos.

Por ello los principios y forma del Estado responden a una necesidad de establecer procedimientos claros en los procesos de licitación para evitar el amañamiento de los contratos o adjudicarlos a empresas que no cumplan los requisitos legales.

Los órganos de control se han fortalecido y se les ha dado facultades importantes para proteger los recursos públicos, por ello al actuar cada una de estas entidades autónomamente

permiten un fortalecimiento de las estructuras que protegen, investigan y acusan estos hechos de corrupción, así mismo se ha facultado a la población en general para participar y estar pendientes de esto contratos.

Es importante señalar que en la contratación estatal el modo escogido para la escogencia del contratista por excelencia ha sido el de la licitación pública con la observancia del principio de objetividad, buscando que el contratista seleccionado sea idóneo, cumpla los requisitos habilitantes, este dentro del presupuesto y este acorde a las necesidades del contratante, pero se observa que la practica en ocasiones no es posible celebrar este tipo de contratos pues la necesidad, la urgencia, entre otros, impiden poder llevar a cabo esta modalidad teniendo que declararla desierta, razón por la cual se ha permitido en estos casos la escogencia directa del contratista, las necesidades y obligaciones del Estado no pueden quedar suspendidas indefinidamente razón por la cual es los escenarios se procede a la contratación directa, teniendo en cuenta los lineamientos que la jurisprudencia del Consejo de Estado, la legislación y la doctrina han establecido para el caso, pues la escogencia directa del contratista no está sujeta al capricho del contratante, sino existen procedimientos claros que permiten la aplicación de los principios generales de la contratación estatal, tal como fue el caso para el tema del contrato de los pasaportes, no se podía dejar suspendido, interrumpiendo la prestación del servicio, lo cual afectaría incontables personas, en estos casos de urgencia manifiesta se ha permitido la escogencia del proponente más idóneo con base a los requisitos establecidos en la ley, la urgencia manifiesta, debe ser declarada por la entidad para poder proseguir a la escogencia del contratista.

En suma la selección objetiva con el principio de objetividad fueron creados y desarrollados con el fin de establecer el procedimiento idóneo para la escogencia del candidato

idóneo para la ejecución del contrato y se ha buscado fortalecer los procedimientos de contratación estatal para proteger el heraldo público y evitar seguir con los casos de corrupción que se han presentado en la ejecución de estos contratos.

Por último, el hecho de haberse creado toda una jurisdicción y procedimientos para la ejecución de los contratos estatales, debe recalcar que las demás jurisdicciones (penal, civil, disciplinaria) también están inmersas en el desarrollo de estas prácticas pues se encargan de buscar, investigar, castigar y resarcir el daño que un contratista o contratante ha causado por la indebida ejecución o adjudicación de los contratos por ello se ha desarrollado un capítulo en el Código Penal respecto los delitos contra la administración pública donde se encuentran delitos como “celebración indebida de contratos, celebración de contratos sin los elementos esenciales..” en administrativo se evidencia la acción de repetición contra el servidor público que ha incurrido en estas fallas, y las acciones disciplinarias, es decir existe una jurisdicción propia que establece el modo de celebrar estos contratos y las demás jurisdicciones sirven de apoyo, al tratarse de recursos públicos es necesario la operabilidad de los órganos del Estado.

