



Eficacia en la contratación estatal y control preventivo que realiza la  
Procuraduría General de la Nación en la etapa precontractual.

Andrea Juliana Durán Parada-Código: 09021048.

José Manuel Vidal Vega-Código: 09021009.

Universidad Libre

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá, D.C

2023



Eficacia en la contratación estatal y control preventivo que realiza la  
Procuraduría General de la Nación en la etapa precontractual.

Andrea Juliana Durán Parada-Código: 09021048.

José Manuel Vidal Vega-Código: 09021009.

Trabajo presentado como requisito para optar al título de  
Magister en Derecho Administrativo.

Directora:

Dra. Carolina Blanco Alvarado.

Universidad Libre

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá, D.C

2023

PÁGINA DE ACEPTACIÓN.

NOTA DE ACEPTACION:

---

---

---

PRESIDENTE DEL JURADO:

---

JURADO:

---

JURADO:

---

Bogotá D.C; 2023.

**Agradecimientos:**

*A Dios todo poderoso y creador de la vida, debido a que podemos decir que somos personas bendecidas que tenemos muchas oportunidades para seguir adelante y ser ese motivo de orgullo para familiares y amigos.*

*A nuestras familias quienes nos inspiran a salir adelante día a día y luchar sin rendirnos, superando las adversidades en aras de cumplir los sueños más anhelados.*

**Los autores.**

**Dedicatoria:**

*Con todo el amor del mundo para mi madre Elsa Yamire Parada Soto, mi padre Omar Durán Rondón, mi hermana Oriana Durán Parada, mi nonita María Amilde Rondón de Durán, y mis abuelitos Elena Soto de Parada y José de Jesús Parada que desde el cielo me acompañan.*

*Adicionalmente, dedico este trabajo a todas esas fuentes de inspiración que nos han despertado los sentimientos más genuinos y a quienes en mayor medida nos han ayudado en la elaboración de esta tesis que se pone en manos de la comunidad académica para seguir cimentando las bases del derecho administrativo en aras de su consolidación y mejoramiento permanente.*

**Andrea Juliana Durán Parada**

*A los motores de mi vida: Mi madre Gloria Myriam Vega Hernández y mi abuela María Teresa Vega Hernández, quien desde el cielo intercede ante Dios para que todo obre siempre para bien, y a todos esos seres que nos han brindado un apoyo incondicional en esta labor investigativa y han motivado este gran logro.*

**José Manuel Vidal Vega**

## Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	8
<b><u>CAPITULO I. EL MARCO NORMATIVO DEL CONTROL PREVIO EJERCIDO POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN LA ETAPA PRECONTRACTUAL DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.</u></b>	<b>16</b>
<u>LA CONTRATACIÓN ESTATAL Y LOS FINES DEL ESTADO</u>	16
<u>LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, COMO ÓRGANO DE CONTROL</u>	18
<u>EVOLUCIÓN DEL CONTROL PREVIO</u>	20
<u>EL PAPEL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN EL EJERCICIO DEL CONTROL PREVIO.</u>	26
<u>ANÁLISIS DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONTROL PREVIO Y LAS FUNCIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL PRECEPTO CONSTITUCIONAL, LEGAL, DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL.</u>	34
<u>FUNDAMENTO JURÍDICO, CONTEXTUALIZACIÓN Y ASPECTOS RELEVANTES DEL CONTROL PREVIO.</u>	39
<b><u>CAPITULO II. FORTALEZAS DEL CONTROL PREVENTIVO DESPLEGADO POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN LA ETAPA PRECONTRACTUAL DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA.</u></b>	<b>49</b>
<u>EL CONTROL PREVENTIVO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN</u>	54
<u>FORTALEZAS QUE BRINDA EL CONTROL PREVENTIVO</u>	61
<u>EL CONTROL PREVENTIVO EN ESTRICTO SENTIDO DEL EJERCICIO CONTRACTUAL DEL ESTADO, IMPLICA ANTICIPAR LA OCURRENCIA DE HECHOS QUE AFECTEN LA ADECUADA GESTIÓN PÚBLICA, EL INTERÉS GENERAL O EL PATRIMONIO PÚBLICO, DESCONOCIENDO EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL QU</u>	62
<u>EL CONTROL PREVENTIVO PERMITE IDENTIFICAR Y ADMINISTRAR DE FORMA MÁS EFICIENTES LOS RIESGOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA, CON ACCIONES DE ANTICIPACIÓN, QUE PUEDEN REPERCUTIR EN EL ADECUADO USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.</u>	66
<u>CON EL EJERCICIO DE ESTA FUNCIÓN PREVENTIVA, SE HA LOGRADO PROMOVER Y DIFUNDIR BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL, QUE PERMITEN ALCANZAR MEJORES RESULTADOS Y CON</u>	

ELLO PREVENIR DAÑOS ANTIJURÍDICOS Y LA INADECUADA INVERSIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.

70

CONSTRUCCIÓN DE CAPACITACIÓN Y CONOCIMIENTO CONJUNTO CON LOS ORDENADORES DEL GASTO Y DEMÁS RESPONSABLES DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL, QUE LLEVA PREVENIR PROBLEMAS COMUNES Y RECURRENTES EN LA MATERIA.

72

### **CAPITULO III. LAS DEFICIENCIAS DEL CONTROL PREVENTIVO DESPLEGADO POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN LA ETAPA PRECONTRACTUAL DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA.**

73

DÉFICIT EN LA CAPACIDAD INVESTIGATIVA DE LA PROCURADURÍA, PARA DETERMINAR LAS VERDADERAS NECESIDADES DE LA ENTIDAD ESTATAL QUE REALIZA LA CONTRATACIÓN.

77

FALENCIAS DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Y LA DELIMITACIÓN DE LOS ASPECTOS PROCESALES EN LA VERIFICACIÓN DE LA COBERTURA

84

LA INEFICACIA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMO APOYO AL CONTROL PREVENTIVO EJERCIDO POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN LA ETAPA PRECONTRACTUAL.

89

### **CAPITULO IV. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN FRENTE AL CONTROL PREVENTIVO DESPLEGADO POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN LA ETAPA PRECONTRACTUAL DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA.**

93

REORIENTAR LA FUNCIÓN PREVENTIVA EN LA ETAPA PRECONTRACTUAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN HACIA UN SISTEMA FORZOSO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA, EN EL MARCO DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN ESTATAL.

101

LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN SE DEBE CONVERTIR EN UNA INSTANCIA DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN ANTE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA PENAL DE SERVIDORES PÚBLICOS ELEGIDOS POPULARMENTE POR CONDUCTAS QUE IMPLIQUEN CORRUPCIÓN O QUE LESIONEN LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA Y EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS.

105

**CONCLUSIONES**

115

**REFERENCIAS**

120

## Introducción

La presente investigación tiene como objetivo exponer un análisis de la función preventiva que ejerce la Procuraduría General de la Nación, como ente de control en la etapa precontractual de la contratación estatal. Para consumir este propósito, se llevó a cabo la revisión de los siguientes elementos: 1) los antecedentes normativos del control previo o función preventiva, 2) su proceso de implementación, 3) su configuración, 4) su ajuste a la realidad del ejercicio contractual que ejecuta el Estado, 5) las debilidades, 6) las fortalezas, 7) los retos que se han generado con su implementación y 8) la ejecución por parte de la Procuraduría General de la Nación<sup>1</sup>.

Seguidamente es preciso indicar que, la vigilancia preventiva ejercida por este ente de control sobre la etapa precontractual de la contratación pública, si bien ha contado con los manuales: 1) Cómo ejercer control sobre la gestión contractual del Estado Colombiano (2015), y 2) La Resolución 456 de 2010<sup>2</sup> que fue derogada por la Resolución 480 de 2020<sup>3</sup>, que regulan el procedimiento a seguir para materializar el control previo, no han logrado erradicar los vicios e irregularidades en materia de contratos estatales, y ello se evidencia en los grandes desfalcos que se han efectuado durante los últimos 23 años al erario.

Claros ejemplos de lo anteriormente expuesto, los encontramos en los siguientes casos: 1) Saludcoop en el cuál se perdieron cerca de 1,4 billones del sistema de salud, que fueron indebidamente destinados entre los años 2000 y 2004 en bonificaciones exageradas, compras de finca raíz, viajes e inversiones en el extranjero (swissinfo, 2022), 2) El carrusel de la contratación de Bogotá, que tuvo lugar entre 2010 y 2011, y generó un detrimento de 2.2

---

<sup>1</sup>De ahora en adelante Procuraduría General de la Nación o PGN.

<sup>2</sup> Resolución 456 de la Procuraduría General de la Nación, de 14 de diciembre de 2010.

<sup>3</sup> Resolución 480 de la Procuraduría General de la Nación, de 16 de diciembre de 2020.

billones del patrimonio del distrito capital, con ocasión de la entrega de varios contratos cuantiosos de obras públicas a terceros, a cambio de altos sobornos (Tiempo & Rodríguez, 2020), 3) El cartel de la hemofilia que se desencadenó del 2012 al 2019, en el cuál se “destinaron” 86 mil millones para pagos de tratamientos no POS, en los municipios de Bolívar, Caquetá y Córdoba, descubriéndose que los pacientes eran falsos (Vanguardia, 2021).

Continuando con los casos emblemáticos es preciso enunciar los siguientes: 4) En 2015 se desató una polémica por el incumplimiento del municipio de Ibagué en la construcción de algunos escenarios deportivos requeridos para la realización de los XX Juegos Nacionales, y IV Juegos Paranales, en los cuáles el Gobierno Nacional a través de Coldeportes invirtió 258 mil millones, de los que se habrían desviado indebidamente 66 mil millones acorde con lo investigado por la Contraloría General de la República<sup>4</sup>(Vanguardia, 2021), dejando inconclusos los escenarios deportivos requeridos, la Fiscalía General de la Nación<sup>5</sup> encontró sobrecostos injustificados en la construcción de los mismos e irregularidades en sus diseños, 5) En 2018, la PGN descubrió el Cartel del Sida, dentro del cuál se habrían cobrado tratamientos para esta enfermedad por parte de pacientes inexistentes e incluso muertos, desfalco que ascendió a aproximadamente 210 mil millones (Vanguardia, 2021). 6) El de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, ocurrido en el 2019, y en el cuál los directivos de dicho ente educativo fueron acusados de desviar 11 mil millones de este para beneficio personal (Vanguardia, 2021).

Adicionalmente, es preciso destacar que desde la entrada en vigencia del estado de emergencia sanitaria ocasionado por el Covid 19, el control ejercido por la PGN sobre la etapa precontractual de la contratación pública se vió disminuido, toda vez que la mayoría de contratos Estatales fueron suscritos bajo la modalidad de contratación directa dada la

---

<sup>4</sup>De ahora en adelante Contraloría General de la República o CGR.

<sup>5</sup>De ahora en adelante Fiscalía General de la Nación o FGN

necesidad del servicio, por lo cuál se convirtió en una facilidad para algunos funcionarios públicos celebrar indebidamente contratos, registrar sobre costos exorbitantes, y defalcocar al Estado Colombiano por un billón de pesos, en el periodo comprendido entre el 17 de marzo y el 22 de mayo de 2020 (Semana, 2020), evidenciándose que la CGR con ocasión de estos actos colusión inició más de 500 procesos disciplinarios por responsabilidad fiscal que comprometen a 26 gobernadores y 272 alcaldes del país (Semana, 2020), y la FGN dictó medidas de aseguramiento por estos hechos, pero no se evidenció la gestión desplegada por el ente de control objeto de estudio, lo cuál nos lleva a plantearnos el interrogante de si ¿la FGN está desempeñando labores que son propios de la PGN ?

Siguiendo con la ejemplificación tenemos como resultado que la sumatoria de contratos estatales inconclusos a marzo 19 de 2021 ascendía a la suma de 23 billones de pesos, lo cuál equivale a un 96 % del presupuesto asignado en el Decreto 328 de 2020 al Distrito Capital para la vigencia 2021(Decreto 328 de 2020). Con esto podemos evidenciar que ha habido una malversación de cuantiosas sumas del presupuesto público las cuales han sido destinadas a contratos estatales que tienen por objeto ejecutar obras civiles que no llegan a su fin, es decir, que no se cumple el objeto del contrato estatal, y no obstante, sí se han desviado fondos del erario, que deberían ser optimizados en procura del interés general de la comunidad. (Becerra Elejalde, 2021).

De los ejemplos mencionados, observamos que si bien el ente de control objeto de estudio tiene dentro de sus funciones constitucionales: defender los intereses de la sociedad, realizar vigilancia de quienes desempeñen funciones públicas, procurar la diligencia y eficiencia de las funciones administrativas, ejercer de manera preferente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones a que haya lugar e imponer las respectivas sanciones, y defender el orden jurídico, y el patrimonio público. (C.P., 1991, art. 277), teniendo en cuenta esto, resulta contraproducente que las facultades de la PGN hayan sido, de alguna manera sobrepuestas,

por las de la FGN, toda vez que el Ministerio Público no ejecutó en estricto sentido las intromisiones preventivas propias del control previo que le corresponde ejercer sobre la etapa precontractual pública, lo que resultó en investigaciones penales.

De lo anterior se desprende que una de las funciones de la PGN es la de realizar intromisiones preventivas sobre la gestión contractual del Estado. Esta facultad se ha visto disminuida, e inclusive podría decirse reemplazada por la función desplegada por la FGN, que en calidad de ente acusador apertura procesos penales ante la inferencia razonable de que determinado imputado es autor o partícipe del delito que se investiga (CPP, 2004, Art. 287), soportado en elementos materiales probatorios, evidencias, e información legalmente obtenida. (C.Pen, 2000, Art. 408), 2), de que se incurrió en los siguientes delitos que defraudan el erario :

- 1) Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades Interés indebido en la celebración de contratos (C.Pen, 2000, Art. 409), y 3) Contrato sin cumplimiento de requisitos legales consagrado en el artículo, 410 del precitado código.

En este sentido, la problemática que nos concierne corresponde a la insuficiente efectividad en el control preventivo realizado por la PGN sobre la etapa precontractual de la contratación estatal. El efecto esperado de este mecanismo es la detección temprana de posibles irregularidades y, como se ha evidenciado, no se está cumpliendo a cabalidad. En consecuencia, el problema de investigación y su dimensión se determinan en que no existe eficacia en las estructuras normativas, dado que no se está materializando el procedimiento. Aunado a lo anterior, se han evidenciado deficiencias en el proceso de control y vigilancia preventivo ejecutado por las Procuradurías Delegadas para la Unidad del Sistema Integral de Prevención, pues este no contaba con una delimitación legalmente consagrada hasta la Resolución 456 de 2010<sup>6</sup>, pues si bien en la Resolución N° 490 de 2008 se creó el Sistema

---

<sup>6</sup> Resolución 456 de la Procuraduría General de la Nación, de 14 de diciembre de 2010.

Integral de Prevención, donde establece los principios y criterios correspondientes al ejercicio de la función preventiva a cargo de la PGN, hasta la Resolución N° 456<sup>7</sup> es que se estableció un procedimiento mínimamente delimitado para estas intromisiones preventivas, deficiencias que serán abordadas más adelante.

En efecto, Los instrumentos normativos que en estricto sentido han reglamentado el control previo ejercido por la PGN en la etapa precontractual de la contratación Estatal son la Resolución N° 456 de 2010<sup>8</sup> y la Resolución N° 480 de 2020<sup>9</sup>, que derogó la primera, las cuales fueron expedidas por el Procurador General de la Nación en ejercicio de sus facultades establecidas en el artículo 277 Constitucional (CP, 1991, art. 277); y en los numerales 2, 3, 6, 7 y 8 del artículo 7º, y los numerales 1, 2 y 3 del artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000 (Decreto 262 de 2000), entre estas se identificaron algunas diferencias que destacaremos en el primer capítulo, y adicionalmente profundizaremos en cuanto al desarrollo normativo que ha tenido este control en el ordenamiento jurídico Colombiano.

De esta manera, en términos de eficacia y eficiencia, el correcto ejercicio del aparato Estatal, según los principios consagrados en el preámbulo y el artículo primero de la Constitución Política (CP, 1991, preámbulo y art. 1), radica en la oportunidad y la calidad en el cumplimiento de las necesidades y la persecución del interés general de los ciudadanos. Y en ese sentido, el Estado tiene la obligación de usar la estructura administrativa para atender las peticiones de los administrados, así como, garantizar y proteger sus derechos; por ello en esta investigación se toman como base las estadísticas de corrupción que se han reportado de los últimos 4 años, con el fin de realizar la evaluación y calificación de los procesos actuales

---

<sup>7</sup> Resolución 456 de la Procuraduría General de la Nación, de 14 de diciembre de 2010.

<sup>8</sup> Resolución 456 de la Procuraduría General de la Nación, de 14 de diciembre de 2010.

<sup>9</sup> Resolución 480 de la Procuraduría General de la Nación, de 16 de diciembre de 2020.

ejecutados por parte de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Contratación Pública que tiene como finalidad desarrollar estrategias y mejorar el funcionamiento del sistema de intervención previa, evitando así el uso indebido, o desvío de los recursos públicos.

Así las cosas, se propenderá por la concientización de los servidores públicos acerca de las implicaciones de la omisión o acción que deriven en irregularidades dentro de la etapa precontractual. Debido a las anomalías que surgen de los contratos ventajosos, por un lado, resultan opuestos a los principios rectores de la contratación estatal, y de esta manera atentan contra la buena fe, y por el otro, se le da una ruptura a los principios de moralidad, igualdad, transparencia, economía, responsabilidad (Art. 23, ley 80, 1993), lo cual conlleva a generar daños antijurídicos y responsabilidad precontractual.

Teniendo en cuenta las consideraciones, justificaciones previas y el propósito de control previo que realiza la PGN sobre el cumplimiento de los fines del Estado, se determinó que el eje de la investigación se centrará en el estudio de los controles preventivos realizados por la Procuraduría General de la Nación, como ente que se encarga de investigar, sancionar, intervenir y prevenir las irregularidades cometidas en ejercicio del Artículo 277 de la Carta Magna (C.P., 1991, art. 277).

Por lo anterior, en la presente investigación se dará respuesta al siguiente interrogante: *¿De qué manera la eficacia en la contratación estatal se relaciona con el control preventivo desplegado por la Procuraduría General de la Nación en la etapa precontractual?* De acuerdo a los referentes teóricos que serán tenidos en cuenta para el análisis conceptual de la novedad investigativa a tratar, desde un enfoque funcionalista, y con una metodología cualitativa con enfoque crítico-social. En este sentido, posteriormente abordaremos referentes teóricos como: Cristian Andrés Barrera, en lo referente a la importancia de la planeación en los contratos Estatales (Barrera Portela , 2016). En segundo lugar, las autoras Luisa María Suarez

Zuluaga y María Clara Vélez Amaya, referente al mismo tema (Suárez Zuluaga & Vélez Amaya, 2016), y finalmente, Carlos Fernando Amaya Rodríguez, que hizo precisiones importantes a tener en cuenta sobre el principio de planeación (Amaya Rodríguez, 2016, pág. 109).

Ahora bien, el objetivo general de la presente investigación es: *analizar la incidencia del principio de eficacia en la contratación estatal y su relación con el control preventivo desplegado por la Procuraduría General de la Nación (PGN) en la etapa precontractual*, teniendo como dato referente las estadísticas de corrupción, que se han reportado de los últimos 4 años, derivadas de contratos estatales que no lograron ejecutarse a cabalidad por destinación indebida de los recursos públicos. De la misma manera, se exponen los siguientes objetivos específicos: 1. Describir el origen, la naturaleza y el marco normativo del control preventivo que ejerce la Procuraduría General de la Nación (PGN) en el ejercicio de la Contratación Estatal (PGN), 2. Identificar las fortalezas del control preventivo desplegado por la Procuraduría General de la Nación (PGN) en la etapa precontractual de la Contratación Estatal, 3. Establecer las deficiencias del control preventivo desplegado por la Procuraduría General de la Nación (PGN) en la etapa precontractual de la Contratación Estatal y 4. Determinar propuestas de solución frente al control preventivo desplegado por la Procuraduría General de la Nación (PGN) en la etapa precontractual de la Contratación Estatal.

No es un secreto que en Colombia la corrupción ha sido un factor limitante para el desarrollo del país. Este fenómeno ha generado detrimento en los recursos públicos, que, debiendo ser utilizados para la satisfacción y bienestar del interés general, tal como se contempla en la Carta Magna, se han ejecutado indebidamente por parte de algunos funcionarios públicos que omiten el interés general que caracteriza la función pública, a fin de obtener beneficios económicos o favores propios o para terceros. A pesar de la actuación preventiva que realiza la PGN sobre las actividades contractuales de los entes públicos, y aún,

contando con disposiciones normativas que reglamenta la materia, no se ha logrado erradicar está problemática.

La ausencia de efectividad en el control preventivo realizado por la Procuraduría General de la Nación (PGN) sobre la etapa precontractual de la Contratación Estatal, genera ineficacia en el ordenamiento jurídico, ya que, uno de los efectos esperados de aquel control es: la detección temprana de las irregularidades presentadas antes del inicio de la etapa contractual. Sin embargo, el uso indebido de las herramientas o la falta de idoneidad de las mismas, han llevado a que el problema continúe. Esto nos lleva a plantear dos hipótesis, en la primera, el error recae en el Órgano de Control que en el momento de ejecutar las intromisiones preventivas omite algún lineamiento propio de sus funciones. En la segunda hipótesis, estamos frente a un ordenamiento jurídico que requiere: (a) efectuar un replanteamiento y posteriormente, (b) reformar las reglas que regulan la materia, debido a que contienen vacíos normativos, o un procedimiento difuso, sin límite temporal establecido y sin sanciones taxativamente establecidas para las entidades que infrinjan los lineamientos trazados en la Resolución 480 de 2020.<sup>10</sup>

Para desarrollar el problema que nos ocupa, se realizó el análisis de las estadísticas, puntuación obtenida por Colombia en lo referente al índice de percepción de corrupción o (IPC), frente a lo cuál vale la pena destacar que en los últimos 10 años el país ha obtenido una calificación entre 36 y 39 puntos sobre 100, sin registrar avances, este índice tiene en cuenta 180 países y Colombia quedó posicionado en 2021 como el país 87, (La República, 2022) y en 2022 con 39 puntos también obtenidos pasó a posicionarse en el lugar 91, es de resaltar que este puntaje de tan solo 39 puntos sobre 100 representa un nivel de corrupción altamente

---

<sup>10</sup> Resolución 480 de la Procuraduría General de la Nación, de 16 de diciembre de 2020.

elevado, lo cuál resulta bastante negativo para el desarrollo del país. (Organización Transparencia por Colombia [TPC], 2023).

Consecuencialmente, de acuerdo a los resultados evidenciados, se plantearán en la parte conclusiva de la presente tesis alternativas de solución para mejorar el funcionamiento del sistema de intervención previa, la concientización de los servidores públicos sobre las implicaciones de incurrir en las conductas tipificadas en el Código Penal Colombiano (CP), bajo las modalidades previamente referenciadas, a fin de, disminuir la corrupción, lograr la celeridad, rigurosidad y eficacia en el desarrollo de esta intervención y/o función preventiva.

## **Capítulo I. El marco normativo del control previo ejercido por la Procuraduría General de la Nación en la etapa precontractual de la Contratación Estatal.**

En primer lugar, esta investigación busca establecer los principales instrumentos del marco normativo que constituyen al control previo ejercido por la Procuraduría General de la Nación (PGN) en uso de sus facultades abordándolo desde su historia.

### **La contratación Estatal y los fines del Estado**

La Contratación Estatal en Colombia, ha sido marcada por circunstancias relevantes en los últimos dos siglos, sus antecedentes datan desde el año 1873 en que se expidió la Ley 106 que consagró la caducidad aplicable a contratos celebrados por el Estado para la extracción de sal, posteriormente, en el año 1909 se expidió la Ley 53 en la cual se hizo alusión por primera vez a las facultades contractuales del Estado, tales como la cláusula penal pecuniaria y caducidad contractual, luego en 1976 se profirió el Decreto 150 que fue el primer estatuto contractual Colombiano, en el cuál se diferenciaron los contratos administrativos de los contratos privados de la administración, y también empezó a establecerse el Juez natural encargado de vigilar cada uno de los tipos contractuales, más adelante, con la entrada vigencia de la Constitución de 1991, se requirió actualizar el sistema normativo, y en este

sentido se expidió La Ley 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación Estatal, que estableció las reglas y principios que rigen los contratos públicos. Pluriverso (2020, p. 81 - 83).

Posteriormente a través de la Ley 1150 de 2007 (Ley 1150, 2007), se introdujeron medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, y se dictaron otras disposiciones generales sobre la contratación Estatal, y en 2021 se expidió la Ley 2160 (Ley 2160, 2020), por medio de la cuál se modificaron las leyes precitadas, en este sentido, no se pueden desconocer los cambios que se han generado en las últimas décadas en materia de contratación pública, los cuales han incidido de forma directa en las etapas contractuales que conocemos hoy en día. Puesto que de manera general, juegan un papel preponderante dentro de las actividades del Estado en aras de satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

La Ley 80 de 1993, también conocida como el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establece en su artículo tercero los fines de la Contratación Estatal así: *“Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines” (Ley 80, 1993, art. 3).*

De lo anterior se comprende que, los servidores estatales que tengan a cargo la contratación estatal y la ejecución de estos, tienen la obligación de lograr el cumplimiento de los fines del Estado, a través del correcto funcionamiento de los servicios gubernamentales y la implementación de los mecanismos para hacer valer los derechos e intereses de los administrados.

En ese sentido, resulta importante reconocer los antecedentes de las figuras jurídicas, ya que el reconocimiento de aquellas nos dirigen a mejorar nuestro quehacer como abogados.

Por esta razón, el aforismo popular planteado por Jorge Agustín Nicolás Ruiz de Santayana<sup>11</sup> expresa que, "quién no conoce su historia, está condenado a repetirla" (SP., 2016), es decir, resulta necesario volver al pasado para no cometer los mismos errores. Aquel tiene cabida en nuestra investigación, por lo que en las siguientes líneas se hará una contextualización acerca del origen del control previo, figura principal de esta investigación, a cargo de PGN, en pro de lograr la optimización de los recursos públicos, así como fomentar el buen y adecuado desempeño de las funciones estatales.

### **La Procuraduría General de la Nación (PGN), como Órgano de Control**

La Procuraduría General de la Nación o Ministerio Público, "se institucionalizó constitucionalmente en el año 1830" (Procuraduría General de la Nación, 2022), sin embargo "desapareció en las Constituciones de 1832 y 1843. En la carta de 1853, gracias al influjo de Florentino González, no solo se revivió sino que su titular se elegía por votación popular" (Alarcón, 2020). Pasados los años, este ente de control y su naturaleza, se fortalecieron debido al intervencionismo del Estado Social de Derecho en el cual se buscaba generar equilibrio y contrapeso entre las ramas del poder, reforzando así el cumplimiento de la función pública. Esto tuvo como consecuencia la reestructuración de las funciones de los órganos estatales que se encargaban de realizar el control sobre las actividades públicas, como resultado se implementó el control endógeno y el exógeno.

Ahora bien, en el marco de la Constitución de 1991, se creó un esquema de control fiscal y de vigilancia autónomo dirigido a inspeccionar la conducta de los servidores públicos. Este elemento logra diferenciarse de la Carta Política de 1886, en la cual este órgano de control no tenía dicha autonomía e independencia, pues el Procurador General de la Nación

---

<sup>11</sup> Ensayista y novelista de origen español.

actuaba bajo el mando supremo del Gobierno Nacional, y no se consagraba la noción de autonomía administrativa y presupuestal para esta entidad (C.P., 1886, art. 142).

El Ministerio Público o la PGN, actualmente posee “independencia administrativa, financiera y presupuestal” (Procuraduría General de la Nación, 2022), y no hace parte de ninguna de las ramas del poder público. Dicho órgano es dirigido por el Procurador General de la Nación, según el artículo 275 de la Constitución Política de 1991, que indica que: “El Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público”(C.P., 1991, art. 275). De igual manera, sus funciones generales y específicas se encuentran de forma taxativa en los artículos 277 y 278 de la Constitución y complementariamente en la Ley 1367 de 2009.

Dentro de las funciones de la Procuraduría General de la Nación se encuentran:

“(1) Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, (...) (3) Defender los intereses de la sociedad, (...) (5) Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, (6). Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley, (7). Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales, (...) (9) Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria, (10) Las demás que determine la ley.” (C.P., 1991, art. 277, subrayado agregado por el autor)

Es importante destacar un aspecto distinguido de la Procuraduría General de la Nación (PGN), el cual consiste en el poder preferente disciplinario atribuido constitucionalmente frente a otros órganos estatales. Esta facultad se encuentra señalada en los artículos 2 y 3, de la Ley 1952 de 2019 (Ley 1952, 2019, arts. 2y 3), también conocida como: Código Disciplinario Único,

estatuto desarrollado en cumplimiento al mandato constitucional del artículo 277 de la Carta Política.

Por otro lado, se resalta que con la expedición de la Ley 734 de 2002 a la P.G.N se le atribuyeron las facultades relacionadas con la labor preventiva mediante la cual se reconoce legalmente la autonomía del derecho disciplinario. Además, se fortaleció la función preventiva de los organismos de control, dotando al Ministerio Público de herramientas eficaces para lograr la corrección de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas (Ley 734, 2002, art. 9), y la lucha contra la corrupción administrativa, que resulta siendo la principal patología de nuestra sociedad. Posteriormente la Ley 1952 de 2019, reiteró dichas políticas pese a algunas reformas procedimentales que consagró. (Ley 1952, 2019).

### **Evolución del Control Previo**

El Control Previo permite verificar el cumplimiento de las obligaciones estatales, procurando que exista un adecuado actuar de las entidades. Esto permitirá la relación armónica entre los poderes públicos, las funciones estatales, sus estructuras y el buen manejo y/u optimización de los recursos públicos. En este sentido, conforme se estableció por la Procuraduría General de la Nación (2012), el control preventivo constituye un pilar fundamental de la más amplia función de control de la PGN y un instrumento del Estado para la identificación de riesgos y advertencia sobre posibles incumplimientos de las funciones públicas fundamentales en la garantía de los derechos ciudadanos. En esa medida, se entiende que la función preventiva contribuye en el mejoramiento de los resultados en la provisión de bienes y servicios asociados a la satisfacción y protección de estos derechos.

Aunado a lo anterior, la Real Academia Española, define el “control” en este contexto como: “Comprobación, inspección, fiscalización, intervención” (Española, 2022). Es decir, se refiere a aquella observación minuciosa que permite demostrar que algo funciona

adecuadamente. Así mismo, define “previo” en nuestro contexto, como: “Anticipado, que va delante o que sucede primero, es decir es lo que antecede a algo”. (Española,2022).

En síntesis, teniendo el significado de la composición de las palabras y el contexto adecuado para comprenderlo, se puede expresar que el control previo implica que las entidades ejecuten el análisis de viabilidad y conveniencia del objeto contractual cuando el Estado vaya a suscribir contratos, además, con los resultados de esta acción de seguimiento y vigilancia se puede garantizar la factibilidad y oportunidad de estos. En efecto, la práctica de este mecanismo, consolida los niveles de transparencia, visibilidad y probidad de la actuación pública, en el cual resulta trascendental los actos escritos tales como las constancias en los documentos que soportan la contratación, pues esto permitirá determinar con claridad cuál debe ser el marco legal y reglamentario de la contratación estatal a aplicar.

En relación con lo expuesto, si se realiza un análisis de la Carta Maga o de la *norma normarum*, como documento democrático, participativo y pluralista, se identificaría que contiene artículos que se enmarcan dentro de la división tradicional y esquemática. Los cuales tienen como finalidad la consolidación de un orden justo a nivel político, económico y social, que permite optimizar el interés general.

En consecuencia, en su parte orgánica, se consolidaron las funciones para que la Procuraduría General de la Nación despliegue dentro de sus actividades a efectos de verificar el adecuado manejo de los recursos públicos ejecutados o a ejecutar por la administración, evitando así, que se configure el detrimento patrimonial. Asimismo, con la misma actividad se fomenta la ética del servidor público, ya que las investigaciones que dicha entidad en el ejercicio de sus funciones les apertura a ellos por este tipo de irregularidades son de carácter disciplinario. (Ley 2094 de 2021, art. 2).

En definitiva, la PGN en ejercicio de las funciones conferidas en el artículo 277 Constitucional (CP, 1991, art. 277) puede iniciar la acción disciplinaria en contra de los

funcionarios, en aquellos casos en donde se evidencien irregularidades dentro las etapas de la contratación estatal por conductas atribuibles a título de dolo o culpa que sean realizadas por dichos servidores (Ley 1952, 2019, art. 10). Por lo tanto, actuando en ejercicio del artículo 10 de la ley 1952 de 2019, el máximo órgano del Ministerio Público emite auto de apertura de investigación en el cual se solicita la práctica de pruebas en aras de determinar si existe una presunta conducta irregular.

Seguidamente es preciso traer a colación los procedimientos que han delimitado el ejercicio de estas intromisiones preventivas que lleva a cabo la PGN, inicialmente la Resolución N° 456 de 2010<sup>12</sup> fijó los aspectos relevantes de la actuación preventiva integral que las áreas encargadas de la PGN debían realizar sobre la gestión contractual de las entidades públicas y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos Estatales, y en esta se establecieron los principios que rigen estas actuaciones, su oportunidad, es decir, que podían ser de oficio o a solicitud de acompañamiento por parte de la entidad pública, a su vez se determinó que dichas intromisiones se debían efectuar desde la etapa de publicación de los estudios previos y proyectos de pliegos de condiciones correspondientes, o desde la expedición del auto de apertura.

Así mismo se estableció la solicitud de revocatoria de actos administrativos precontractuales y contractuales que podía ser sugerida o recomendada únicamente por el Procurador General de la Nación, de tal forma que cuando una dependencia, en el ejercicio de su actuación preventiva, determinara la necesidad de solicitar la revocatoria de un acto administrativo, debía elevar dicha solicitud ante el Despacho del Procurador General de la Nación, conforme a lo establecido en el numeral 37 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000 (Decreto 262 de 2000, art. 7, Col.), claro está, siempre que se cumplan las causales

---

<sup>12</sup> Resolución 456 de la Procuraduría General de la Nación, de 14 de diciembre de 2010.

establecidas en el artículo 4.2.2.2 de la precitada Resolución<sup>13</sup>, y dicha solicitud debía ir acompañada de un informe que la sustentara, adicionalmente se establecieron taxativamente los casos en que era procedente ordenar la terminación de la actuación preventiva.<sup>14</sup>

Posteriormente, la Resolución 480 de 2020<sup>15</sup> proferida por el ente de control objeto de investigación, trajo consigo una evolución normativa al control previo ejercido por la PGN, toda vez que, reglamentó más específicamente este procedimiento, por ejemplo se observa que, se indicó textualmente que esta vigilancia se adelantará principalmente desde la etapa de planeación, y se señaló que ello no impide el ejercicio de la misma durante las etapas de selección, adjudicación, ejecución del contrato y hasta la finalización del plazo del mismo, o durante la etapa de liquidación o hasta el vencimiento de las garantías, cuando los hechos denunciados o conocidos lo ameriten. Aunado a lo anterior, se establecieron expresamente las personas que podrán elevar la solicitud de apertura de dicho control a: “1) *Cualquier interesado en los procesos de contratación.* 2) *Las Entidades contratantes.* 3) *Las veedurías ciudadanas.* y 4) *La PGN cuando cualquiera de sus dependencias identifique la necesidad de iniciar vigilancia preventiva*”, y se hace énfasis en la motivación de la necesidad de dicha vigilancia por parte del solicitante de la misma, so pena de archivo de la solicitud. (Resolución 480 de 2020, art. 5)<sup>16</sup>

Entonces vemos cómo se amplía el marco de acción, la capacidad que le otorgan a la ciudadanía para ejercer un control social sobre los procesos precontractuales, contractuales e inclusive post contractuales, lo cual anteriormente no se contemplaba en la Resolución 456 de 2010<sup>17</sup>, y este cambio constituye un gran avance en el control preventivo, pues esta participación ciudadana permite que sean detectadas y subsanadas tempranamente las

---

<sup>13</sup> Resolución 456 de la Procuraduría General de la Nación, de 14 de diciembre de 2010.

<sup>14</sup> Resolución 456 de la Procuraduría General de la Nación, de 14 de diciembre de 2010. Artículo 4.3.

<sup>15</sup> Resolución 480 de la Procuraduría General de la Nación, de 16 de diciembre de 2020.

<sup>16</sup> Resolución 480 de la Procuraduría General de la Nación, de 16 de diciembre de 2020. Art. 5.

<sup>17</sup> Resolución 456 de la Procuraduría General de la Nación, de 14 de diciembre de 2010.

irregularidades en los procesos de Contratación Estatal, a efectos de proteger el patrimonio público, y verificar su debido uso.

Seguidamente se resalta que en el artículo 8 de la Resolución 480 de 2020<sup>18</sup> se establece que estas actuaciones preventivas contractuales no tendrán injerencia en las decisiones de las entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administren recursos estatales, es decir que no se expedirá por parte de esta entidad conceptos, o aprobaciones a los procesos de contratación, lo anterior a fin de respetar la autonomía que ostentan las demás Entidades, y los límites legales y jurisprudenciales que existen para el ejercicio de este control preventivo.

Por otra parte, se destaca el artículo 9 de esta Resolución en el cuál se estableció, que para el ejercicio del control preventivo el funcionario delegado deberá usar las herramientas de análisis de datos y generación de información estratégicos desarrollados por la Unidad de Gestión de Información e Inteligencia - UGII, a fin de anticiparse y/o mitigar riesgos, lo cuál no se encontraba consagrado en la Resolución 456 de 2010<sup>19</sup>. Seguidamente, en el artículo 10 de esta nueva Resolución<sup>20</sup>, se identifican de manera concreta los riesgos que pueden presentarse en las etapas de planeación y selección, aunque en lo referente al trámite y competencia de las solicitudes de revocatoria directa de actos administrativos del proceso de contratación el procedimiento sigue teniendo muchas similitudes.

En materia de suspensión de procesos de selección, la Resolución 480 de 2020 establece: Que el operador en ejercicio de la vigilancia preventiva podrá recordar a la Entidad, la posibilidad de suspender los procesos de selección en los eventos previstos en la ley, con el fin de evaluar las circunstancias que puedan afectar el interés general, el patrimonio público o

---

<sup>18</sup> Resolución 480 de la Procuraduría General de la Nación, de 16 de diciembre de 2020. Art. 8.

<sup>19</sup> Resolución 456 de la Procuraduría General de la Nación, de 14 de diciembre de 2010.

<sup>20</sup> Resolución 480 de la Procuraduría General de la Nación, de 16 de diciembre de 2020. Art. 8.

el ordenamiento jurídico, y establece taxativamente las causales que deben darse para la suspensión de este proceso, lo cuál anteriormente no estaba reglamentado en estricto sentido, a su vez se indicó en dicha Resolución que, acorde a lo establecido en el artículo 160 de la Ley 734 de 2002, el Procurador General de la Nación podrá solicitar la suspensión de actuaciones administrativas en el desarrollo de un proceso disciplinario.

Ahora, en cuanto a los principios rectores de estas intromisiones preventivas vale la pena destacar que si bien desde la entrada en vigencia de la Resolución N° 456 de 2010<sup>21</sup> se establecieron 19 principios que regían este procedimiento, entre el artículo 209 superior, el Código Contencioso Administrativo en adelante el C.C.A (Decreto 1 de 1984.), y en el artículo 17 de la Resolución 490 de 2008 (Resolución 490, 2008, art. 17), lo cierto es que, desde el 2 de julio de 2012 fue derogado el C.C.A (Decreto 1 de 1984.) y quedaron sin vigencia los principios allí consagrados, adicionalmente desde el 30 de abril de 2014 quedaron sin vigencia los principios establecidos en el artículo 17 de la Resolución 490 de 2008 (Resolución 490, 2008, art. 17), sin embargo tuvieron que transcurrir más de 5 años para que se expidiera una nueva Resolución acorde a la normatividad vigente, y que delimitara más específicamente las intromisiones preventivas llevadas a cabo por parte de la PGN.

Por otra parte, en lo referente al marco jurisprudencial de este control preventivo, es preciso señalar que, ni el Consejo de Estado ni la Corte Constitucional se han pronunciado en estricto sentido sobre la definición y alcance del control preventivo desplegado por la PGN sobre la etapa precontractual de la contratación estatal, y en ese sentido no se ha delimitado un marco jurisprudencial claro y conciso para evaluar los aspectos importantes y límites de este control en el derecho colombiano. No obstante, es preciso resaltar, que en sentencias C-977 de 2002 y C-140 de 2020, se indicó que las funciones preventivas de la Procuraduría General son

---

<sup>21</sup> Resolución 456 de la Procuraduría General de la Nación, de 14 de diciembre de 2010.

una materialización del principio de colaboración armónica, y se indicó que estas son distintas a las de los demás órganos de control y son armónicas entre ellas, concluyéndose que no constituyen una vulneración al principio de separación de poderes. (CC, Sentencia C-977/02; CC, Sentencia C-140/20).

### **El papel de la Procuraduría General de la Nación en el ejercicio del Control Previo.**

La Procuraduría General de la Nación como ente de control, es la encargada de investigar si las actividades desarrolladas por los funcionarios públicos o particulares que ejercen funciones públicas se encuentran enmarcadas dentro de la legalidad (CP, 1991, art. 277, Col.). No obstante, debe hacerse la salvedad respecto de que conforme lo establece el artículo 14 de la Resolución 480 de 2020<sup>22</sup>, la vigilancia preventiva y la actuación preventiva son independientes de la acción disciplinaria y no son etapas previas al proceso disciplinario, además la vigilancia preventiva contractual podrá desarrollarse de forma paralela a la acción disciplinaria, empero, la PGN a través de los operadores preventivos podrá trasladar a entes disciplinarios, fiscales o penales, archivos y demás documentos que surjan del ejercicio de la función preventiva contractual, para los fines pertinentes.

Ahora bien, no se puede desconocer que la correcta elaboración de los estudios previos con anterioridad a la apertura de un proceso de selección o a la firma del contrato cuando la modalidad de selección sea contratación directa son vinculantes para las entidades y ante su incumplimiento u omisión, o la advertencia de irregularidades en los mismos, se requiere el inicio de la investigación disciplinaria respectiva. Teniendo en cuenta que, la Procuraduría es el ente competente para dar trámite a las quejas e investigaciones aperturadas en contra de los

---

<sup>22</sup> Artículo 14. Resolución 480 de la Procuraduría General de la Nación, de 16 de diciembre de 2020.

servidores públicos<sup>23</sup> que administran en todas sus etapas los contratos estatales, tales como los servidores de las alcaldías y las gobernaciones<sup>24</sup>, quienes pueden incurrir en irregularidades derivadas de los procesos de selección.