## Bibliografía

- 25000-23-26-000-1994-00071-01(14390) (Consejo de estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera 18 de marzo de 2010).
- ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, Sentencia 05001-23-31-000-1998-00833-01(25642) (Consejo de Estado Sección Tercera Subsección C 24 de Julio de 2013).
- Amaya Rodríguez, C. F. (2020). La selección objetiva en la contratación estatal: una limitación al principio de la autonomía de la voluntad de la teoría general del negocio jurídico. *Temas Socio-Jurídicos*, 39(78), 32-55.
- Bahamón, J. M. (2018). *Elementos y presupuestos de la Contratación Estatal*. Bogotá, Colombia: Universidad Católica de Colombia.
- Beltrán pardo, J. H. (2020). El concurso de méritos. En *Infraestructura y derecho* (págs. 55-76). Bogotá: legis.
- C.P. (1991). *CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA 1991*. Colombia.
- Castro Cuenca, C., & García López, L. F. (2010). Segunda parte. Aspectos particulares de la contratación pública. En C. Castro Cuenca, L. F. García López, & J. R. Martínez Vargas, *La contratación estatal. Teoría general. Perspectiva comparada y regulación internacional* (págs. 205-284). Bogotá: Editorial Universidad de Rosario.
- Castro Cuenca, c., García López, L. F., & Martínez Vargas, J. R. (2010). *Primera parte. Teoría general de la contratación administrativa*. Colombia: Universidad de Rosario.
- Colombia Compra Eficiente. (2021). *MANUAL DE CONTRATACIÓN*. Bogotá.

Colombia Compra Eficiente. (s.f.). *Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales*. G-EFSICE-02, Bogotá.

Colombia Compra Eficiente. (s.f.). *Manual de la Modalidad de Selección de Mínima Cuantía*. Bogotá.

Congreso de la República. (28 de 10 de 1993). Ley 80 de 1983. *Estatuto general de Contratación de la Administración Pública*. Bogotá, Colombia: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (17 de julio de 2007). Ley 1150 de 2011. *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*. (Diario Oficial No. 46.691). Bogotá, Colombia: Congreso de la República de Colombia.

Contraloría General de la Nación. (29 de noviembre de 2013). Resolución orgánica 7350 de 2013. *7350 de 2013*. Bogotá, Colombia: Contraloría General de la República de Colombia.

Contraloría General de la República. (2017). *Principios, fundamentos y aspectos generales para las en la Contraloría General de la República*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia  
CONTRATACION ESTATAL - Principios, Sentencia 17767 de 2011 (Consejo de Estado 2011).

Correa, I. (2002). *Manual de licitaciones públicas*. Santiago de Chile: Cepal.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *Manual de Contratación*. Bogotá: Colombia.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA –DAFP. (2013). *Guía de Auditoría para Entidades Públicas*. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA –DAFP: Bogotá.

Duque Botero, J. D. (2020). “Los principios de transparencia y publicidad como herramientas de lucha contra la corrupción en la contratación del Estado”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 79-101.

Fallo 14390 de 2010, 14390 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera 18 de marzo de 2010).

Güecha Media, C. N. (2010). El contrato administrativo como acto administrativo: una nueva Teoría que determina su control de legalidad. *Principia Iuris*(14), 19-44. Obtenido de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/402>

guzmán Santos, J. C. (2011). la selección abreviada. una modalidad dirigida a la efectividad contractual de las entidades del Estado. En R. Araújo Oñate, *La Ley 1150 de 2007. ¿Una respuesta a la eficacia y transparencia en la contratación estatal?* (págs. 331-348). Bogotá: Editorial Universidad de Rosario.

Ivanega, M. M. (2011). El procedimiento de la licitación pública. *Derecho PUCP*, 257-276.

Lagudo Giraldo, R. (2011). Cuarta parte. Modalidades de selección en la contratación estatal. En R. Araújo Oñate, *La Ley 1150 de 2007. ¿Una respuesta a la eficacia y transparencia en la contratación estatal?* (págs. 299-329). Bogotá: Editorial Universidad de Rosario.

mantilla Pallares, C. M. (2014). Importancia Del Principio De Selección Objetiva Del Contratista En El Procedimiento de Licitación Pública En Colombia. *Principia Iuris*, 141-161.