En ese sentido, para determinar que la etapa precontractual se encuentra desarrollada de manera correcta, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

**1) La etapa de planeación:** constituye un principio de la Contratación Estatal, en virtud del cual "(...) resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos que permitan y a la vez aseguren con una alta probabilidad que el objeto contratado se podrá ejecutar en el término previsto y acordado, y según las condiciones óptimas requeridas" (CE, Sentencia 1999-01988- 01/, Col.) En ese sentido, vale la pena destacar que gracias a este principio se logra que se realice el diseño adecuado y requerido para contratar, evaluando los riesgos previsibles, para de esta manera, cumplir con uno de los fines de la función pública, es decir, el interés general que se representa en suplir las necesidades actuales de la población. De esto se desprende una conclusión, y es que los contratos estatales no pueden ser objeto de la improvisación debido a su relevancia intrínseca. En relación con el principio de planeación o planificación, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-300 de 2012, se pronunció de la siguiente manera:

---

<sup>23</sup> la Corte Constitucional en la Sentencia C-681 de 2003, contempló la definición de funcionario público en los siguientes términos: "Las personas naturales que ejercen la función pública establecen una relación laboral con el Estado y son en consecuencia funcionarios públicos. Desde el punto de vista general, la definición es simple. Sin embargo, existen diversas formas de relación y por consiguiente diferentes categorías de funcionarios públicos. La clasificación tradicional comprende los empleados públicos y los trabajadores oficiales. Esta clasificación se remonta a la ley 4a de 1913 la cual siguiendo el criterio finalista definió a los empleados públicos como los que tienen funciones administrativas y los trabajadores oficiales aquéllos que realizan las obras públicas y actividades industriales y comerciales del Estado. El decreto 3135 de 1968 siguió el criterio organicista para definir los empleados públicos, quienes están vinculados a los Ministerios, departamentos administrativos y demás entidades que ejercen la función pública " (Corte Constitucional, Sala Plena de la Corte Constitucional, C-681/03, 2003).

<sup>24</sup> No son los únicos servidores públicos que tiene esta responsabilidad, su mención es a título de ejemplo.

*“El principio de planificación se refiere a la responsabilidad de la organización de realizar estudios preliminares adecuados (estudio de prefactibilidad, estudio de factibilidad, estudios de ingeniería, estudios de suelo, etc.) para mostrar el objeto del contrato, responsabilidades de los grupos, distribución de riesgos. y costes, organizando adecuadamente sus costes y permitiendo a los interesados realizar sus propias propuestas y buscar diferentes recursos”* (Corte Constitucional, Sala Plena de la Corte Constitucional, C-300, 2012).

Así las cosas, la planeación es aquella etapa precontractual, que finaliza con la entrega de los estudios previos, o de conveniencia, junto con los anexos relacionados que hagan parte del proceso, y con el proyecto de pliego de condiciones y sus anexos, bases de la invitación o los términos de la convocatoria. (González Edgar, 2010, p. 47).

De lo expuesto de manera precedente, resulta necesario hacer énfasis en la importancia de efectuar estudios previos antes de aperturar el proceso de contratación pública, ya que son un requisito indispensable que debe agotarse dentro de la etapa de planeación, tal como fue expresado por el Consejo de Estado (CE, Sentencia 36312.), que indicó que las entidades siempre deben elaborar estudios, diseños y planos del proyecto a ejecutar debidamente planificados previa apertura del procedimiento contractual, toda vez que no deben suscribir contratos sin que existan unos requisitos técnicos establecidos, una planeación presupuestal, y en ese sentido deben por ejemplo conocer el costo aproximado que va a tener este contrato estatal, para poder determinar el procedimiento de selección por el que debe optarse, lo cuál resulta esencial para adelantar la contratación en condiciones de validez, transparencia, y, además, para impedir que se pongan en riesgo los recursos públicos, puesto que de no contar con estos estudios tampoco se conocerá el alcance del proyecto y podría incurrirse en una contratación por un mayor valor del que realmente se requiere invertir en el respectivo contrato, lo cuál deviene en un uso poco eficiente del erario, y es algo que claramente afecta a toda la ciudadanía.

Con relación a la historia de los estudios previos según el recuento histórico realizado en la sentencia con radicado N° 0532-08 proferida por el Consejo de Estado (CE, Sentencia 2007-00753-01/0532-08.) estos forman parte de la contratación colombiana desde 1976. Consecuentemente a lo anterior, la sentencia C-163 de 2020, proferida por la Corte Constitucional, reiteró el pronunciamiento y arguyó además que las entidades estatales tienen como obligación la realización de estudios previos debido a que estos forman parte de la planeación contractual, la cual constituye principio rector de la contratación estatal (CC, Sentencia C-163/20).

Por otro lado, y frente a los pliegos de condiciones que son una clara manifestación de los principios de planeación, transparencia, igualdad y selección objetiva, tal como lo explicó el Consejo de Estado, en la Sentencia N° (25642), en la que se reiteró que mediante estos se fijan las condiciones para evaluar las propuestas, así como los distintos criterios y factores que van a regir el proceso de contratación ya que este es un factor determinante dentro del orden de elegibilidad de las propuestas así como la elección del contrato (CE, Sentencia 1998-00833/25642).

**2) El plan anual de adquisiciones (PAA):** Este plan, es una herramienta que busca facilitar a las entidades estatales la identificación, registro, programación y publicidad de sus necesidades de bienes, obras y servicios; y el diseño de estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda que permitan incrementar la eficiencia del proceso de contratación (Contaduría General de la Nación, 2023), toda vez que la agregación de la demanda es un mecanismo legalmente consagrado, que se emplea para que las Entidades Estatales agrupen sus necesidades y actúen coordinadamente en el mercado a fin de lograr eficiencia en el gasto y una optimización de los recursos (Colombia Compra eficiente, 2015). Este plan debe ser publicado en el SECOP II por cada uno de los funcionarios públicos delegados para el efecto en cada entidad, y esto permitirá hacer un seguimiento cercano a su

planeación y ejecución, y tener visible las diferentes versiones del mismo, a efectos de hacer seguimiento a los cambios realizados durante la anualidad. (Colombia Compra eficiente, 2023).

**3) Análisis del sector económico:** Este análisis además de ser un deber para las entidades públicas, conforme lo establece el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013 (Decreto 1510 de 2013, art. 15.), modificado por el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 (Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.1.1.6.1.) es una herramienta que propende por la optimización de los recursos públicos teniendo en cuenta que en Colombia se aplica la teoría de martillo inverso ya que la idea es obtener un bien o servicio con alta calidad, pero a un bajo costo porque el Estado debe de ser austero y propender por el ahorro como política de Estado, en aras de hacer un manejo adecuado del presupuesto general de la nación para el aprovechamiento de las vigencias fiscales, adicionalmente la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE) mediante recomendaciones, le ha resaltado al Gobierno Nacional la importancia de realizar dicho análisis, toda vez que constituye una buena práctica en materia de promoción de la competencia en la contratación Estatal. (Colombia Compra Eficiente, 2014).

**4) Análisis de las condiciones del mercado:** Consiste en efectuar un estudio que permita identificar los factores y condiciones del mercado en lo referente a una industria o ámbito específico, de los aspectos importantes que deben obtenerse de dicho análisis podemos destacar: 1) La evaluación del tamaño del mercado, 2) la identificación de las tendencias de crecimiento, y su funcionamiento 3) determinar los objetivos y necesidades de la entidad estatal contratante, un claro ejemplo de lo previamente expuesto, es que, para obtener lo mejor se debe tener en cuenta el nicho de lo que se quiere abordar debido a que esto permitirá además establecer de una manera correcta la adecuada selección de la modalidad de contratación a emplear. Por lo anterior, se deben tener en consideración los precios unitarios, cotizaciones comerciales, el presupuesto oficial, procesos de licitación anteriores en la entidad oferente o en

otra entidad pública que pueda ser tenida como referente, los ítems utilizados en otros procesos de selección, entre otras (Mendoza, 2021).

**5) Los requisitos habilitantes:** Estos son una herramienta que permite verificar la calidad de un proponente para participar en un proceso de contratación en calidad de oferente, el propósito de estos es fijar unas condiciones mínimas para los proponentes, a efectos de que la entidad contratante, únicamente evalúe las ofertas de aquellos que por haber cumplido los requisitos habilitantes se encuentran en condiciones de cumplir con el objeto del contrato estatal que se va a suscribir futuramente, es de advertirse que el proponente debe presentar los documentos pertinentes para acreditar los requisitos en mención, y la entidad pública debe verificar si los oferentes cumplen o no estos requisitos, el cumplimiento de los mismos, no otorga puntaje alguno, excepto en lo referente a la experiencia de los consultores, seguidamente, es necesario precisar que los requisitos habilitantes son: 1) La experiencia, 2) La capacidad jurídica, 3) La financiera, y 4) La organizacional. (Colombia Compra Eficiente, 2018).

**6) Evaluación de los riesgos:** La evaluación de riesgos se debe a que toda actividad administrativa, judicial o de cualquier índole genera riesgos, y por ende, una consecuencia. Los riesgos pueden producirse por acción o por omisión. La entidad tiene la obligación de crear una matriz en la cual se representen los riesgos previsible de su quehacer, y las garantías que los amparan. El objeto de esto, es evitar la transgresión del equilibrio económico independiente de cada modalidad; pues, de cada modalidad se realiza una matriz conforme al contrato que se va a celebrar.

**7) La capacidad residual:** se refiere a que el contratista cumpla a cabalidad con el objeto de un contrato estatal de obra pública, sin que sus otras labores, o compromisos afecten su capacidad, habilidad de cumplir con dicho contrato, adicionalmente, el artículo 72 de la Ley

1682 de 2013 establece que para determinar dicha capacidad en un contratista, se debe tomar la capacidad de contratación del mismo, y sustraerle el saldo del valor de los contratos en ejecución. (Colombia Compra eficiente, 2015).

La importancia de lo anterior radica en la necesidad de verificar el cabal cumplimiento de la planeación de la contratación, los estudios previos para que se cumplan los pliegos de condiciones a través de personal idóneo debidamente capacitado y que cuente con los requisitos técnicos, científicos, operativos y logísticos para un eficiente desempeño, toda vez que de estos depende la correcta materialización, actuando de conformidad con los requisitos y necesidades de la entidad licitadora (ANI, 2013).

Por las razones expuestas con anterioridad es que la Procuraduría General de la Nación (PGN) posee un papel fundamental en aquellos casos en donde se hace un indebido uso de los dineros públicos y existe evidencia de la malversación de los fondos públicos. Es decir, en estas investigaciones realizadas por este Organismo de Control, se tiene por objetivo principal, proteger los intereses de la sociedad, y su finalidad es determinar si se profiere un auto de apertura o un archivo de las diligencias cuando se demuestre que no hay elementos para continuar investigación disciplinaria (Ley 1952 de 2019, art. 2, ; Ley 2094 de 2021, art. 1). Es por ello que, la norma que regula el proceso disciplinario es una herramienta eficaz con la cual se puede evitar que se sigan cometiendo actos de corrupción los cuales atentan gravemente en contra del Estado Colombiano.

Por tal motivo, y de conformidad con los extractos jurisprudenciales de las sentencias proferidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional se concluye que uno de los fines específicos de las actuaciones desplegadas por la PGN es establecer la verdad procesal y material de lo sucedido, y dentro de este se encuentra inmersa la actividad de unificar versiones heterogéneas, fragmentadas, parciales o disímiles con el mismo fin. (Procuraduría,2020).

En consecuencia, podemos señalar que el control previo es un instrumento imprescindible que, al ser implementado adecuadamente, permite buscar y obtener la información relevante mediante intromisiones preventivas desplegadas por un funcionario delegado de la PGN. Es de resaltar que dicho control no tiene un término establecido como tal, pues en la Resolución 480 de 2020<sup>25</sup> que regula este procedimiento solo se indica que dicha vigilancia cesará ante las siguientes hipótesis: “**1. Cuando finalice la etapa del proceso de contratación. 2. Cuando el proceso de contratación se adjudique, declare desierto o se revoque el acto administrativo de apertura. 3. Cuando el proceso de contratación sea suspendido por decisión judicial. 4. Cuando el contrato objeto de la vigilancia se liquide de manera bilateral, unilateral o por decisión judicial. 5. Cuando la Entidad no analice las observaciones hechas al proceso de contratación vigilado y no se manifieste frente a estas o no responda los requerimientos de información.**”<sup>26</sup>

Así mismo en el artículo 13 de la precitada Resolución se indica que la terminación de la vigilancia preventiva contractual no constituye un archivo de las diligencias, pues pueden reaperturarse cuando se considere pertinente ante la existencia de hechos que así lo ameriten.

En efecto, el marco regulatorio específico que rige a la función pública. Resulta relevante que se realice este control de forma organizada, con seriedad, responsabilidad y objetividad, a la postre de su marco regulatorio, teniendo en cuenta que las funciones realizadas por el máximo órgano del Ministerio Público están orientadas a hacer una revisión total de las actuaciones en aras de evaluar si se ejecutaron los procesos requeridos en fase de control previo atendiendo a la claridad, precisión, exactitud y relevancia.

---

<sup>25</sup> Resolución 480 de la Procuraduría General de la Nación, de 16 de diciembre de 2020.

<sup>26</sup> Resolución 480 de la Procuraduría General de la Nación, de 16 de diciembre de 2020.

**Análisis de la potestad reglamentaria del control previo y las funciones de la Procuraduría General de la Nación (PGN), de conformidad con el precepto constitucional, legal, doctrinal y jurisprudencial.**

No se puede desconocer el sistema de responsabilidad aplicable a los servidores públicos por la omisión o extralimitación de las funciones derivadas de su cargo, ya que son de conocimiento general las consecuencias jurídicas que representa para estos la configuración del daño antijurídico derivado de una acción u omisión en el ejercicio de sus funciones, o extralimitación en el desarrollo de las mismas (CP, 1991, art. 6, Col.), tales como la acción de repetición contra el o los servidores o ex servidores que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa hayan ocasionado un reconocimiento indemnizatorio a cargo del Estado, con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. No obstante, el servidor o ex servidor público o el particular investido de funciones públicas podrá ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de esta acción. (Ley 678 de 2001, art. 2).

Una de las funciones de la Procuraduría General de la Nación es verificar el cabal cumplimiento de los requisitos solicitados para la elaboración y aprobación de los estudios y documentos previos, puesto que, como máximo organismo del Ministerio Público, es la encargada de verificar el debido cumplimiento de la función administrativa mediante el control disciplinario. A través de este, materializa su principal responsabilidad que es la de “*prevenir antes que sancionar*”, vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho u acción que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales correspondientes.

Ahora bien, la implementación de la labor preventiva por parte de esta entidad se lleva a cabo a través de anuncios y actividades educativas encaminadas a impulsar y potenciar las

funciones de los servidores públicos, así como prevenir las conductas punibles de quienes infrinjan la ley, actúen dañando el erario o los bienes públicos, la administración de justicia, la confianza en las instituciones estatales, generando desconfianza en los contratos suscritos, y como consecuencia desestimar el interés público para darle mayor cabida al interés particular.

A su vez, se debe traer a colación la Ley 80 de 1993: conocida como el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, pues en ella se encuentra esbozado cada uno de los tipos de contratos estatales. Además, en el artículo 65 de la misma, se regula lo concerniente a la intervención de los entes de control fiscal, y en su inciso 3, hace referencia a que el control previo de los contratos corresponde a las entidades a través de su oficina de control interno (Ley 80, 1993, art. 65). Por la razón anteriormente expuesta, las entidades a través de su oficina de control interno deben ejercer el control previo de los contratos estatales y proponer mecanismos que eviten la materialización de riesgos como por ejemplo la malversación de fondos públicos que debiendo ser destinados a un contrato estatal para satisfacer una necesidad se vean desviados para otros fines, debido a que el servidor público encargado de la contratación en la entidad pública contratante ve viciado su consentimiento e imparcialidad por un conflicto de intereses y en el cuál el servidor da prevalencia a su interés particular, o el de su cónyuge o compañera permanente, o el de sus parientes de hasta el 4 grado de consanguinidad, o 2 de afinidad.

Así las cosas, se destaca que la prevención de estos riesgos es una obligación inherente de conformidad con la Ley 87 de 1993, que establece las condiciones e indicaciones para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. (Ley 87 de 1993).

Posteriormente, no se puede desconocer que con la entrada en vigencia de la Ley 1150 de 2007 y el Decreto Ley 19 de 2012, los cuales establecen que la contratación pública y los actos derivados de esta actividad deben publicarse en el Sistema Electrónico para la

Contratación Pública - SECOP y el SECOP II (Ley 1150, 2007). Puesto que estos son los únicos sitios web habilitados para la inscripción de los contratistas en los distintos contratos estatales que sean convocados por las entidades públicas del Estado. Además de que permite la generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía que maneja dineros públicos. (Ley 19, 2012).

Sobre estos aplicativos es necesario aclarar que el SECOP I es una plataforma dispuesta para que las Entidades Estatales publiquen los documentos de los procesos contractuales, desde la planeación del contrato hasta su liquidación. También permite a las Entidades y al sector privado tener una comunicación abierta que garantice la publicidad de los procesos de contratación (Colombia Compra Eficiente, 2021). El SECOP II, por su parte al ser la versión mejorada del SECOP I permite además de dar publicidad a los procedimientos contractuales en curso, efectuar transacciones en línea tanto para los compradores o entidades contratantes como para los oferentes o proveedores, debe precisarse que estas transacciones pueden ser referentes a todas las modalidades contractuales exceptuando la compra al amparo de Acuerdos Marco y otros instrumentos de agregación de demanda, que se realizan a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano con un usuario y contraseña diferentes, aunado a lo anterior este portal permite hacer seguimiento a la ejecución contractual, y brinda mayor transparencia a los procesos de contratación estatal desde su entrada en vigencia en el año 2015. (Colombia Compra Eficiente, 2022).

Por otra parte debe hacerse mención de la Ley 1712 de 2014, conocida también como la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, consagra que: “es responsabilidad de las instituciones públicas, en todos los niveles de gobierno, central o adscrito a servicios o distritos, estatales, distritales, departamentales, municipales y regionales. condición; publicar y divulgar la información sobre las actividades del contrato estatal para promover la transparencia en el uso de los recursos públicos.” (Ley 1712, 2014).

Tampoco se pueden desconocer los elementos mínimos que deben ser tenidos en cuenta en toda oferta pública para contratar, tales como los establecidos en el Decreto 1510 de 2013, mediante el cual se derogaron los Decretos 732 de 2012 y 1397 de 2012, y se reglamentó el sistema de compras y contratación pública. Pues en el artículo 84 del mencionado Decreto se indicó claramente los elementos que deben contener los estudios previos las modalidades de selección, que deben incluir como mínimo el siguiente contenido: 1) la descripción de lo que va a contratar; 2) descripción del objeto y las especificaciones del bien o servicio requerido; 3) fundamentos jurídicos que contribuyeron a la determinación de la modalidad de selección a contratar; 4) el valor contractual; 5) justificación de la opción más favorable en casos de empate; 6) análisis de las garantías; 7) plazo para la presentación de las propuestas; 8) el contenido y alcance de los pliegos de condiciones; 9) vencimiento del plazo para la presentación de las propuesta; 10) etapas a desarrollar por parte del comité evaluador y 11) los criterios por los que se hará la adjudicación contractual (Decreto 1510 de 2013).

El control que tiene la Procuraduría General de la Nación es resultado de la misión de representar a la ciudadanía en general, garantizando el desempeño adecuado de los servidores públicos y de la visión de hacer un rescate ético atacando la corrupción (Procuraduría, S.F) para lo cual debe desarrollar las funciones descritas en el Artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000, mediante el cual se modifica la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación. (Ley 262, 2000).

En el mismo sentido, mediante la Resolución 490 de 2008<sup>27</sup> se instituyó el Sistema Preventivo Integral, los principios, y procedimientos relacionados con la ejecución de las labores preventivas atribuidas a la Procuraduría General de la Nación, la cual definió un

---

<sup>27</sup> Resolución 490 de la Procuraduría General de la Nación, de 10 de diciembre de 2008.

sistema que tiene por objeto asegurar que cada uno de los procedimientos y medidas implementadas sean confiables, transparentes, eficientes, oportunos, relevantes y equilibrados. (Resolución 490, 2008). Asimismo, se publicó un Documento Modelo para la Gestión de la Labor de Defensa de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación.

Por otro lado, con la Resolución 132 del 30 de abril de 2014, se fijaron los nuevos enfoques, principios, lineamientos para el ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación, se modificó el fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención (Procuraduría,SF.) sintetizando los lineamientos generales que han de ser tenidos en cuenta para optimizar la actividad contractual resaltando dentro del control previo (Resolución 132, 2014). Por lo tanto, el trabajo conjunto de seguridad de la Procuraduría General de la Nación comienza con la primera alerta de los obstáculos que puede presentar el sistema con el control resultante de las actividades de intervención, hasta llegar a la difusión de resultados sobre actuaciones disciplinarias que generen inevitablemente un factor de disuasión efectiva (Procuraduría,sf.).

Al igual que, la Directriz 039 de 2020 indicó que la publicidad permite riesgos de corrupción o de mala gestión (Procuraduría General, 2020). De manera que, no se puede desconocer que las funciones de la Procuraduría son consecuencia de la obligación imperativa que tiene el Estado para garantizar el cabal cumplimiento de las funciones públicas (Universidad Externado de Colombia, 2020). Por tal razón, tiene funciones preventivas y disciplinarias a efectos de evitar el incumplimiento de las obligaciones estatales de quienes se encuentran vinculados a la función pública.

En ese sentido, no se pueden desconocer lo establecido en las Resoluciones 138 de 2018; 226 de 2018; 431 de 2018; 353 de 2019; 462 de 2019; 294 de 2020, y 831 de 2019 las cuales son el cimiento por el cual se rigen las actividades desplegadas por la PGN, en cumplimiento de las obligaciones estatales de quienes se encuentran vinculados a la función

pública (Procuraduría, sf.). Es decir, que si se analiza su plexo normativo podemos aseverar que existen diversas normativas en distinto control jerárquico que trabajan de forma conjunta para el desarrollo y la materialización de las funciones derivadas del marco constitucional.

### **Fundamento jurídico, contextualización y aspectos relevantes del control previo.**

La Procuraduría General de la Nación debe revisar la propuesta económica y asegurarse de que esté dentro del rango de los costos estimados que se muestran en los documentos y estudios anteriores y el presupuesto asignado al contrato (Gómez & Buenahora, s. f.). Esto significa realizar un análisis de la relación entre: la necesidad que debe cumplirse utilizando el método de selección y el alcance de la oferta; el tipo de consulta proporcionada y el costo; dado el precio y la disponibilidad presupuestal.

Se considera que la entidad actúa dentro de las funciones desplegadas conforme a su criterio funcional, razón por la cual debe crear conciencia acerca de su operación real práctica. pues ello contribuiría a la resolución de controversias, litigios, conflictos, que no solo producen efectos a los sujetos de la ciudadanía, sino que inciden en la sociedad en general como consecuencia del despliegue de conductas contravinentes del ordenamiento jurídico Colombiano, que tienen repercusiones directas en la administración en general.

Precisamente, el control sobre los contratos en fase precontractual no debe ser considerado inoportuno o irrelevante, en razón a que, de conformidad con el artículo 65 de la ley 80 de 1993, estos se realizan para garantizar el cabal cumplimiento de la función administrativa, razón por la que el legislador implementó la acción fiscal debido a que se administran dineros que forman parte del erario (Ley 80,1993, art 65). Bajo esa consideración, es menester resaltar que la importancia del control previo, dentro de la contratación estatal, es fijar las condiciones de los estudios previos y el pliego de condiciones, debido a que desde este momento comienza a estructurarse la contratación estatal. Lo anterior fue abordado en las

sentencias: C-623 de 1999, C-103 de 2015 y C-140 de 2020, en las cuales se hizo hincapié en que los contratos no son resultado de la improvisación sino de una adecuada planeación.

En relación al concepto de planeación, hay autores con una producción literaria muy interesante al respecto, que permite ampliar el contexto de este principio. En primer lugar, encontramos al ex Magistrado de la Corte Constitucional, el Dr. Carlos Bernal Pulido, quien manifiesta que el principio de planeación es una respuesta clara a la definición de principio como mandato optimizador del derecho (Bernal Pulido, 2015); puesto que la planeación es un deber de la administración pública por medio del cual se deben identificar los factores que influyen en la contratación estatal.

Por otra parte existen 3 conceptos, que a criterio de los autores, se consideran adecuados para explicar de una manera breve el principio en mención que deben tenerse en cuenta. En primer lugar, Cristian Andrés Barrera, consideró que su importancia radica en que genera la adquisición inteligente y eficiente de recursos (Barrera Portela, 2016). En segundo lugar, las autoras Luisa María Suarez Zuluaga y María Clara Vélez Amaya, indicaron que la planeación incluye el diseño, selección de objetivos y estrategias dentro de los contratos estatales (Suárez Zuluaga & Vélez Amaya, 2016).

Desde la jurisprudencia es importante traer el contenido y el análisis realizado en la sentencia No 27315, emitida por la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, la cual precisó respecto a la planificación, que es un deber hacer efectivos principios como la economía y la legalidad. Es por eso que, el control previo constituye una herramienta que evitará que se generen fallas derivadas de una inadecuada planeación, porque como ya se ha dicho, si se adjudica un contrato a quien no cumple con los requisitos, además de la pérdida de recursos económicos, también se atenta gravemente contra los fines de la contratación estatal - (Contraloría, s. f.).

En concordancia con lo anterior, la naturaleza del control previo es derivada del contenido de normatividades y se centra en verificar el diligente cumplimiento de la planeación de la contratación, estudios previos, etc., a fin que se cumplan los pliegos de condiciones y esto permita que personas idóneas, certifiquen los criterios de evaluación y logren ser contratadas para el desarrollo del objeto contractual. En este contexto, se considera que los entes de control a cargo actúan dentro de las funciones desplegadas conforme a su criterio funcional, razón por la cual, con sus actuaciones crean conciencia acerca de su operación real práctica, que como consecuencia contribuirá a la resolución de controversias, litigios y conflictos.

También se consideran factores determinantes del control previo, la estructura organizacional normativa; la rigurosidad del modelo contractual; los principios que atañen a la contratación administrativa, así como las normas sobre el cumplimiento de las reglas del modelo estándar y su alcance dentro de la contratación estatal; la competencia contractual y su distribución, como los partícipes de la función pública.

Además, resulta fundamental tener presente lo concerniente a la vigilancia y control de la ejecución contractual la cual es ejercida por el Comité de Contratación y de Evaluación, quienes son los responsables de dar cumplimiento al procedimiento establecido en el pliego de condiciones o su equivalente en mínima cuantía a efectos de comparar y evaluar de forma objetiva las propuestas presentadas dentro de los procesos de selección garantizando la transparencia, imparcialidad, publicidad. Así mismo, les corresponde hacer las precisiones acerca de la planeación en la contratación, razón por la cual siempre deberán aplicarse los lineamientos del Plan Anual de Adquisiciones (PAA), el cual debe estar acorde con el Decreto 1082 de 2015 así como los planes de supervisión e interventoría los cuales permiten hacer el seguimiento del contrato Estatal, toda vez que el interventor designado para vigilar el curso de un procedimiento contractual debe ejecutar acciones de carácter técnico, administrativo,

financiero, contable y/o jurídico, atendiendo a las directrices fijadas en estos planes, y sopesando las necesidades de cada caso particular. (Colombia Compra Eficiente, 2015).

Ahora bien, de lo expuesto de manera precedente se puede observar que los objetivos del control previo son: 1) Determinar mediante estudios previos las necesidades por satisfacer de la entidad estatal; 2) realizar estudios del sector y del mercado que permitan la optimización de los recursos; 3) Estimar la cobertura y riesgos en la ejecución; 4) definir los requisitos habilitantes; 5) estimar los criterios objetivos de evaluación de propuestas; 5) Elaborar el Proyecto de Pliego de Condiciones según la modalidad de selección en procesos de Convocatoria pública; 6) La estimación y cobertura de los riesgos de ejecución; delimitar, revisar y aprobar los criterios habilitantes y de evaluación de propuestas así como 7) la elaboración del certificado de disponibilidad presupuestal que va a ser destinado al contrato estatal por suscribir.

Estos objetivos están encaminados a establecer la conveniencia y oportunidad de la contratación, determinar las especificaciones técnicas, el valor del bien o servicio, y analizar los riesgos en los que incurrirá la entidad al contratar. No se debe desconocer que, según el Manual de Contratación del Departamento Administrativo de la Función Pública se requiere: Elaborar los estudios y documentos previos, con el apoyo de los profesionales del Grupo de Gestión Contractual, de acuerdo con las normas vigentes, debido a que estos son la base para la elaboración del pliego de condiciones, o del contrato a suscribir (Departamento Administrativo de la función pública, 2018).

La **finalidad de los estudios y documentos previos**, según los doctrinantes Amparo Ramos Acevedo y Jaime Ramos Acevedo, es servir como soporte para una valoración adecuada de los proponentes (2017). Por eso, es menester resaltar que los **estudios previos** deben ser elaborados por las oficinas gestoras de cada entidad estatal para cada tipo de contrato que la misma suscriba. Ya que, en estos se contienen los parámetros del Pliego de

Condiciones o Invitación Pública., y además se incluyen dentro de los elementos esenciales de la planeación contractual. (Ramos Acevedo, J., & Ramos acevedo A. (2017). Para efectos de dar el orden conceptual que permita entender de mejor forma los elementos que deben tener los estudios previos, y que han sido acogidos por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en sus sentencias, se hará una subdivisión en veintidós (22) tópicos, a saber:

**1. Su objeto:** Bien, obra o servicio; la necesidad a satisfacer; la modalidad contractual.

Se fundamenta en que los contratos del Estado deben desarrollarse conforme a las necesidades del interés general, fomentando la satisfacción del dicho interés y propendiendo un adecuado manejo del contrato estatal como se reiteró en la Sentencia del 24 de abril de 2013, de la Sección Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado, identificada con el radicado No. 27315, con ponencia del consejero Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en la cual se plasmó que el contrato estatal jamás debe ser resultado de la improvisación. (Consejo de Estado, Sala de Contenciosa Administrativa, SP 27315, 2013).

**2. Alcance:** Hace referencia a la fecha, lugar, cantidad de bienes, beneficiarios y circunstancias temporo - espaciales para el desarrollo del contrato estatal, su magnitud. (Consejo de Estado, Sala de Contenciosa Administrativa, SP 27315, 2013).

**3. Obligaciones de las partes:** Derechos y obligaciones de los sujetos contractuales conforme a lo establecido en la Ley 80 de 1993 y demás normas aplicables y vigentes dentro del régimen de la contratación estatal en Colombia (Ley 80,1993).

**4. Especificaciones técnicas del bien obra o servicio:** Es la descripción de la calidad del bien, producto o del servicio a contratar, dicho de otro modo, son las normas técnicas nacionales o internacionales y los requisitos necesarios para ejecutar el objeto del contrato estatal, tales como licencias o autorizaciones. (Colombia Compra Eficiente, 2015).  
Materialmente hablando, a efectos de citar un ejemplo práctico podríamos decir que cuando se va a contratar con el fin de adquirir productos de vestuario, dichas especificaciones

corresponden a: el N° de unidades del producto que se requieren, el nombre del mismo, la clasificación UNSPSC, el material, los requisitos generales, los requisitos específicos, el empaque y rotulado, diseños, etc. (Colombia Compra Eficiente, 2021).

**5. Autorizaciones, permisos, licencias y documentos técnicos:** Requisitos que se deben reunir por las partes contractuales -entidad contratante y proponente adjudicatario- para que se dé cabal desarrollo del contrato estatal, así pues, en uno de los acápites de los estudios previos se debe especificar si el contrato a celebrar, requiere de autorizaciones, permisos, licencias y documentos técnicos, señalando taxativamente cuál o cuáles como por ejemplo: licencias ambientales, permiso para botada de escombros o disposición de residuos sólidos, transporte de materiales,, entre otros).

**6. Codificación del bien, obra o servicio según las Naciones Unidas — UNSPSC:** The United Nations Standard Products and Services Code® - UNSPSC - o Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas, Este sistema de codificación que permite clasificar productos y servicios de forma parametrizada, ya que se basa en estándares acordados por la industria los cuales facilitan el comercio entre empresas y gobierno. La versión implementada en Colombia es la UNSPSC, V.14.080, las ventajas que se destacan respecto de este sistema es que es generalizado y reconocido, es electrónico, completo, promueve la anticorrupción, facilita la labor a los compradores, y es de libre implementación para uso de compradores y vendedores, y finalmente otra ventaja a destacar es que optimiza el uso de los recursos, pues permite analizar los gastos efectivos que mejoran el abastecimiento estratégico de la necesidad a satisfacer, y en ese sentido procura maximizar el retorno sobre la inversión. (Colombia Compra Eficiente, 2011).

**7. Partes Contractuales:** Un extremo es la entidad estatal y el otro es la persona natural o jurídica, tal como se muestra en los artículos 2, numeral 1, artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993. Sumado a lo anterior, la Corte Constitucional, en Sentencia C-949-2001 planteó que

todo sujeto capaz de obligarse puede ser parte contractual en un contrato estatal debido a que es un sujeto capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones.

**8. Plazo y lugar de ejecución:** Es el tiempo para que el contratista cumpla con las obligaciones contraídas. Por lo que resulta necesario establecer si el término es en días hábiles o calendario, meses, si son vigencias actuales o futuras. Con relación al lugar es la ubicación geográfica para su desarrollo para que el contrato se cumpla en el tiempo pactado.

**9. Identificación del contrato que se pretende celebrar:** Consiste en señalar de manera clara el tipo de contrato estatal a suscribir, bien sea de obra, consultoría, de prestación de servicios, concesión, encargos fiduciarios y fiducia pública en los términos del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. (Ley 80,1993).

**10. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos que soportan su elección:** Razones o argumentos de orden legal y reglamentario que justifican la selección objetiva del contratista, en los términos del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 (Ley 1150,2007).

**11. El valor estimado del contrato:** Valor total que tendrá el bien o servicio objeto del contrato a celebrar, dicho de otro modo, es el costo económico total del proceso contractual sin distinguir vigencias. (Colombia Compra Eficiente, 2016).

**12. Forma de Pago:** Es la forma en que se va a efectuar el pago del contrato estatal a suscribir, puede ser pago anticipado o anticipos, porcentaje y periodicidad parcial, única, mensual, bimensual, de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993 las Entidades públicas pueden pactar en los contratos que celebren pagos anticipados o anticipos, siempre y cuando el abono no sea superior al 50% del valor del contrato. (Colombia Compra Eficiente, 2020).

El anticipo es un adelanto o avance del precio del contrato destinado a apalancar el cumplimiento de su objeto, de modo que los recursos girados por dicho concepto solo se

integran al patrimonio del contratista en la medida que se cause su amortización mediante la ejecución de actividades programadas del contrato. El pago anticipado es un pago efectivo del precio de forma que los recursos se integran al patrimonio del contratista desde su desembolso.

**13. Aspectos tributarios, financieros, contables y presupuestales:** Son aspectos que deben tenerse en cuenta a efectos de hacer un uso eficiente de los recursos, por ejemplo toda entidad debe ceñirse por el Estatuto Orgánico de Presupuesto, y por lo consagrado en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y en las demás normas vigentes que regulen la materia, de igual forma debe elaborar los formatos y procedimientos sobre registros presupuestales y tener en cuenta las etapas que se deben cumplir en el proceso de afectación presupuestal así como el suministro de información y su sistematización del Presupuesto General de la Nación. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

**14. Rendimientos financieros:** De conformidad con lo establecido en el (Decreto 1853 de 2015, art. 2.3.5.2.) se considera rendimiento financiero *“cualquier recurso que exceda el capital originado en recursos de la Nación, producto de la gestión, manejo e inversión en los instrumentos autorizados según sea el régimen de inversión aplicable.”* (p. 2).

**15. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable:** Dichos criterios permiten evaluar y clasificar objetivamente la oferta más favorable, teniendo en cuenta aspectos como: experiencia, capacidad financiera, condiciones, requisitos habilitantes, cumplimientos de cronograma, variables, y atendiendo a lo delimitado en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, se tomará por oferta más favorable la que una vez ponderados los factores técnicos y económicos acorde a lo establecido en el pliego de condiciones o sus equivalentes resulte ser la más beneficiosa para la entidad, ahora, en lo referente a contratos de obra pública, la entidad efectuará un cotejo de ofrecimientos recibidos, consulta de precios, condiciones de mercado y

estudios y conclusiones a las que llegue la entidad o los organismos consultores o asesores designados para el efecto. (Ley 1150 de 2007, art. 5.).

Así mismo se precisó en dicha norma (Ley 1150 de 2007, num 2 del art. 5.) que en los procesos de selección en los que se valore factores técnicos y económicos, la oferta más ventajosa será la que resulte de aplicar alguna de las siguientes alternativas:

*“a) La ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones; o*

*b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad.”*

Finalmente se aclaró que, en los pliegos de condiciones para los contratos de suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales tendrán como único factor de evaluación el menor precio ofertado.

**16. Análisis de riesgo:** Este análisis debe efectuarse mediante una matriz DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas) en aras de mitigar y reducir los efectos adversos, así como si estos son previsible o no.

**17. Garantías a exigir:** Se emplean para cubrir riesgos en procesos de contratación, los oferentes o contratistas a efectos de garantizar a las entidades contratantes el cumplimiento de sus obligaciones deberán otorgar un contrato de seguro, o de fiducia mercantil de garantía, o garantías bancarias o cartas de crédito stand by. Empero, tratándose de las modalidades de selección contratación directa y mínima cuantía, así como la contratación de seguros, la entidad contratante deberá justificar la necesidad de la constitución de garantías. En las demás

modalidades serán obligatorias las garantías, ahora, tratándose de contratos de obra se deberá exigir la garantía de responsabilidad civil extracontractual. (Colombia Compra Eficiente, 2016).

**18. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijada por un Acuerdo Comercial o está limitada a MiPyme:** En ese caso se verificará la cuantía, la cobertura del capítulo de compras Públicas y si se encuentra deberá dar aplicación a los principios de la contratación internacional dentro de los que se incluyen **a)** Trato Nacional y no discriminación; **b)** reglas de origen; **c)** transparencia, **d)** compensaciones; **e)** impugnaciones; **f)** reciprocidad; cuando se trate de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos la convocatoria se limitará conforme a las reglas señaladas en los artículos 2.2.1,2.4.2.2. y siguientes del Decreto 1082 de 2015 y demás normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan (Decreto 1082 de 2015).

**19. Tipo De Supervisión y/o Interventoría:** siempre se deberá indicar su término y las consideraciones a tener en cuenta.

**20. El estudio del sector:** Permite abordar los aspectos generales del mercado, el comportamiento del gasto histórico, el estudio de la oferta, y del mercado, a su vez debe tenerse en cuenta las características y particularidades propias de cada proceso contractual, observar la normatividad aplicable al proceso, tener presente que el alcance del análisis del sector debe guardar proporcionalidad con el valor y complejidad del contrato a suscribir, el tipo de contrato y los riesgos identificados dentro de dicho proceso. (Colombia Compra Eficiente, 2022.).

**21. Determinación del presupuesto oficial:** Es el valor del producto o servicio a adquirir por parte de la entidad contratante.

**22. Autorizaciones, permisos, licencias y documentos técnicos:** Son elementos que se requieren para la ejecución del contrato. Así como la obligación de contar con un Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) que va a ser destinado al contrato estatal a suscribir.

A su vez, se reitera que el pliego de condiciones es un acto administrativo fundamental sobre el cual gira la etapa de selección del contratista o precontractual toda vez que en este se delimita el objeto del contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento a ejecutarse para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso contractual. Dicho de otro modo, el pliego de condiciones es un acto que materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su correcta formulación permite la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo modalidad contractual. (CE, Sentencia 1998-00833-01/25642.).

Por este motivo, es importante que los servidores públicos que tengan como función elaborar dichos documentos, tengan presente que los mismos deben realizarse adecuadamente debido a que puede endilgarse responsabilidad al Estado razón por la que es un elemento esencial que rige a la contratación pública, tiene carácter vinculante y se considera un acto propio de la organización y que busca garantizar la eficacia del contrato estatal.

## **Capítulo II. Fortalezas del control preventivo desplegado por la Procuraduría General de la Nación en la etapa precontractual de la contratación estatal en Colombia.**

La Contratación estatal en Colombia está encuadrada en una gama de principios que son su base fundamental y que rigen desde el aspecto más elemental hasta el más específico de este ejercicio, conformando las directrices amparadas en la Constitución Política. De esta manera es acertado considerar que los fines esenciales del Estado constituyen el principio fundamental, que a su vez son la base del objeto y la finalidad del ejercicio de la contratación estatal; No obstante, desde la perspectiva social, la finalidad de la contratación estatal nos lleva a realizar un análisis del sistema jurídico conjunto, para determinar y entender los principios de la contratación estatal.

Estos principios se encuentran consagrados en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, en el cual se indica que toda actuación de la contratación estatal debe ser desarrollada bajo los principios que rigen la función pública, tales como la responsabilidad, la económica y la transparencia (Ley 80, 1993). De igual manera, vale la pena resaltar que también se aplica la normatividad que rige a los servidores públicos, así como las reglas de interpretación que se aplica en la contratación estatal y los principios generales del derecho, pues como bien es sabido, el ejercicio de la contratación estatal, es aquel en el que convergen muchos aspectos de gran importancia de la sociedad colombiana y es realizado con el fin de cumplir la función social del Estado mediante la realización de obras, suministro de artículos y bienes, la prestación oportuna de servicios para cubrir necesidades básicas, entre otros.

Como se ha evidenciado anteriormente el Estatuto de Contratación Pública, sólo refiere los principios de transparencia, economía y responsabilidad, como aquellos que deben regir la contratación estatal; Así mismo indica que las actuaciones de la administración debe seguirse bajo los principios de la función administrativa, para esto obligatoriamente se debe acudir a la Constitución Política de 1991 en su articulado 209, el cual indica que la función administrativa siempre debe estar al servicio de los intereses generales, basada y girando en torno a los principios de moralidad, igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (C.P., 1991, art. 209), que de igual manera se han facultado mediante las figuras de la descentralización, la delegación y finalmente de la desconcentración de dichas funciones.

Conforme se puede observar, los principios constitucionales mencionados en el párrafo anterior, complementan los de la contratación estatal establecidos en la Ley 80 de 1993, por ello y para comprender la importancia del control preventivo que ejerce la Procuraduría General de la Nación (C.P., 1991, art. 209), es importante, realizar un recorrido por el proceso de la Contratación estatal, entender sus etapas, y la importancia de cada una de ellas, las cuales van de la mano con el cumplimiento de los principios rectores de esta institución.