- Mantilla Pallares, C. M. (2014). Importancia del principio de selección objetiva del contratista en el procedimiento de licitación pública en Colombia. *Principia Iuris*, 141-161.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible. (24 de 11 de 2022). Manual de Contratación. *Sistema de Grado de Gestión MADSIG*. Bogotá, Colombia.
- Miranda Medina, M. J. (2016). La Regla O El Principio De La Selección Objetiva En La Contratación Pública Colombiana. *Verba Iuris*(11), 65-84.
- Ortiz Monsalve, Á. (2015). *manual de obligaciones*. Bogotá: Temis.
- Ortiz Monsalve, A. (2015). *Manual de Obligaciones* (Sexta ed.). Bogotá: Temis S.a.
- Ospina Fernández, G., & Ospina Acosta, E. (2014). *Teoría General del Contrato y del Negocio Jurídico*. Bogotá: Temis S.A.
- Pabón, M., Mancera, C., Contreras, A., & Cajamarca, A. (2021). *Contratación directa*, Bogotá: Misión de Observación Electoral (MOE).
- Palacio Jaramillo, M. t. (2004). Cláusulas Excepcionales. *Revista de Derecho público* (17), 101-110.
- Quiceno Arenas, A. M. (2020). Afectación al principio de selección objetiva a través de la celebración de convenios o contratos interadministrativos. *Revista Digital de Derecho Administrativo* (24), 130-106.
- Quinceno Arenas, A. m. (2020). Afectación al principio de selección objetiva a través de la celebración de convenios o contratos interadministrativos. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 103-126.
- Rodríguez Tamayo, M. f. (2011). Cuarta parte. Modalidades de selección en la contratación estatal; La contratación directa como mecanismo de selección del contratista y las reformas de la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios. En R. Araújo Oñate, *La*

- Ley 1150 de 2007. ¿Una respuesta a la eficacia y transparencia en la contratación estatal?* (págs. 265-297). Bogotá: Editorial Universidad de Rosario.
- Rojas López, M. D. (2016). *Interventoría. Manual práctico*. Bogotá: Ediciones de la U.
- Róselo Melo, B. C. (2019). *Contratación Estatal - manual teórico - práctico*. Bogotá: Ediciones de la U.
- Rosero Melo, B. C. (2012). *Contratación Estatal. Manual teórico-práctico*. Bogotá: Ediciones de la U.
- Salazar Chávez, r. (2007). El Concepto y los Factores de los Contratos de la Administración Pública como Referentes Necesarios para el Desarrollo del Sistema de Contratación en el Perú. *Derecho y Sociedad* (29), 55-62. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17259>
- Santos Rodríguez, J. E. (2008). <https://revistas.uexternado.edu.co>. Obtenido de Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2592/2231>
- Secretaria de Transparencia. (2023). *Secretaría de Transparencia reveló el primer mapa de la impunidad en Colombia*. Bogotá.
- Sentencia 12037 de 2001 Consejo de Estado, Radicación: 11001-03-26-000-1996-3771-01(12037) (CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCION TERCERA 19 de Julio de 2001).
- Sentencia 17767 de 2011 Consejo de Estado, Radicación: 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767) (CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCION TERCERA; SUBSECCION C 31 de enero de 2011).

Sentencia 1992, 11001-03-06-000-2010-00034-00(1992) (Consejo de Estado Sala de Consulta 10 de mayo de 2010).

Sentencia del 22 de junio de 2001, Exp. 14373, 14373 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo 2001).

Sentencia 24311, 20001-23-31-000-2000-01023-01 (Consejo de Estado Sala de Lo Contencioso Administrativo Sección Tercera 29 de julio de 2013).

Tafur Sánchez, S., & Miranda Miranda, R. (2007). Contratación Estatal: Algunas Reflexiones Generales. *Derecho y Sociedades*, 140-152. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/issue/view/1368>

Transparency International. (2022). *Corruption Perception Index*. Transparency International. Obtenido de <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

Villardefrancos Álvarez, m. C., & Rivera, Z. (2006). La auditoría como proceso de control: concepto y tipología. *Ciencias de la Información*, 53-59.