Por ello en esta investigación se acude al desarrollo que se ha realizado respecto de cada uno de estos principios, el rector del sistema de compra pública en Colombia, más conocido como Colombia Compra Eficiente, quien es una Entidad del orden nacional, que tiene como principal función organizar a los diferentes participantes de la compra y la contratación pública, con apoyo de nuevas tecnologías, como una herramienta para garantizar la eficiencia, la eficacia, una sana competencia, la transparencia y la publicidad del proceso, facilitando su desarrollo y salvaguardando la Contratación pública y buen uso y aprovechamiento de los recursos del estado; ayuda en la creación y mantenimiento del ordenamiento jurídico, cumplimiento de las leyes y buenas prácticas de contratación pública (Pachón Lucas, 2014). Absuelve consultas sobre la aplicación de todas las normas, reglas sobre el tema de de la referencia. Desarrolla y administra el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP). Estructura y celebra los acuerdos marco de precios. Crea y sigue acuerdos de precios. Comparte valores, tecnologías y métodos para la contratación pública. Brinda asistencia a organizaciones territoriales (Pachón Lucas, 2014).

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, tiene establecido dentro de sus objetivos generar una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado, aspectos que son muy importantes para la Contratación estatal. La eficiencia normalmente es definida como una capacidad o cualidad para el mejor aprovechamiento de los recursos para obtener los resultados esperados y con ello alcanzar las metas u objetivos propuestos. Por su parte la Real Academia Española la define como; Capacidad de lograr los resultados deseados con el mínimo posible de recursos (Española, 2022).

Sin embargo, autores como Simón Andrade, la define como una medida utilizada para medir la eficiencia o eficacia de un sistema o entidad económica para lograr ciertos objetivos mediante la reducción del uso de recursos (Andrade, 2005, Pág. 253). Ahora bien, desde el

punto de vista de la salud pública, este principio es importante, ya que, tratando de lograr los mejores resultados con recursos limitados, permite utilizar nuevos métodos, métodos de control y mejora, como las medidas preventivas, que en la actualidad se están desarrollando y llevado a cabo por la Procuraduría General de la Nación en la etapa precontractual, y que es el objeto principal de esta investigación.

Según la Corporación para la Transparencia de Colombia -TpC-, capítulo nacional de Transparencia Internacional, la organización fue fundada en 1998 para liderar la lucha contra la corrupción en las instituciones públicas o en asuntos que afectan a la ciudadanía a través de diversos métodos de prevención. , principalmente en tres dimensiones, a saber; 1) el sector público colombiano responsable de la gestión del Estado, 2) el sector privado que invierte en Colombia y 3) la ciudadanía organizada que debe cumplir un papel central en el control social de lo público (Fundación Corona, S.F.) . De esta manera esta organización líder en el mundo en la lucha contra la corrupción, reveló en el Índice de Percepción de la Corrupción en el año 2020, que Colombia obtuvo una calificación de 39 puntos sobre 100 y ocupa la posición 87 entre 180 países evaluados, concluyendo que; la calificación de Colombia no ha cambiado en diez años (Transparency International, 2022). Desde hace más de 10 años, Colombia ha anotado de 36 a 39 puntos, es decir, sin diferencia significativa. En el ranking de 2021, el país subió del puesto 92 (IPC, 2020) al 87 porque cinco países que estaban por encima de Colombia fueron degradados: Argentina, Lesotho, Turquía, Guyana y Marruecos (Transparency International, 2022).

Tomando como referencia este índice y revisando los escándalos de corrupción que día a día se descubren en el país y que afectan a todos los colombianos, pues son los recursos públicos que se han destinado a cubrir las necesidades con bienes y servicios en pro del interés general de la ciudadanía, los cuáles en lugar de ser debidamente destinados para ello, son destinados por los corruptos para su beneficio propio, creando un déficit en el desarrollo

del país y demostrando cómo el ejercicio de la contratación estatal que es la herramienta fundamental e idónea para dar cumplimiento a los fines del Estado, se convirtió en un factor de riesgo para este flagelo, pues en índices de medición como el referenciado anteriormente se puede observar que las entidades del orden nacional han hecho un gran esfuerzo por disminuir dicha práctica, pero aún es fuerte su presencia.

Uno de los mayores problemas que enfrenta el país de Colombia está relacionado con el empleo. Prueba de ello es lo ocurrido con los contratos gubernamentales firmados entre Colombia y las empresas Odebrecht, Reficar; y el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en varias partes del país, los casos de la construcción del tercer tramo del Transmilenio en Bogotá o del deprimido de la Calle 94 en la ciudad de Bogotá (Pachón Lucas, 2014) son ejemplos de malos tratos causados por los gobernantes, funcionarios públicos que manejan la gestión contractual de las entidades estatales, en la contratación pública del país (El Nuevo Siglo, 2017).

Estas situaciones se han dado por la bien llamada corrupción, la cual tiene un campo muy amplio que puede permear todas las esferas del Estado, sin embargo, es importante recordar que la palabra corrupción, tiene su origen derivado del latín “corruptio”, que dentro de sus principales acepciones tiene como significado; “En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.”, (Española,2022)

Esta situación invita a cuestionar si la normatividad vigente, la estructuración del proceso actual y los ejercicios de control que se despliegan por los organismos correspondientes, tales como la Procuraduría General de la Nación, están siendo eficientes en su aplicación o si por el contrario es menester que los órganos de control mejoren e implementen nuevas medidas y políticas de control para velar por el buen desarrollo de la contratación estatal en el país. Por tal motivo en este capítulo se analizará específicamente las

fortalezas que se han podido evidenciar del control preventivo desplegado por la Procuraduría General de la Nación sobre la etapa precontractual de dicha contratación.

### **El control Preventivo de la Procuraduría General de la Nación**

La Procuraduría General de la Nación, desde su creación constitucional en 1991 ha sido un ente de control encargado de vigilar la conducta de quienes desempeñan funciones públicas, y una de estas conductas es la contratación estatal que es ejercida por funcionarios delegados de cada entidad pública, al respecto, vale la pena destacar que la misma es uno de los pilares fundamentales del Estado, no solo porque es el mecanismo idóneo para satisfacer necesidades de las entidades contratantes, sino porque durante estos procedimientos contractuales está en juego el erario, que en últimas es el que garantiza la calidad de vida de las ciudadanía, en estos términos es evidente la gran trascendencia que tiene esa función designada a la PGN. (CP, 1991, art. 277).

Esta entidad ha evidenciado según sus informes, que las faltas disciplinarias cometidas en esta materia se generan, entre otros factores, por la inaplicación del principio de planeación, que es la concreción de los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, como directrices fundamentales de la función pública (C.P., 1991, art. 209).

Por lo tanto y atendiendo a la importancia de la etapa previa de la contratación estatal, la Procuraduría General de la Nación ha dado lineamientos generales sobre el particular y ha creado el sistema Integral de Prevención, conformado por todas las dependencias de la Procuraduría General de la Nación con competencias preventivas, estableciendo los principios y criterios correspondientes al ejercicio de la función preventiva, con la cual se busca principalmente evitar prácticas indebidas, revocatoria de los actos administrativos de apertura de las convocatorias, declaratoria de desierto de los procesos y el fracaso en

la ejecución de los contratos estatales como ocurre comúnmente.<sup>28</sup> (Procuraduría General de la Nación, 2010).

De acuerdo con la Resolución 132 de 2014, la función preventiva que ejerce la Procuraduría General de la Nación debe anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos que afecten los derechos de las personas, mediante la detección y exhortación temprana de riesgos en la gestión pública (Resolución 132, 2014). De esta manera la precitada resolución ha acotado algunos lineamientos en el cumplimiento de dicha función, dentro de los cuales es válido destacar; En primer lugar la función preventiva, que concentrará su esfuerzos en entender las dinámicas asociadas al ejercicio de los derechos ya sean sociales, institucionales, económicos, y/o culturales, esto con el único fin de contribuir a que el bienestar de las personas sea el objetivo central de las políticas públicas que se determinen (Procuraduría, S.F.) . De esta forma la función preventiva promoverá la defensa y protección efectiva de los derechos consagrados en la Constitución Política mediante la exhortación de riesgos cuya ocurrencia pueda afectar su ejercicio y correcto desempeño (Procuraduría, S.F.).

En segundo lugar la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación debe basarse en el desarrollo y fortalecimiento de sus competencias y de la capacidad de las personas para identificar y evaluar los riesgos del sistema público, en especial los relacionados con la delincuencia, gestionando así los riesgos y asegurando su gestión suficiente con fines preventivos. Para que esto suceda, es importante utilizar herramientas y equipos de gestión de riesgos de manera que permitan a los gobiernos y organizaciones mantener y aumentar gradualmente su capacidad para reducir el impacto de los riesgos en caso de ocurrencia de los mismos.

---

<sup>28</sup> Resolución 456 de la Procuraduría General de la Nación, de 14 de diciembre de 2010.

Consecuente a esto la Procuraduría General de la Nación, está obligada a hacer énfasis en la vigilancia y control prioritario del cumplimiento de las políticas públicas en el país, teniendo en cuenta que la garantía de los derechos se logra principalmente a través de la ejecución de las políticas públicas que el Estado pone en marcha (Procuraduría, S.F.) . De allí su vital importancia.

En esta ardua labor la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación se centra en dos aspectos básicos: por un lado debe ejercer vigilancia permanente sobre las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas, es decir, acompañar todo el proceso desde la planeación, pasando por la ejecución y su posterior evaluación (Procuraduría, S.F.) . Pues a partir de allí, debe iniciar el control de gestión sobre las políticas públicas donde de manera específica y selectiva se realice el análisis de sus resultados y la identificación de posibles riesgos asociados al cumplimiento de los objetivos determinados (Procuraduría, S.F.) . La anterior tarea, implica además de una gran responsabilidad, una serie de actividades tales como; la recolección de información que sirva de base para retroalimentar las políticas públicas enfocadas a satisfacer los derechos de los ciudadanos.

Asimismo, la prevención se centrará en identificar y analizar los factores que determinan la mejora continua de la gestión pública, principalmente en términos de pertinencia, economía, eficiencia y eficacia, eficacia de las políticas de servicio público y respeto a los derechos constitucionales.

La función preventiva comprende las acciones realizadas con el propósito de prevención y control de gestión, contra diversos organismos subordinados o entidades públicas del orden nacional, departamentos, distritos y municipios, entendida como acción preventiva por parte del Ministerio Público. no implica la congestión o aprobación de la acción administrativa por parte de las entidades estatales.

Como se ha mencionado en el desarrollo de este documento, el control preventivo que ejerce la Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría delegada para la Contratación Estatal en el marco del Sistema integral de Prevención se rige por lineamientos entre ellos, vale la pena destacar de manera breve los siguientes:

- Se focalizará en garantizar los derechos de la ciudadanía: Para el efecto promoverá la defensa y protección efectiva de los derechos constitucionales, mediante la advertencia de hechos que puedan afectar la garantía de estos derechos, incentivando a los servidores públicos y particulares que cumplen funciones públicas a actuar de manera preventiva frente a riesgos, vulneraciones de derechos. (Procuraduría General de la Nación, 2014).
- Contar con una sólida capacidad para anticiparse a los riesgos: ello implica consolidar herramientas de gestión de riesgos, conocer los distintos factores de riesgo que pueden emerger, a efectos de anticiparse a ellos, impulsar la garantía de derechos, y promover el mejoramiento de la estructura de las políticas públicas a partir del examen integral de las prácticas, capacidades institucionales e instrumentos con los que cuentan las entidades vigiladas para el cumplimiento de sus funciones, en especial, aquellas asociadas a la garantía de derechos como la PGN. (Procuraduría General de la Nación, 2014).
- Generar valor en el sector público: La función preventiva de la PGN está diseñada para cumplir un rol importante en la generación de valor público toda vez que contribuirá a la eficacia de las funciones públicas que ejercen distintas entidades y adicionará valor a su gestión mediante la optimización de los recursos que les son asignados. Además impulsará a las entidades a promover y garantizar derechos a alcanzar sus metas y a lograr el cumplimiento de estándares de desempeño, esencialmente, a partir de su capacidad para anticipar y prevenir la materialización de eventuales relacionados con la inadecuada o insuficiente ejecución de sus responsabilidades o con el uso indebido de sus recursos. (Procuraduría General de la Nación, 2014).

- A través de la gestión y análisis de la información: Se podrá generar y usar información continuamente sobre el cumplimiento de las funciones públicas encaminadas a la satisfacción de los derechos, y sobre los factores y riesgos que pueden afectar tal cumplimiento, constituyen un prerrequisito del ejercicio de la función preventiva a cargo de la PGN. Lo anterior implica efectuar arreglos de cooperación institucionales y la adopción de instrumentos idóneos que le permitan a la entidad contar oportunamente con la información necesaria para identificar riesgos y advertir a las entidades sobre posibles acciones correctivas de los mismos, en las distintas etapas del ciclo de la política pública, a efectos de mejorar continuamente su desempeño y, así contribuir a la garantía de los derechos de la ciudadanía. (Procuraduría General de la Nación, 2014).

Es por ello que la función de prevención desplegada por la Procuraduría General de la Nación tiene como objetivo apoyar a la gestión estatal a través de acciones, promoción de buenas prácticas y aplicación de mecanismos y herramientas que contribuyan al mejoramiento de los resultados de la gestión pública en salud, considerando la prevención como un modelo para desarrollar funciones administrativas en el país.

Por lo anterior, es que mediante la Resolución 055 del 6 de febrero de 2015, se crearon los escenarios en los cuales se llevan a cabo los diferentes tipos de actuación ejercida por la Procuraduría General de la Nación, entre los que se pueden resaltar:

- Escenario de Anticipación: Dentro de este se despliegan dos tipos de actuaciones, por un lado está el caso preventivo, que como su nombre lo indica busca actuar preventivamente para anticiparse a la ocurrencia de hechos que puedan afectar los derechos o impidan el adecuado ejercicio de la función pública con la especial intención de verificar el cumplimiento legal y los principios que rigen la función administrativa, teniendo como eje central un aspecto en particular de la gestión pública (Procuraduría,S.F.). Y por el otro está el Proyecto Preventivo que cumple el mismo papel, solo que tiene como finalidad contribuir al mejoramiento de la

gestión y/o políticas públicas, tomando como eje central problemáticas generalizadas de la gestión pública y con esto marcando la diferencia.

- Escenario Mitigación y/o Restitución: Al igual que el anterior este escenario se compone de dos tipos; el abreviado y el Ordinario, pero juntos buscan actuar preventivamente ante la ocurrencia de hechos que ya implican la vulneración de un derecho a fin de que se propagaran los efectos adversos e impedir la reiteración de la ocurrencia, mediante la ejecución de actividades preventivas, en el tipo Abreviado son actividades primarias en donde se obtienen resultados inmediatos, por el contrario en el Ordinario, son actividades de mayor complejidad en donde los resultados se obtienen en el corto y mediano plazo (Procuraduría,S.F.).

- Escenario de orientación: Es de un único tipo denominado de Atención al público, en el cual se busca resolver inquietudes y brindar orientación con el ejercicio y goce efectivo de los derechos y las funciones de las entidades públicas (Procuraduría,S.F.).

Las funciones preventivas se ejercen de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, el Decreto Ley 262 de 2000 y demás normatividad vigente, teniendo en cuenta criterios tales como, territoriales o temáticos. Los resultados y recomendaciones que se obtengan de la implementación del control preventivo en el marco de los tres escenarios antes descritos y los diferentes tipos de acciones, deberán ser registrados en el Sistema de Información Misional, como en el Sistema de Información Administrativo y Financiero, pues esta información alimentará a su vez el Sistema de Alertas Tempranas, con el fin de generar una actualizada, continua y oportuna información (Ley 262, 2000).

Cabe señalar que el control preventivo o la acción preventiva en sí es un ejercicio muy exigente, ya que requiere un mayor nivel de conocimiento y análisis de la información que se genera en el Estado, seguimiento periódico de la realidad social y política, para lograr resultados óptimos, siempre buscando el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos

para el cumplimiento de los diversos fines contractuales para satisfacer las necesidades de la ciudadanía, la búsqueda del bien común, principios rectores de nuestro ordenamiento jurídico, todo encaminado a impactar positivamente en el contexto de lograr las metas estatales con recursos públicos.

Ahora bien, ese control preventivo ejercido directamente en la actividad contractual del estado, se encuentra establecido en la Resolución No. 456 de 2010, en la cuál a su vez se determinó el alcance de la actuación desplegada por la Procuraduría General de la Nación en esta materia, los límites y lineamientos de acción (Resolución 456, 2010), el cual sera objeto de desarrollo en el siguiente capítulo, finalmente, es preciso traer a colación las funciones misionales de esta entidad, las cuáles se encuentran las consagradas en el artículo 277 Constitucional y que consisten principalmente en vigilar y defender los intereses de la sociedad colombiana, mediante el cabal cumplimiento de la normatividad vigente, tal como la Constitución Política, las leyes, los actos administrativos y las decisiones judiciales, interviniendo en aquellos procesos en los cuales sea necesaria la defensa del orden jurídico ante las autoridades correspondientes, en aras de proteger el patrimonio público y garantizar los derechos fundamentales (CP, 1991, art. 277).

De las funciones anteriormente relacionadas, se pudo evidenciar que este ente de control cumple funciones de suma trascendencia para el Estado Colombiano, pues su fin último en síntesis es velar por el cabal cumplimiento del ordenamiento jurídico, además intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas siempre que sea necesario a efectos de garantizar la defensa del patrimonio público, lo cuál encaja su función de ejercer control preventivo sobre la etapa precontractual de la Contratación Estatal ejercida por las distintas entidades públicas, sin embargo, con el transcurrir del tiempo, se ha podido comprobar y evidenciar que la función preventiva cuenta con una regulación, no tan delimitada o claramente establecida en esta materia, la cuál deja ciertos aspectos

procedimentales de dicha función sin delimitar de manera clara y concisa, constituyendo una falencia que puede ser subsanada por el Legislador en aras de garantizar la eficacia de dicho control. Además cabe destacar que las múltiples y severas sanciones disciplinarias, fiscales y penales impuestas en las últimas décadas han aumentado de manera progresiva, lo cuál permite colegir que la corrupción parece no ceder, al contrario cada día ha ganado más terreno y campo de acción, a tal punto que se han compuesto carteles de corrupción, que han permeado casi en todas las instituciones Estatales del país.

### **Fortalezas que brinda el Control preventivo**

La Constitución Política de 1991, dio un tratamiento específico a las funciones de control en general, pero de manera específica, a las funciones del Ministerio Público. Por ello, la Procuraduría General de la Nación y demás organismos que integran el Ministerio Público ya no están sujetos a la dirección gubernamental, e incluso forman parte del poder ejecutivo.

En particular, la Procuraduría General de la Nación desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 es un organismo autónomo de las las ramas del poder público, que integra lo que muchos han llamado un organismo de supervisión o control con otros organismos que cumplen funciones de Ministerio Público (CE, Sentencia 2014-01351-01/0606-17). Dada la naturaleza jurídica de esta entidad, se le asignó dentro de sus competencias la de ejercer una función preventiva sobre la contratación estatal, que es la que nos ocupa en la presente investigación. Alrededor del año 2017, esta entró en una nueva etapa institucional, con nuevos desafíos para continuar atendiendo a las demandas y necesidades de los ciudadanos, aportando así construcción de la paz, al fortalecimiento de la justicia, y frenar de lleno el preocupante panorama de corrupción en el país (Procuraduría, 2017).

En cuanto al entorno de control preventivo que ejerce la Procuraduría General de la Nación, se identificaron algunas fortalezas a resaltar, las cuales analizaremos una a una en el desarrollo

de este capítulo. El control preventivo trata de proporcionar una especie de garantía razonable de la obtención de los objetivos de la contratación pública, toda vez que busca mitigar cualquier evento o condición incierta que implique un efecto negativo. Por el contrario, busca aumentar las posibilidades de generar un impacto positivo en dicha actividad contractual y contribuir al mejoramiento de la gestión pública a través del fortalecimiento de la función de prevención que ejerce la Procuraduría General de la Nación (procuraduría, S.F).

El ejercicio de la función preventiva supone actuaciones de la Procuraduría que no necesariamente conducen a eventos sancionatorios, como se ha explicado en el desarrollo de este trabajo, al contrario, lo que busca es materializar el principio de colaboración armónica, con el objetivo de evitar oportunamente y en la medida de lo posible, que cualquier entidad del Estado vulnere el ordenamiento jurídico o cause detrimento patrimonial a la hora de realizar una actividad tan importante como lo es la contratación estatal (procuraduría, S.F). Por tal motivo es indispensable articular, coordinar y motivar el intercambio de información, el procesamiento de datos, el análisis de factores que pueden incidir en la generación de actos, hechos u operaciones que afecten los recursos públicos.

Por lo expuesto anteriormente y atendiendo la importancia de surtir la etapa previa de la contratación estatal de forma idónea, lógica y responsable, la Procuraduría General de la Nación, ha creado lineamientos generales sobre el particular, y que son considerados como fortalezas y que analizaremos a continuación.

**El Control preventivo en estricto sentido del ejercicio contractual del Estado, implica anticipar la ocurrencia de hechos que afecten la adecuada gestión pública, el interés general o el patrimonio público, desconociendo el marco constitucional y legal que rige.**

La Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento de las funciones preventivas consagradas especialmente en el artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000 (Decreto 262 de

2000, art. 24.), ha diseñado estrategias orientadas a brindar a los diferentes entes públicos, herramientas que optimicen la actividad contractual que desarrollan, permitiéndoles anticiparse previsiblemente a los riesgos que puedan presentarse, pues si bien es cierto la contratación pública es un pilar fundamental del Estado que propende satisfacer las necesidades que tienen las diversas entidades del Estado, y consecuentemente con ello da cumplimiento a los fines misionales del Estado, mediante la celebración de contratos, no obstante, es a través de esta actividad que en los últimos años se han hallado los focos de corrupción que han provocado un gran déficit del patrimonio público.

Así las cosas, uno de los temas más relevantes frente al tema es la actuación a tiempo de los entes de control, en el cual el actuar preventivo pueda salvaguardar los recursos públicos y corregir legalmente las actividades inescrupulosas de corrupción y fraude, evitando con esto el mal comportamiento de los sujetos contractuales. El artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000, establece que la Procuraduría General de la Nación, sin perjuicio de lo dispuesto en la ley, tiene la función de vigilancia superior, con fines preventivos y de control de gestión, y dentro del proceso de contratación estatal busca promover el cumplimiento de la normatividad vigente y optimizar la gestión contractual.

Es por ello, que el control preventivo, es una de las labores más exigentes que tiene como función la Procuraduría General de la Nación, pues esta es transversal al desarrollo y cumplimiento de la misión de la institución, sin olvidar que en el país existen diversas circunstancias de índole social, económica, política que llevan a propiciar escenarios de vulneración de los derechos humanos y el despilfarro de los dineros públicos. Esta quizás es la razón que ha llevado a que el control preventivo se ejecute en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico Institucional, el Plan Operativo de la Prevención de la Procuraduría General de la Nación, el Plan Operativo Anual por dependencia (procuraduría,

S.F), al igual que bajo los escenarios de la función preventiva: Anticipación, Mitigación y/o restitución, orientación como se explico anteriormente.

La Corte Constitucional se pronunció sobre los alcances de la actuación preventiva, pues en 1999 el magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo, en sentencia C113, manifestó en revisión de constitucionalidad el artículo 25, numeral 11 de la Ley 80 de 1993, que si bien es cierto, la Constitución Política de 1991, otorga a los órganos del Ministerio del Poder Público la facultad de intervenir en los procesos administrativos y/o judiciales que estime necesarios, para proteger el orden público, el patrimonio y los derechos fundamentales, para evitar actos impropios y contrarios a la ordenamiento jurídico, dicha acción debe realizarse una vez finalizado el proceso y la acción (Ley 80, 1993) . Sin embargo, se hace la siguiente salvedad; Pero este principio hace sus excepciones, conforme a lo dispuesto en la carta orgánica, en los casos en que la intervención, observación o confrontación resulte urgente y manifiestamente necesaria, a fin de proteger de manera efectiva los derechos fundamentales que se encuentren en peligro o por su alto riesgo del patrimonio publico (Corte Constitucional de Colombia, 1999).

En conclusion el control preventivo en materia de contratacion estatal es selectivo y de gestion, y se orienta a garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente que rige dicha actividad, para buscar salvaguardar los recursos publicos y velar por el adecuado desarrollo integral de la Contratacion Estatal.

Ahora bien, el control preventivo que realiza la Procuraduría General de la Nación se fundamenta en los principios constitucionales, especialmente los de prevalencia del derecho sustancial, instrumentalidad de las formas, informalidad, publicidad, economía, celeridad y los que rigen la función administrativa, tales como igualdad, moralidad, eficacia e imparcialidad( Ley 472 DE 1998).

Sin embargo en la Resolución 456 de 2010, se establece las políticas a aplicar sobre la gestión contractual de las entidades públicas, la cual implica todas las actuaciones o trámites para la contratación de bienes, servicios u obras, sin importar el régimen legal que les sea aplicable, teniendo en cuenta que la fase precontractual es la más enlodada, opaca y expuesta a la comisión de irregularidades o prácticas corruptas (2010).

En opinión del catedrático, José María Gimeno Feliu; “La importancia económica y social de las compras públicas potencia la visión de las compras públicas con integridad, mientras que la realidad nos muestra cuántos casos de corrupción y prácticas fundamentalistas existen. Los clientes contribuyen a este escenario, resultando en evidentes ineficiencias económicas” (Gimeno, 2014, p. 1), como se evidencia en 2014, cuando, luego de las acciones interpuestas por la Procuraduría General de la Nación, la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá y la Unión Temporal Módulos LED Bogotá, se firmó el contrato de transacción por parte de la partes en diciembre de 2013, mediante lo cual cancelaron actos administrativos alegando incumplimiento de contrato de compraventa, en el que se compraron 26.625 módulos LED con los cuales se pretendía modernizar las luminarias de los semáforos en Bogotá, pero que resultaron defectuosos y no obstante fueron recibidos por la administración distrital del momento.

En este caso las procuradurías delegadas para la Conciliación Administrativa y Preventiva para la Función Pública tomaron como bandera la protección de los derechos de ética y moralidad administrativa, buen manejo de los bienes públicos y seguridad de los ciudadanos, incumplidos y amenazados por el contrato de transacción antes mencionado, la legitimidad de dicha transacción ha sido impugnada por la autoridad de control a través de los mecanismos establecidos en la ley.

Así mismo, recientemente, en medio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que se decretó en todo el territorio nacional, a causa de la grave calamidad pública

que afecto al mundo entero, por causa del COVID-19, la Procuraduría General de la Nación, como ente de control autorizado apartó de su cargo temporalmente al mandatario del departamento del Chocó y al alcalde de Calarcá, por la celebración de contratos con irregularidades que atentaban contra el patrimonio público, contratos que quedaron en suspenso, al igual que otros tantos en el país, salvaguardando de esta manera el patrimonio de los colombianos.

**El control preventivo permite identificar y administrar de forma más eficientes los riesgos de la gestión pública, con acciones de anticipación, que pueden repercutir en el adecuado uso de los recursos públicos.**

El control preventivo que ejerce la Procuraduría General de la Nación, tiene como principal objetivo, la realización de varias acciones dirigidas a garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía, a proteger, conservar y verificar la inversión efectiva del patrimonio público, pero sobre todo a evitar al máximo la ocurrencia de hechos, actos u omisiones contrarios a la normatividad que rige la materia contractual del estado y que permite a partir de la elaboración de investigaciones, generar alertas pertinentes en pro de la conservación del patrimonio público, por tal razón es válido afirmar que el control preventivo de la Procuraduría General de la Nación, puede exteriorizarse en diferentes acciones, como por ejemplo, en la información sobre los riesgos en que puede incidir la administración por desconocimiento de la Constitución, la ley o las demás normas vigentes; en los controles de gestión que se deducen de la actividad de vigilancia y por qué no hasta en la difusión de los resultados obtenidos en el trámite de una actuación disciplinaria, a fin de crear un factor de disuasión para la administración (procuraduría, S.F.).

Es por ello que el control preventivo se desarrolla desde un concepto holístico, ya que no sólo pretende proteger un derecho, sino que crea cobertura en todos los niveles de

ejecución, ayudando a definir todos los riesgos inherentes a un determinado caso individual o colectivo, en la fiscalización las diferentes etapas del ciclo de contratación pública. Al desarrollar este concepto integral, el objetivo fue fortalecer simultáneamente la ética en la gestión público-privada, la efectividad de los mecanismos anticorrupción, y mejorar la capacidad de gestión y la corresponsabilidad en el sector público y la tolerancia cero con la corrupción, recuperando la confianza de las personas en las instituciones y una cultura de interés y protección por los recursos públicos.

De ser así, el Estado ha buscado mejorar sus herramientas para conocer quiénes son sus proveedores y, con ello, promover sus acciones, propuestas y competitividad, y al mismo tiempo ejercer controles contractuales y prestar atención a su desempeño, en a fin de minimizar el riesgo y optimizar los recursos públicos objeto de dicha contratación.

De hecho, varios estudiosos, incluido Santofimio, afirman que; “Lo que se necesita en nuestro sistema por regla general no son los destinos inciertos y confusos del contrato estatal, ni el riesgo absoluto en los negocios públicos, sino todo lo contrario. asumir responsabilidades, la medida, el cuidado, la planeación suficiente, la distribución de riesgos y no el camino fácil de la asunción de responsabilidades y riesgos sin control, en una especie de tránsito a ciegas por penumbras inexploradas” ( 2009, p.18).

Es así como en el ejercicio de esa función preventiva, la Procuraduría General de la Nación, debe realizar el acompañamiento preventivo en los trámites de contratación, desde el inicio del mismo, es decir desde la etapa de publicación de los estudios previos y los proyectos de pliegos de condiciones, esto con el fin de tener acceso a la información del proceso y de esta manera poder realizar recomendaciones u observaciones de forma pertinente y oportuna, que le permita a la administración la posibilidad de administrar y procurar disminuir los riesgos. Cabe resaltar que en virtud del principio de economía que rige la actividad contractual con el estado, se consagra la preclusividad y perentoriedad de cada etapa, de esta manera todas las

observaciones y/o sugerencias que se realicen por parte de la Procuraduría General de la Nación, solo puede referirse a los documentos producidos en el periodo en que se ejecute el acompañamiento preventivo. No obstante que lo ideal es que el acompañamiento se realice desde el inicio del proceso, en situaciones de graves hechos denunciados se podrá iniciar actuaciones preventivas una vez llevada a cabo la diligencia de cierre del proceso, claro está dejando la respectiva constancia en el informe inicial de la motivación para realizar el acompañamiento de forma posterior.

De conformidad con las directrices de la resolución 456 de 2010, para iniciar la actuación preventiva en cualquier situación, se debe acudir a los criterios indicados en el artículo 4.1, que a continuación se describen:

- Gravedad de los hechos: Este criterio hace énfasis al tipo y alcance de la posible vulneración de derechos que está generando o probablemente llegue a ocasionar la contratación en referencia.
- Cuantía del proceso de selección o contrato: Este criterio es fundamental, toda vez se refiere al valor total del proceso de selección, contratación directa o contrato objeto de la posible vigilancia, que puede generar un impacto negativo en el patrimonio público.
- La naturaleza del contrato o proceso de selección: Como su definición lo indica, este criterio se refiere al tipo de contrato o método de selección utilizado.
- Impacto en la sociedad de los fines perseguidos por la contratación: teniendo en cuenta el hecho de que el bien común de la sociedad prevalece sobre los fines perseguidos por el contrato, medida adoptada en términos de asignación de derechos colectivos o bienes jurídicos protegidos. (Resolución 456, 2010).

Es importante señalar que la función o actuación preventiva que realiza la Procuraduría General de la nación durante la adjudicación de un contrato, especialmente en la fase de precontrato, debe tomarse como regla general desde el mismo inicio del contrato, es decir, a

partir de la publicación de estudios previos y/o borradores de pliego de condiciones, para que la entidad tenga acceso a la información y áreas de actuación para realizar recomendaciones, u observaciones, pero esto también puede hacerse de manera específica, con base en la gravedad de los hechos que pueda ser objeto de denuncia.

Como se mencionó al inicio, la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación permite identificar y administrar de forma más eficientes los riesgos de la gestión pública, previo clasificación de sus criterios, muestra de ello se dio el pasado 6 de abril del presente, cuando el Consejo de Bogotá modificó la fecha de inicio y la fecha de terminación del periodo del Contralor de Bogotá, puesto que desde diciembre de 2021 este ente había requerido a la Mesa Directiva del Concejo de Bogotá, por presunto incumplimiento de las normas que reglamentan el proceso de elección de los contralores territoriales, pues al parecer las fechas de inicio y terminación del periodo del Contralor de Bogotá no coincidían con las disposiciones vigentes, hallazgo que efectivamente resultó positivo y tuvo que tomarse las correcciones necesarias y aplicar las observaciones realizadas por la Procuraduría General de la Nación a lo dispuesto en el artículo 105 del Acuerdo Distrital 741 de 2019.

El caso anterior, nos ilustra, como el control preventivo no implica coadministración y menos injerencia en las decisiones administrativas, técnicas, jurídicas para las entidades ni para los particulares que ejercen funciones públicas o administren recursos públicos, por el contrario muestra el efectivo ejercicio de las actuaciones de promoción, protección y garantía de los derechos de los ciudadanos; por el ejercicio eficiente y transparente de la gestión pública; y por la protección y defensa de los bienes y recursos de la Nación (Alcaldía de Barranquilla, S.F).

**Con el ejercicio de esta función preventiva, se ha logrado promover y difundir buenas prácticas en la gestión contractual, que permiten alcanzar mejores resultados y con ello prevenir daños antijurídicos y la inadecuada inversión de los recursos públicos.**

Para nadie es un secreto que, en Colombia, está permeada de corrupción el ejercicio de la contratación estatal, principalmente en la etapa precontractual, en donde se ha podido observar diferentes situaciones de amañamiento en las adjudicaciones tanto de procesos de selección, como la elaboración de pliegos diseñados a la medida de los oferentes a beneficiar, comúnmente conocidos como pliegos sastre, sin embargo esta situaciones se han disminuido poco a poco con el arduo trabajo que ha venido realizando la Procuraduría General de la Nación, no obstante, muchos de estos casos se encuentran en procesos litigiosos ante la jurisdicción contencioso administrativa, contribuyendo a la congestión judicial. (Contraloría General de la República de Colombia, 2019, p. 1).

Por lo tanto, la Agencia Nacional para la Defensa de la Justicia de la Nación, por sus siglas, conocida como ANDJE, es el organismo encargado de la protección y defensa de los intereses controvertidos del país, en las acciones judiciales del particular, dicha entidad brinda trimestralmente informes de litigios. al último dato, al 31 de diciembre de 2021, las pretensiones en juicios contra la nación ascienden a 448 mil millones de pesos. En lo que tiene que ver con los asuntos de responsabilidad precontractual, hay que precisar que estos se dirimen a través de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y nulidad simple, que de acuerdo al informe; “Al clasificar los procesos activos no laborales en contra de la Nación por jurisdicción y acción, se observa que en su mayoría se concentran en reparación directa (61,3%) y nulidad y restablecimiento del derecho (24,2%)” (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2021, p.19). Es de resaltar que la ANDJE no hace la clasificación de cuáles son los procesos específicamente llevados en razón a la responsabilidad precontractual (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2021) , pero para ampliar el contexto, la

suma de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho representan 20.054, es decir un 24.2 % del total de los procesos y los de nulidad simple 1.952, lo equivalente a un 2, 4% del total de los procesos (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2021, p. 19).

Las cifras son relevantes para tener un panorama del alto índice de demandas contra el Estado por cuestiones contractuales e incumplimiento en el mismo contrato, sin embargo, el informe aborda las bases. La base del pronunciamiento no es suficiente, pues solo aborda las principales causas, por lo que sería interesante poder obtener información de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, que pudiera ayudar a determinar los motivos específicos de los medios de control que presentan los usuarios de la gestión judicial respecto a las contrataciones públicas, especialmente en la etapa contractual.

Ahora bien, el control preventivo que realiza la Procuraduría General de la Nación busca crear un escenario de anticipación, mediante el cual pueda actuar con antelación frente a la ocurrencia de hechos que impliquen la vulneración de derechos o amenacen el adecuado ejercicio de la gestión pública tendiente a su garantía, evitando con esto generar un proceso que llegue a instancias del litigio. Por eso dentro de la ejecución de dicho control se desarrollará unos procedimientos desde inicio del proceso contractual para monitorear las amenazas y eventos adversos de carácter previsible a un riesgo y sus posibles efectos ya sean económicos, administrativos o jurídicos. Así las cosas, el Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación, en su parte de Instrumentalización, lo define como; el escenario de anticipación es el ámbito de la gestión de la prevención donde, de forma automática y de acuerdo con la información proporcionada por el sistema de alerta temprana o a través de una solicitud prioritaria, se identifica una deficiencia en el cumplimiento de derechos y riesgo de vulneración de derechos en la administración pública, dependiendo de una determinada población (2013). Logrando con este tipo de actuaciones prevenir daños antijurídicos y la inadecuada inversión de los recursos públicos.

Un hecho que refleja la bondad de este control, ocurrió el 6 de diciembre de 2021, cuando como parte del desarrollo de la acción preventiva, la Procuraduría General de la República solicitó al alcalde del municipio de Isnos, Huila, informes que detallen las medidas y acciones coordinadas realizadas en conjunto con la administración departamental para evaluar y reducir el nivel de riesgo, con el fin de proteger a los habitantes de al menos dos barrios de la ciudad, ubicados en zonas propensas a deslizamientos. Asimismo, solicitó información sobre si había destinado recursos para la construcción de muros de contención, tal como lo había solicitado la comunidad.

La región está preocupada por la posibilidad de una situación catastrófica, con olas invernales que azotan la zona, por lo que es importante saber qué medidas de precaución se han tomado para proteger la propiedad y la vida, argumentó el Ministerio Público en el requerimiento (Procuraduría General de la Nación, 2021).

Así las cosas, la función preventiva, ejercida de manera oportuna y eficaz es una gran herramienta para el logro de los fines del Estado y la conservación del bienestar de los ciudadanos, pues garantizan una reacción inmediata y eficaz en caso de manifestarse un riesgo.

**Construcción de capacitación y conocimiento conjunto con los ordenadores del gasto y demás responsables de la gestión contractual, que lleva prevenir problemas comunes y recurrentes en la materia.**

Teniendo en cuenta que el interés social siempre debe prevalecer y su protección y garantía debe darse mediante la actuación de la administración pública, claro está a través de las entidades estatales o de quien lo represente o cumpla funciones administrativas, en el desarrollo del control preventivo la Procuraduría General de la Nación, tiene dentro de sus mandatos misionales, el de promover el cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 también

conocida, como Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a través de la vigilancia preventiva, apoyando, acompañando y en general, trabajando con las entidades en el fortalecimiento de la legalidad principalmente en los procesos contractuales.

Así las cosas, y bajo los parámetros de la normatividad anteriormente mencionada, la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada para la Defensa del Patrimonio Público, la Transparencia y la Integridad, ha realizado durante los últimos 4 años, alrededor de 70 capacitaciones, llegando a 1892 funcionarios internos de la entidad y a 10.627 funcionarios y empleados de diferentes sujetos obligados externos, esto con el propósito de prevenir y disminuir los problemas que se presentan en materia de gestión contractual en los responsables de la misma (Procuraduría, S.F).

La entidad, dentro del Programa de Prosperidad del Reino Unido, lanzó recientemente un proyecto para prevenir riesgos de corrupción y promover buenas prácticas, a través de capacitaciones para las oficinas con un innovador elemento de inclusión y equidad en contratación pública. Para ello se consultó a los asesores Ernst and Young, quienes desarrollaron un curso virtual en línea con los lineamientos del Instituto de Estudios del Ministerio Público, del cual la Procuraduría utilizará, capacitará y actualizará a los titulares de las organizaciones y al propio Ministerio Público en el nuevo modelo para realizar el seguimiento preventivo en los contratos públicos.

### **Capítulo III. Las deficiencias del control preventivo desplegado por la Procuraduría General de la Nación en la etapa precontractual de la contratación estatal en Colombia.**

Tal como se indicó en el desarrollo de esta investigación, la Procuraduría General de la Nación es el órgano superior del Ministerio Público, responsable de velar por el debido y adecuado cumplimiento de las funciones que nuestra Carta Magna y la ley le encomiendan, así como para ordenar, para promover y proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad;

proteger los intereses de la sociedad y los intereses colectivos; asegurar el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas y el ejercicio de un control superior sobre la conducta oficial de quienes ejercen funciones públicas, incluidas las de elección popular, entre otras, así que para dar continuidad y desarrollo del tercer objetivo específico planteado (Alcaldía de Bogotá, S.F), se profundizará la implementación de los lineamientos que se han establecido para el desarrollo del control preventivo por parte de la Procuraduría General de la Nación en el período previo al contrato de compras del Estado, que lamentablemente se ha convertido en el principal nicho de la corrupción.

Para iniciar con el análisis del desempeño, es importante hacer referencia al Plan Estratégico Institucional, que para el caso que nos ocupa se centrará en el periodo actual, es decir 2021-2024, toda vez que este nos permite conocer, las estrategias y políticas propuestas por la institución para alcanzar sus objetivos, pero a su vez ese Plan Estratégico, es una respuesta a los enormes retos que plantea el país con sus cambios sociales, y reales y también es la retroalimentación a los inconvenientes que se han tenido en años anteriores, que han permitido mejorar y proyectar a la Procuraduría General de la Nación, como una institución más fuerte, renovada e integrada con los mejores recursos, humanos, administrativos y técnicos, que imprime al desarrollo de sus funciones preventiva, de intervención y disciplinaria, una característica de formación e integridad, relacionada frente a una amplia gama de condiciones, que pueden ser consideradas e identificadas como debilidades o vulnerabilidades existentes en el sistema, en las cuales el nivel de confianza de las personas y organizaciones frente al trabajo de la organización, la institución no es capaz de eliminar la corrupción, las fallas e insuficiencias de la administración estatal, la debilidad de la responsabilidad de corregir los errores de los ciudadanos, las debilidades en la coordinación institucional y procesal y la limitada capacidad administrativa a nivel territorial han dificultado una mayor integración y cobertura de los sistemas de información y la capacidad de asegurar el cumplimiento de las

leyes de transparencia y acceso a la información pública, en procesos tan importantes como la contratación estatal.

En 2013, el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, presentó el denominado Índice de Integridad -INTEGRA, el cual es una herramienta para fortalecer la gestión preventiva de la organización, dirigido principalmente a fortalecer, supervisar el desempeño eficiente y diligente de la gestión administrativa. función de los actores públicos. En su momento, señaló, la herramienta “evaluó los procesos de planificación, financiamiento, talento humano, contratación, misión y control interno de 9.041 entidades públicas. De los 137 sistemas de información analizados por la Procuraduría General de la Nación, sólo 18 resultaron útiles, confiables y con amplia cobertura. (Procuraduría General de la República, 2013). Asimismo, varias estadísticas clave se relacionan con las debilidades que enfrenta la organización en el cumplimiento de sus funciones.

En este mismo orden y de conformidad con la información publicada en el sitio web de la entidad, se encontró que los resultados de esta línea de base del Índice INTEGRA evidenciaron que la debilidad institucional en materia de cumplimiento normativo fue del 77%; en el consolidado nacional los procesos evaluados obtuvieron puntajes que se considera importante mencionar como lo son: planeación 52%, financiero 38%, de talento humano 13%, contractual 21%, misionales 25% y de control interno 28% (INTEGRA, S.F). Para el tema que nos interesa en este estudio, tomaremos principalmente el índice del sector contractual, sin embargo cabe señalar que las entidades con mejor desempeño en esta primera medida, según orden: la Universidad Sur colombiana (del departamento del Huila), Ecopetrol, la Superintendencia de Servicios Públicos, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Gobernación de Santander, Radio Televisión Nacional de Colombia, la Universidad de Caldas, el Instituto Nacional de Cancerología y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Procuraduría General de la Nación, 2013).

Ahora bien, es importante, revisar un poco más a fondo esta herramienta de gestión de información de las entidades del Estado, la cual se construyó a partir de conceptos unificados como por ejemplo, el considerar a las entidades públicas como la base de la organización estatal, pues bien es cierto ellas son el nicho y centro de la organización del estado (Procuraduría, S.F), así mismo surgió como respuesta general al caracterizar los procesos esenciales por medio de los cuales se gestiona la función administrativa y al identificar las normas estratégicas que permiten examinar el cumplimiento normativo que realicen dada una de las entidades del Estado(Procuraduría, S.F), por consiguiente al aplicar un modelo estadístico de probabilidad de cumplimiento y las variables que explican ese comportamiento, esta herramienta ofrece estándares que facilitan su aplicabilidad y ejecución de manera generalizada, pues establecer las condiciones a cumplir en el desarrollo y consolidación del modelo como instrumento soporte del ejercicio de la función preventiva (Procuraduría, S.F.).

Consecuentemente, esta herramienta denominada "INTEGRA" permite procesar, analizar y conocer los resultados de la probabilidad de cumplimiento de la función administrativa en una entidad, sector, organismo o porque no de la Rama del Poder Público, específicamente en los procesos propios del índice como son: planeación, financiero, de talento humano, contractual, misionales y de control de gestión interno y, en el futuro, de aquellos procesos que sean complementarios e indispensables. (Procuraduría General de la Nación, 2014).

En esencia, la Función de Prevención, como se ha señalado, implica que es posible anticipar la ocurrencia de un evento o la manifestación de un riesgo, por lo que la implementación de esta herramienta permite a la entidad visualizar y evaluar los riesgos potenciales. en base a la información de gestión de cada entidad. Por ello, el Ministerio Público considera que la acción colectiva es mucho más efectiva en la vigilancia del cumplimiento de las normas por parte de las entidades públicas que la acción individual, al trabajar con esta

herramienta se determinó que los sujetos de vigilancia son las organizaciones públicas y no la sociedad civil. servidores que forman parte de esa organización, pero que los sujetos de vigilancia tienen políticas y prácticas específicas. Así, con esta herramienta de análisis y manejo de datos, la Procuraduría El Ministerio Público puede prever la posibilidad de fallas en la prestación de funciones o servicios y con ello prevenir la creación de situaciones ilícitas que perjudiquen a la entidad pública y por las cuales deban responder sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones y principalmente en el desarrollo de la actividad contractual presente y necesaria en todas las entidades del Estado.

Por ello, a continuación, se analizará, las que tienen un mayor impacto dentro del despliegue de la función y control preventivo ejercido por la Procuraduría General de la Nación sobre la etapa precontractual de la contratación estatal en el país.

### **Déficit en la capacidad investigativa de la Procuraduría, para determinar las verdaderas necesidades de la entidad estatal que realiza la contratación.**

Este ente de control, en el ejercicio de su función preventiva, ejerce constantemente una vigilancia, a efectos de promover la garantía de los derechos de los ciudadanos y de garantizar el correcto uso y destinación del dinero público si de contratación pública se trata. Esta labor es un tanto exigente y requiere dedicación y análisis, pues en el informe de gestión del año pasado emitido por la entidad, se relaciona que “En el nivel central, las Procuradurías Delegadas gestionaron un total de 41.918 actuaciones preventivas, lo que equivale al 43%, y a nivel territorial, se realizaron 55.322 actuaciones, lo que corresponde al 57% para el año 2021”, datos brindados por el sistema de información misional (SIM) de la entidad. (Procuraduría General de la Nación, 2021, p.10).

Es tan amplio el campo de acción de la Procuraduría General de la Nación, pues debe cumplir sus funciones misionales de prevención, intervención y disciplinaria, labores que

implican una dedicación importante, y que para lograr la cobertura nacional, en ocasiones se queda corta, pues el principio objetivo del control preventivo en la contratación estatal, está enfocado en anticipar, evitar o mitigar en la mayor medida posible la ocurrencia de hechos que lleguen a afectar cualquier de las aristas de la administración pública, sin que esto conlleve a generar una coadministración.

De acuerdo a las estadísticas de la entidad el año pasado, es decir 2021, la entidad registró y atendió 97.240 actuaciones preventivas, de las cuales en 640 casos se anticipó exitosamente a la ocurrencia de hechos que vulneraban los derechos, estas cifras nos indican que el papel que desempeña esta entidad genera un impacto positivo en la ciudadanía, pero, ahora bien, son muchos los requerimientos de vigilancia, y un tanto a los cuales solo se les brinda una vigilancia somera, esto debido al gran volumen de trabajo, y a la falta de conocimiento de las entidades estatales que permitan inferir, si los requerimientos de contratación son pertinentes, necesarios y cuales no (Procuraduría General de la Nación, 2021, p.9).

Como consecuencia de esta actuación, la Procuraduría General de la Nación, en el caso de la contratación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, proceso de trámite verbal, interpuso una denuncia contra la Secretaria General; Subdirectora de Gestión de Contratos; por el Director de Infraestructura, todos funcionarios del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y por el Representante de la Unión Temporal Centros Poblados 2020, Representante del Consorcio "PE 2020 C Digitales", quien ejerció la interventoría del contrato de aporte 1043 de 2020 con la Unión Temporal Centro Poblados 2020 (Procuraduría, S.F). La decisión de formular estos cargos se fundamentó en las presuntas irregularidades en que pudieron incurrir los funcionarios del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dentro del proceso contractual mediante el cual se llevó a cabo la celebración y ejecución del contrato estatal de aporte 1043 de 2020,

adjudicado a la Unión Temporal Centros Poblados, adjudicación donde el contratista recibió un anticipo de 70 mil millones de pesos, los cuales fueron desviados, y por consiguiente se generó el incumplimiento de las obligaciones contractuales (Procuraduría General de la Nación, 2021). Como se puede evidenciar, ante el despliegue de una acción preventiva completa y oportuna, en este caso, se hubiera podido evitar la malversación de esos recursos públicos, de los cuales se desconoce su destino, pero lamentablemente, ante la situación la Procuraduría General de la Nación solo logró tomar acciones disciplinarias contra los funcionarios involucrados.

Se puede entonces demostrar que durante este proceso de contratación, fueron modificadas las conclusiones, recomendaciones y observaciones técnicas, financieras y jurídicas definidas por el estructurador del proceso, que había sido contratado por el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por 2 mil millones de pesos, destinada a desarrollar la estructura del proyecto de acceso público a Internet para zonas rurales, sin necesidad de investigación y recursos técnicos, legales y financieros suficientes para tales modificaciones.

Este caso ha sido de gran trascendencia, ya que ha evidenciado la magnitud de las fallas que se comenten en los procesos de contratación estatal en el país, y de las falencias en los procesos de vigilancia que se siguen presentando, toda vez que entidades como la Procuraduría General de la Nación, realizan acciones de vigilancia y control que no alcanzan a evitar o a mitigar las pérdidas de los recursos públicos, los cuales tienen un origen en su destinación al beneficio y mejor de la calidad de vida de los colombianos, y que con estas irregularidades en lugar de destinarse el interés general de la comunidad, se están destinando a fines distintos, desviando.

De igual manera, este caso permite observar la importancia de la vigilancia y acompañamiento ejercido por este ente de control sobre la etapa precontractual, puesto que por ejemplo la etapa de elaboración de los estudios previos debe o debería estar aterrizada a la

realidad, a las necesidades que se deben cubrir, lo cual lleva a establecer los requerimientos físicos, técnicos, humanos y administrativos que se necesitan para lograr la satisfacción de dicha necesidad no cubierta o por cubrir por medio de un contrato estatal. No obstante, muchas entidades públicas comenten el error de ver en los estudios previos un formalísimo sin importancia, sin embargo, esta etapa precontractual es la que permite establecer la verdadera necesidad y justificar el desarrollo de la actividad contractual y los demás aspectos que ella conlleva, en palabras del abogado Santofimio Gamboa (Santofimio, 2009).

“Lo que se quiere en nuestro ordenamiento por regla general no son destinos inciertos y oscuros para el contrato del Estado, o el riesgo absoluto en los negocios públicos, sino, por el contrario, la medida, el cuidado, la planeación suficiente, la distribución de riesgos y no el camino fácil de la asunción de responsabilidades y riesgos sin control, en una especie de tránsito a ciegas por penumbras inexploradas” (Santofimio, 2009, p.18).

Estas situaciones en nuestro país, se pueden evidenciar todos los días, un claro ejemplo de estas es el caso que generó gran impacto como lo fue el conocido “cartel de la hemofilia” que tuvo lugar en el departamento de Córdoba, durante la pandemia, y fue muy sonado, este consistió en la contratación presuntamente irregular efectuada por el alcalde de La Palma Cundinamarca, el cual en el marco de la emergencia sanitaria declarada por la pandemia ocasionada por el COVID-19 llevó a cabo contratación para el suministro de los productos, los cuales triplicaron su precio, sin embargo por falta de capacidad para desarrollar un control preventivo eficaz, solo ha sido posible indagar responsabilidad disciplinaria y fiscal tendiente a recuperar los dineros públicos malversados, cuando el fin último, objetivo y deber de este control preventivo es evitar a toda costa que dichos dineros salgan del arca nacional si no existe una justificación real y comprobada de destinación. (Semana, 2021).

En el mismo sentido, actualmente la Procuraduría General de la Nación, está llevando a cabo investigaciones en casos de índole nacional y regional, tal es el caso de las posibles

irregularidades en el manejo de basuras en la zona metropolitana de Bucaramanga, y la presunta irregularidad en contratación del departamento del Vichada con una persona que habría hecho aportes a la campaña del actual gobernador entre otras (Procuraduría, S.F). Estas investigaciones se han estado adelantando dentro de las posibilidades con celeridad, respeto al debido proceso, y con un especial seguimiento, en aras de poder contar con un fallo que defina el proceder de dichos casos.

Ahora bien, es importante que en la contratación Estatal, siempre se elaboren estudios previos con el lleno de los requisitos, en los que se determinen las necesidades de las entidades, de las comunidades, el análisis de las modalidades contractuales idóneas para satisfacerlas y las condiciones en las cuales se realizarán las contrataciones requeridas, dentro del marco legal, pues es una inversión a largo plazo pero que representa y permite obtener bienes, servicios y obras de alta calidad, de forma oportuna y con el mejor precio del mercado, y por ende debe cumplir con la documentación pertinente y lo reglado en el artículo 209 de la Constitución Política, el cual indica que los servidores públicos en ejercicio de la función administrativa que desarrollan, deben estar al servicio de los intereses generales los cuales se fundamentan en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (C.P., 1991, art. 209), asimismo, es preciso advertir que, los pilares de la etapa de planeación y estructuración de los contratos de obra, deben guardar relación entre los principios constitucionales y los de la contratación pública.

De esta manera, se considera que hay un déficit o una carencia en la capacidad investigativa de la Procuraduría General de la Nación, para determinar las verdaderas necesidades de la entidad estatal que realiza la contratación pública, sin embargo no es fácil comprender porque, si en la actualidad se cuenta con bastantes herramientas tecnológicas, que le permiten a la Procuraduría en el desarrollo del control previo ejercido sobre la etapa

precontractual tener pleno conocimiento del mercado y por ende de los riesgos inherentes a los proveedores.

Sin embargo, dentro del sistema de información, se estableció como indicador para establecer el cumplimiento dentro del proceso de contratación, uno que está relacionado con el cumplimiento del principio de publicidad, puesto que el mismo permite conocer la oportunidad de la determinación de las necesidades, la divulgación pública de las mismas y la puntualidad con la que se procede para que todas las personas puedan acceder a la información sobre el particular (Procuraduría, S.F) y así poder ejercer una plena vigilancia tanto por la entidad de control como por los mismos ciudadanos, esto en virtud de lo establecido por el Decreto 734 de 2012, derogado por el Decreto 1510 de 2013, el cual establecía que "Las entidades publicarán en el SECOP anualmente, a más tardar el 31 de enero de cada vigencia fiscal, el respectivo plan de adquisiciones de bienes, servicios y obras públicas" (Presidencia de la República, 2013), acción que permite brindar transparencia al proceso. Pero lamentablemente la probabilidad de cumplimiento del indicador establecido para el proceso de contratación en las entidades públicas está ligado a dos tipos de variables principalmente, como lo son: el contexto y la capacidad.

De esta forma, la ubicación de la entidad y su capacidad técnica (tecnológica y humana) para brindar información oportuna y de calidad a las dependencias y ciudadanos a nivel nacional, inciden en el cumplimiento de la normativa de la entidad, por ejemplo, entidades que cumplen con los criterios de calidad y oportunidad, comparados con la información enviada en el Consolidador de Hacienda e Información Pública, es probable que cumplan con las mejores y más estrictas regulaciones.

En consecuencia, falta quizás una mejor integración de las herramientas tecnológicas que cada entidad ha desarrollado, para optimizar el manejo de la información, del análisis a realizar de esta y de lograr una comprensión absoluta entre la situación de necesidad y la

posible solución contractual que la satisfaga, llevando esto a un beneficio para todos los actores; las entidades públicas, por acceder a medidas preventivas particulares efectivas y diferenciadas, pero acorde al nivel de riesgo de sus proponentes (**Charris**, 2016) o proveedores; también saldrían beneficiadas las compañías de seguros, toda vez que estas contarían con la información determinante, que les permita establecer las condiciones de sus amparos basados en la realidad y sin duda alguna los proveedores, porque con seguridad tratarán de ser más cuidadosos al pretender recibir recursos públicos a cambio de satisfacer una necesidad pública y como cierre los más beneficiados serían los colombianos como destinatarios y razón de ser de la acción contractual del Estado y del control preventivo que ejerce la Procuraduría General de la Nación en procura de cuidar y proteger los recursos públicos, optimizarlos al máximo, sin embargo es importante recordar que la previsibilidad de la contratación pública insta a advertir y planear las circunstancias que rodean la contratación en su etapa precontractual principalmente.

Por ello y como medio para potenciar los procesos de planeación precontractuales; se debe en primer lugar delimitar expresamente las reglas para la participación de los contratistas en los procesos de contratación conforme a la normatividad vigente; ello a efectos de contribuir a la reducción de controversias judiciales y extrajudiciales contra el Estado; y seguidamente, incentivar tanto a los funcionarios delegados para la contratación en las entidades públicas como a los oferentes a hacer las provisiones necesarias para la mitigación de los riesgos que les sean previsibles, en los términos del artículo 4° de la Ley 1150 de 2007 que incluye la obligación de incluir en las especificaciones técnicas la estimación, descripción y asignación de los riesgos previsibles que se presenten en el ejercicio de la contratación estatal. (Congreso de la Republica de Colombia, 2007). Ello con el fin de prevenir tempranamente irregularidades, y no cuando ya las mismas se hayan materializado, y generen un detrimento al patrimonio público, pues es claro que los recursos que se han malversado a lo largo de la historia no

vuelven al erario, pero si generan un déficit en el mismo que por ende afecta el interés general de la población. (El país, 2017).

Respecto a lo expuesto se destaca que la carga impositiva de los impuestos en Colombia aún cuando es alta, y consecuentemente con ello los ciudadanos esperan tener una buena calidad de vida, esta se ve mermada por recursos que se malversan anualmente. (El país, 2017).

### **Falencias de articulación Institucional y la delimitación de los aspectos procesales en la verificación de la cobertura**

El control preventivo que desarrolla la Procuraduría General de la Nación, en la etapa precontractual de la contratación estatal, ha conllevado una serie de desaciertos que han disminuido su efectividad, pues el error recae en el Órgano de control que al momento de materializar las intromisiones preventivas omite algún lineamiento de carácter procesal. En consecuencia, en el desarrollo de la función misional de esta entidad pública a través de la cual está busca anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos que afecten los derechos de las personas, mediante la detección y advertencia temprana de riesgos en la gestión contractual pública (Procuraduría, S.F) , debe tener claro los límites en los cuales puede actuar y las consecuencias que conlleva un mal procedimiento o su realización de manera extemporánea, en virtud del principio de la oportunidad, que indica “los operadores preventivos para anticiparse a la ocurrencia de hechos que impliquen la potencial o concreta vulneración de los derechos deberán iniciar el correspondiente procedimiento de prevención con la mayor celeridad” (Procuraduría General de la Nación, 2014, p.3).

Ahora bien, es común encontrar situaciones de ciudadanos que han elevado sus quejas, respecto de algún proceso de contratación que genera incertidumbre en la sociedad por irregularidades en materia de contratación a las Procuradurías Regionales, Distritales y

Provinciales y estas no activan las funciones preventivas que amerita dicha situación. Sin embargo, en el informe de rendición de cuentas del año 2021, se puede evidenciar que los procuradores territoriales relacionaron un informe de 412 asuntos preventivos de impacto, y en 386 se registraron logros palpables de la gestión por el Ministerio Público, una cifra que nos llevaría a inferir que la gestión está dando sus frutos, pero sin embargo en el ambiente cotidiano la sensación de no articulación sigue presente. (Procuraduría General de la Nación, 2021).

Siguiendo esta misma línea, argumenta la Procuraduría General de la Nación, que dentro de los principales logros obtenidos en la gestión del año 2021, se puede resaltar la articulación institucional para resolver los problemas de las comunidades; por tanto, de esta información se puede inferir que efectivamente las carencias de la entidad en el desarrollo de sus funciones, principalmente en el control preventivo de las conductas obstaculizadoras, son contrarias a la barrera de las brechas institucionales, que paulatinamente se van superando, pero aún queda un largo camino por recorrer, también se debe reconocer que gracias a este desarrollo se puede avanzar en el control de los procesos de contratación que estaban en mora, sobre todo en casos particulares de temas complejos como la ausencia de cuerpos de bomberos, vigilancia del adecuado retorno a la presencialidad escolar, así como la ampliación de la cobertura de vacunas (COVID-19 y Plan Ampliado de Inmunización), formalización de viviendas, reactivación del Programa de Alimentación Escolar PAE en las instituciones para el regreso a la presencialidad (Procuraduría, S.F) , que es uno de los contratos en los cuales se ha encontrado a nivel nacional todo tipo de irregularidades, lo cual ha llevado a la expedición la Resolución 318 del 22 de noviembre de 2021 por la que se creó el “Grupo de Apoyo para el trámite disciplinario de investigaciones relacionadas con el Programa de Alimentación Escolar — PAE adscrito a la Procuraduría Primera Delegada para la Contratación Estatal”, en aras de

implementar criterios de especialidad y priorización en las competencias asignadas mediante la Resolución 247 de 2021. (Procuraduría General de la Nación, 2021).

Por tanto, con el fin de adoptar los criterios de adecuada motivación procesal y orientar las iniciativas que se propondrían para lograr efectivamente el fin del proceso, el Ministerio Público analizó las categorías de conducta más comunes. Entre ellas, podemos destacar las siguientes acciones que constituyen anomalías en el proceso de compras mejoradas, que fueron detectadas durante la implementación del control preventivo realizado:

- Inclusión de condiciones restrictivas.
- Posible direccionamiento del proceso.
- Debilidades en la elaboración de estudios previos y fijación de costos.
- Adjudicación sin respetar los requisitos establecidos en los pliegos de condiciones.
- Falta de publicidad de los documentos (Procuraduría, S.F).

Un aspecto para resaltar de las acciones anteriormente relacionadas permitió a los procuradores territoriales conocer de primera mano presuntas irregularidades que los llevaron a iniciar aparte de las funciones preventivas y/o de prevención, actuaciones disciplinarias es decir traslado de la función preventiva a la disciplinaria.

A continuación, se presentan algunos casos relevantes, donde se dió ese traslado entre las funciones:

Se abrió investigación preliminar a funcionarios del gobierno de San Andrés y de la alcaldía de Providencia por presunta pérdida de más de Doscientos Cincuenta Mil Millones de Pesos (\$250.000.000.000) que debieron haber sido utilizados para mejorar las condiciones de vida de los raizales y los habitantes del territorio insular y que correspondería a las siguientes obras: tropical PARK, HIPICA, PIC, mega colegio Cemed, censo parque automotor, alcantarillado sanitario, telemedicina, pagos pasivos laborales de la gobernación al hospital, convenio FINDETER, muelle Jhonny Cay, extensión del contrato Veolia, deuda operadores del

hospital, Fort Warwich, calle 13 y piscina olímpica del municipio de providencia, contratos celebrados por la gobernación y la alcaldía de San Andrés y Providencia (Procuraduría General de la Nación, 2013.p.15).

Asimismo, se ha abierto una investigación preliminar a funcionarios del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para determinar, por la supuesta mala conducta y liquidación en los contratos de auditoría obtenidos, que fueron suscritos en los años 2020 y 2021 por este Ministerio. Aparentemente hay un carrusel manejado por uno de los contratistas de la cartera.

Por otro lado, la Procuraduría General de la Nación identificó riesgos en la contratación que se desplegó por la emergencia sanitaria ocasionada por el covid-19 donde el ente de control, en desarrollo de la acción preventiva iniciada para vigilar contratos por más de \$1,4 billones identificó entre las amenazas más recurrentes, la compra de bienes y servicios con sobrepuestos (El nuevo Siglo, 2020), ajenos a la fluctuación ordinaria del mercado, la falta de justificación previa de la necesidad de contratos, que llevó por ejemplo a la adquisición de ayudas humanitarias sin identificar realmente la población vulnerable que se tuvo en cuenta para determinar el número de mercados, sin tener como soporte cotizaciones ni fuentes formales de información sobre precios de los bienes a comprar, también se encontró que se generó contratación por urgencia manifiesta, la cual no estaba relacionada con la contención del covid-19, como la vinculación de personal administrativo y mantenimiento de parques (El nuevo Siglo, 2020) .

Así mismo como producto de la gestión estratégica del ente de control, dentro de la gestión misional de la entidad se definieron una serie de ejes transversales y de líneas de acción para hacer frente a la problemática existente de desarticulación en los niveles y proyectar la labor de la Procuraduría General de la Nación hacia un nuevo paradigma de inclusión y sostenibilidad (Procuraduría, S.F).

Frente a esta estrategia, la entidad propone hacer sinergia, utilizar capacidades, compartir información, ser más eficientes y efectivos en la implementación de la estrategia tanto a nivel central como territorial, así como responder a esta estrategia de manera ordenada y uniforme de manera integrada y abordada las quejas, solicitudes o advertencias de la ciudadanía sobre la protección, defensa y aseguramiento de los recursos públicos, por tanto, la entidad en su conjunto debe fortalecer la articulación institucional, esto implica; lógicamente, la separación de funciones y responsabilidades es una condición necesaria para el correcto funcionamiento del sistema, pero no es suficiente, ya que es necesario contar, además y entre otros factores, con un mecanismo de coordinación, redacción en general y, sobre todo, , en un caso como este, donde la complejidad institucional ha aumentado dramáticamente, debido a la formulación del programa en una clave integrada” (Secretaria General de Hacienda, p.59).

De esta manera la desarticulación institucional de la Procuraduría General de la Nación ha permitido que muchas entidades públicas continúen siendo reiterativas en acciones que generan un gran riesgo para los recursos públicos, dentro de las que se puede mencionar; la falta de idoneidad y experiencia de los contratistas o proveedores que se seleccionan, la falta de justificación técnica y económica de la contratación desplegada, al igual que la falta de publicar en tiempo real en el Sistema Electrónico de Contratación Pública, toda la información sobre el acto de contratación a realizar.

Finalmente es importante trabajar en la modificación y armonización de los sistemas de información con el único objetivo de combatir la corrupción en el ejercicio de la contratación estatal, pues este problema de manera generalizado cada año les cuesta a todos los colombianos cerca de 50 billones de pesos, según cifras entregadas por el contralor general Eduardo Maya Villazón a principios del año 2018.

## **La ineficacia del ordenamiento jurídico como apoyo al control preventivo ejercido por la Procuraduría General de la Nación en la etapa precontractual.**

La Procuraduría General de la Nación, como ente de control, cumple a cabalidad con las directrices establecidas en nuestra carta magna, la cual en su articulado 209 indica que la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de moralidad e imparcialidad (C.P., 1991, art. 209), entre otros ya mencionados anteriormente, los cuales han sido desarrollados posteriormente por la Ley 1437 de 2011 también conocida como Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este sentido, la Procuraduría General de la Nación en el marco del Estado social de derecho, de acuerdo con el mandato constitucional, y de conformidad con el artículo 277 de la Constitución Política, es el órgano que controla, entre otras funciones, proteger los intereses y el control de la función pública por parte de quienes la ejercen, mediante la acción preventiva, la sanción disciplinaria justa y oportuna, y la intervención judicial pertinente y eficaz, para fortalecer la democracia y lograr la inclusión social, con enfoque territorial y diferenciado. En este sentido, el ejercicio de la contratación pública, es para la Procuraduría General de la Nación, una de las herramientas para garantizar la satisfacción de las necesidades de las personas en todos los aspectos y amplitudes. Es por ello que, con el desarrollo normativo apoyando la función de este ente de control, se advierten ineficiencias normativas.

Si bien es cierto al ejecutar su acción preventiva, este ente de control, espera conseguir resultados tales como; la detección temprana de las distintas irregularidades presentadas antes del inicio de la etapa contractual de cada contrato estatal, se encuentra posteriormente con un ordenamiento jurídico que requiere efectuar un replanteamiento desde nuestra posición, y posterior reforma de las normas que regulan la materia contractual por contener vacíos normativos, o un procedimiento difuso, sin límite temporal establecido, sin sanciones rígidas

para las entidades que transgredan los lineamientos trazados en la Ley 80 de 1993, que fue modificada parcialmente por la Ley 1150 de 2007.

Bajo los postulados de las teorías funcionalistas, se encuentra que “la sociedad se concibe esencialmente como un sistema, compuesto por diversos elementos –instituciones- que se coordinan e integran entre sí con el fin de preservar y mantener la unidad de la sociedad, el orden social” (Atienza, 1998, p.57). Entendiendo que el desarrollo de ese control preventivo no tiene otra finalidad distinta a conseguir y mantener el equilibrio social y económico de los recursos públicos, se puede evidenciar la falta de coordinación y armonía normativa aplicables al caso en concreto, toda vez que cuando un sistema jurídico cumple con la función de control, es quizás porque es eficaz, es decir, si se genera un ámbito de integración y regulación que evidencien resultados, se podría inferir que el ejercicio que realiza la Procuraduría General de la Nación en esa etapa precontractual, es efectivo, pero si por el contrario revisamos la realidad del país, es fácil encontrar situaciones de impunidad en este aspecto, aunque se considere que la función preventiva puede generar una cultura de cumplimiento acertada de la normatividad jurídica.

A partir del año 2019 la Procuraduría General de la Nación, finalizó una etapa de consolidación y fortalecimiento en procura de dar cumplimiento a los objetivos trazados en el plan estratégico institucional, con el objeto de garantizar los derechos y la justicia en Colombia, y desde luego disminuir los índices de corrupción en la etapa precontractual mediante la función de prevención que se ejerce. Sin embargo, dicha acción se evidenció por el logro de resultados en la investigación y sanción de conductas disciplinarias (Procuraduría, S.F), halladas dentro de la ejecución de la función preventiva, particularmente estas conductas sirvieron para detener un poco la corrupción de empresas criminales que tenían como fin robarse la alimentación escolar, la salud, el territorio entre otros.

La ineficacia del ordenamiento jurídico actual, reduce la efectividad de las acciones iniciadas por la defensa del interés colectivo, en frentes tan delicados como por ejemplo el escandaloso episodio de Odebrecht (Procuraduría, S.F), avanzando a pasos muy lentos en las formulaciones de cargos y tramite de los respectivos procesos, tanto que llevo al procurador de la época, Dr. Fernando Carrillo Flórez a advertir que;

“Como Procurador General de la Nación y jefe del Ministerio Público reitero que no cederemos espacios en la defensa de la moralidad pública, en que se respete el patrimonio de los colombianos, en que el acceso a los servicios públicos y su prestación sea eficiente y oportuna y en la recuperación de la ética pública. Pero no podemos hacerlo solos, necesitamos el apoyo de la gente, la supervisión activa y el apoyo del Congreso. Aprobaremos resueltamente la Ley de Probidad para combatir la corrupción y establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas que malversen recursos públicos” (Procuraduría General de la Nación, 2020).

Sin embargo, aplicando el enfoque jurídico e institucional de una determinada norma, vale la pena recordar las palabras del jurista Norberto Bobbio, quien señaló que la cuestión de la eficacia de una norma es el cumplimiento o desobediencia de la norma. por aquellos a quienes se dirige. La investigación tiene por objeto determinar la eficacia o ineficacia de una norma, por cuanto es de carácter histórico-social, y aunque se centra en examinar el comportamiento de los miembros de un determinado grupo social, se diferencia del estudio filosófico sobre la justicia de la norma, como de las más típicamente jurídicas acerca de su validez”. (Bobbio, 1997, p.22).

Cabe destacar, que el control preventivo por parte de la Procuraduría General de la Nación sobre el proceso de contratación tiene como objetivo principal incentivar el cumplimiento de la normativa aplicable y optimizar la gestión contractual de la entidad, teniendo en cuenta que las disposiciones legales les permitan solicitar la difusión del procedimiento judicial a la mayor brevedad.

Sin embargo, no se puede negar la dificultad para prevenir la corrupción en un campo tan sensible como la contratación estatal, la cual tiene una partida presupuestaria extensa, y tiene entre sus rasgos característicos una acusada vinculación al uso de la discrecionalidad (Rastrollo Suárez, 2021).

Razón por la cual ningún país latinoamericano está incluido en el acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre compras públicas, solo Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Paraguay se han sumado como observadores. Cabe señalar que en lo referente a la responsabilidad penal la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sigue impulsando la homogeneización de los sistemas de contratación pública en América Latina (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2018).

Producto de la ineficacia del ordenamiento jurídico, se han encontrado como riesgos de corrupción en Colombia, las diferentes interpretaciones de la legislación, la contratación discrecional de funcionarios, el fraccionamiento de contratos, la modalidad de contratación excepcional, las auditoría e interventorías deficientes, entre otros, los cuales si tuviéramos un sistema armonizado no darían paso al flagelo de la corrupción, por tal motivo es importante resaltar que, a identificación temprana de riesgos relacionados con la ineficiencia de los contratos estatales puede reducir la carga de las investigaciones penales y los costos asociados con las sanciones sociales en la administración. Además, a medida que mejora la capacidad del control preventivo en la etapa precontractual de los contratos públicos, hay menos incentivos para que los agentes corruptos o no competitivos ingresen al mercado, lo cual consecuentemente constituiría un índice de progreso para el Estado, dado que no habría en ese ámbito desviación indebida de recursos, y los márgenes de aprovechamiento, y uso eficiente de los recursos se incrementaría considerablemente.

Es claro que la normatividad vigente no cuenta con mecanismos ni procedimientos adecuados para asegurar el control preventivo en la fase precontractual que implementa la entidad y lamentablemente la corrupción ya va un paso por delante de la normatividad, motivo suficiente para realizar ajustes institucionales a que haya lugar, permitiendo una mayor transparencia y autonomía, para que los entes de control operen de manera sincrónica y contundente.

Es claro que garantizar la función preventiva que ejerce la Procuraduría General de la Nación, en la etapa precontractual de la contratación estatal, requiere no solo de un robusto y articulado marco normativo sino que deben implementarse a su vez otros mecanismos dirigidos a las personas encargadas de ejecutar y vigilar dicha función, puesto que la idoneidad tanto de las instituciones como de los funcionarios es fundamental, motivo por el cual la armonización institucional dignifica la función preventiva aunado a la participación ciudadana en procura de vigilar los recursos públicos para lograr mayor transparencia y beneficio común.

#### **Capítulo IV. propuestas de solución frente al control preventivo desplegado por la Procuraduría General de la Nación en la etapa precontractual de la contratación estatal en Colombia.**

La Constitución Política otorga una función preventiva a la Procuraduría General de la Nación, al enunciar que le corresponde al procurador general de la nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, defender los intereses de la sociedad e intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales (Constitución Política, 1991, art. 277). o los órganos administrativos, según sea necesario para proteger el orden jurídico, los bienes públicos o los derechos y garantías fundamentales (Constitución Política, 1991, art. 277).

Por tal motivo, en el desarrollo de este documento se ha realizado un recorrido del desempeño de la función preventiva que ejerce esta entidad, la cual como toda actividad

tiene fortalezas y debilidades, que se han trabajado desde su implementación con el ánimo de mejorar y lograr cumplir los objetivos planteados, puesto que evaluar los resultados de su gestión, que es difícil de medir, sin tener en cuenta el contexto, carecería de justicia. Sin embargo en el desarrollo de este trabajo de investigación surgieron factores externos de índole político, que es importante mencionar y analizar, puesto que tienen una relevancia en el desarrollo y planteamiento de las posibles soluciones frente al control preventivo que ejerce la mencionada entidad.

El pasado 19 de junio de 2022, Gustavo Petro Urrego, quien fue candidato de la coalición de izquierda Pacto Histórico, fue elegido nuevo presidente de la República de Colombia para el período 2022 a 2026. Este hecho trae consigo una gran incertidumbre para varios sectores pero principalmente para la Procuraduría General de la Nación, pues el nuevo presidente desde su campaña electoral manifestó e inclusive el 5 de julio de 2022 al momento de dar sus primeras declaraciones sobre lo que será su gobierno reiteró que promoverá una reforma para eliminar la Procuraduría General de la Nación, pues consideraba que la existencia de la Procuraduría no tenía sentido porque sus funciones redundan en las de otras entidades, razón por la cual ha propuesto eliminarla para llevarla a la Rama Judicial y convertirla en una Fiscalía Anticorrupción, y de esta manera se optimizaría la gestión de la entidad y de paso se daría cumplimiento al fallo que emitió la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en julio de 2020 (Semana, 2022), en el cual con ocasión a la destitución de Gustavo Petro Urrego como alcalde de la ciudad de Bogotá y su inhabilitación por 15 años para ejercer cargos públicos por las presuntas fallas en el cambio de modelo de basuras de la ciudad se ordenó al Estado colombiano ajustar el ordenamiento jurídico con el propósito de evitar que funcionarios de elección popular sean destituidos con sanciones administrativas, como las de la Procuraduría General de la Nación, sin que exista decisión judicial en firme. (El portafolio, 2022).

En otras palabras, la sentencia o fallo establece que no puede una autoridad administrativa, como la Procuraduría, limitar derechos políticos a través de un proceso disciplinario, ya que el artículo 23 de la Convención Americana atribuye esa facultad al “juez competente, en proceso penal” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020). Sin embargo esta propuesta es viable y se podría anticipar que lograría las mayorías en el congreso pero requiere de un trámite específico y un poco demorado, pues se trata de una reforma constitucional que debe cruzar todos los debates establecidos y ser aprobada en el Congreso de la República, afirmación que es respaldada por el Director del Departamento de Derecho Penal de la Universidad del Rosario, Francisco Sintura, quien el pasado 6 de julio manifestó al periódico El Heraldó: "La Procuraduría no debe intervenir en el proceso penal si hay Fiscalía. Tampoco en la función disciplinaria si hay oficinas de control interno disciplinario en las entidades del Gobierno. Entonces, nada justifica su existencia. Puede desaparecer mediante reforma constitucional" (El Heraldó, 2022, p.1).

Algunos juristas reconocidos en el país apoyan la propuesta del presidente entre ellos Rodrigo Uprimny, investigador en política, quien manifestó al Diario Criterio que, la Constitución de 1991 introdujo un cambio que hizo innecesaria la Procuraduría General de la Nación ya que sus funciones ya estaban a cargo de otros órganos. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo a quien se le puede atribuir la función de promoción de los derechos humanos y de intervención judicial, entre otros (Diario Criterio, 2022).

También manifestó el jurista que “La función sancionatoria la hacen las propias instancias con sus oficinas de control interno para las faltas disciplinarias, y si las faltas disciplinarias son muy graves, pues son delitos, y para esos delitos están la Fiscalía y los jueces” (Diario Criterio, 2022). Y finalmente, Uprimny, precisó, “Y la función de intervención judicial tenía sentido cuando no había, en el proceso penal, quien sustentara la acusación penal; la tenía que hacer un juez de instrucción aislado, pero no había un organismo fuerte

que la sustentara y la Procuraduría cumplía un poquito ese papel. Pero existiendo ya la Fiscalía, no tiene sentido: la función de acusación la hace la Fiscalía; la función de defensa, el sindicado, y las garantías judiciales las hace el juez” (Diario Criterio, 2022).

Por su parte la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes en el desarrollo de una reciente investigación, se enfocó en revisar la literatura internacional sobre organismos de control y llegó a concluir que el de Colombia es un “entramado de control sobredimensionado, cuya efectividad y desempeño suponen importantes dificultades de medición y seguimiento”(Behar Villegas, Sanabria Pulido, & Hasselbrinck Macias , 2022, p 20).

Quizas algunas de estas posturas tienen algo de razón, de la multiplicidad de entidades realizando las mismas funciones o algo que las atañe, como por ejemplo en aquellas de promoción y protección de los derechos humanos que buscan su efectividad, se encuentra también la Defensoría del Pueblo. Una entidad que tiene dentro de sus principales funciones: a) Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado, b) Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza y c) Reclamar el derecho de hábeas corpus e iniciar las medidas de protección necesarias para evitar violaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos (Defensoría, S.F).

Asimismo, frente a la función de defender los intereses colectivos, en especial el medio ambiente, se tiene que entidades como las personerías Municipales deben de intervenir eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, así como velar por la

efectividad del derecho de petición, de la acción popular para el resarcimiento de los daños y perjuicios cuando se afecten intereses de la comunidad, entre otros (Defensoría, S.F).

Ahora bien, en relación a la función de vigilancia, investigación, control y sanciones sobre funcionarios y entidades del Estado en aras de garantizar un ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas designadas, lo cual llevaría como consecuencia el desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las faltas establecidas (Procuraduría, S.F), dentro de las cuales se pueden resaltar las siguientes: 1) Infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; 2) Derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones, despilfarrando los recursos públicos; 3) Inpedir o generar obstáculo en las investigaciones que efectúe la Procuraduría o cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional; 4) Obrar con negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo. Para ellos varias entidades del Estado tienen asignada dentro de sus funciones, el actuar de manera directa en estas situaciones (C.P., 1991, art. 278).

Consideraremos brevemente algunos de ellos; En primer lugar, está el Congreso de la República, más precisamente el Senado, al que corresponde constitucionalmente conocer de los cargos de la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien actúe en su nombre; contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, y conocerá de los actos u omisiones que interfirieron en su funcionamiento (Congreso de República de Colombia, 1991, artículo 178).

Asimismo, la Carta Magna señala que el juicio político ante el Senado corresponde a la Cámara, cuando exista causa constitucional, a los anteriores funcionarios. En segundo

lugar, La Fiscalía General de la Nación, está obligada a adelantar la acción penal, y a realizar la investigación de los hechos que presenten las características del delito conocidos por la acusación por denuncia, requerimiento especial, querrela o administración, siempre que concurren motivos suficientes y circunstancias reales que sugieran la existencia de las mismas(C.P., 1991, art. 250).

En tercer lugar, el Consejo Superior de la Judicatura, cuya función es controlar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, en cuarto lugar está la Contraloría General de la República, que tiene dentro de su competencia solicitar informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación, podra tambien establecer la responsabilidad derivada de la gestión fiscal, imponiendo sanciones pecuniarias según sean el caso, y promoviendo ante las autoridades competentes, disponiendo las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado (C.P., 1991, art. 268).

Por su parte, esta en el quinto lugar la Auditoria General de la República, quien tiene la funcion de vigilar la gestión fiscal de la Contraloría General de la República. Pero tampoco se puede dejar de lado a las Personerías municipales, quienes estarian en un sexto lugar, toda vez que son las encargadas de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar o aquellas que taxativamente se encuentren consagradas la Constitución bajo su competencia (Concepto 359931, 2020).

Finalmente estan las Oficinas de Control Disciplinario Interno de las entidades del Estado, puesto que de conformidad con el articulo 76 de la Ley 734 de 2002, establece que toda entidad u organismo del Estado, con excepcion de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, debera organizar una oficina estructurada

jerárquicamente al más alto nivel a fin de permitir preservar la garantía de la doble instancia, la cual es la encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores(Ley 734, 2002, Art 76).

De esta manera se puede ver como varias de las entidades del Estado poseen, cumplen una competencia funcional concurrente para adelantar investigaciones que estan vinculadas con la Procuraduria General de la Nación.

Ahora bien, en el contexto colombiano, el diseño constitucional y legal de las anteriores entidades conlleva a que aunque parezca no haya duplicidad de funciones entre las diferentes entidades del Estado las hay, en desarrollo del principio de colaboración armónica, pues frente a esto la Corte Constitucional se ha manifestado de la siguiente manera: En relación con la separación de poderes, el ordenamiento constitucional colombiano impone: 1) Separacion de las ramas del poder público, resultando en la implementación de poderes limitados, fácil control y organización de diferentes funciones en diferentes condiciones. 2) La tarea de integrar el poder público con instituciones distintas a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se refleja en las disposiciones que reconocen las funciones de los órganos ajenos al poder público tal como la Comisión Nacional del Servicio Civil, Consejo Nacional Electoral, Registro Civil Nacional y Jefe de la Contraloría General de la República (Función pública, s. f.). 3) La misión de la cooperación armónica, que comprende no sólo a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sino también a todos los demás órganos dotados de funciones necesarias para el logro de los fines del Estado con lo que se asegura la especialización funcional y sin que ello signifique desplazamiento, subordinación o reducción de un órgano a la condición de simple instrumento de los designios de otro; y finalmente, 4) la tarea de implementar el control de reciprocidad (Función pública, s. f.). La articulación de la separación funcional y la colaboración armonizada no puede implicar (i) la imposición de directivas rígidas que eliminen formas de interacción interinstitucional, (ii) la

permisividad de que una sola agencia asuma funciones correspondientes a otra agencia o (iii) la disolución de un organismo mediante el establecimiento de facultades concurrentes no previstas en la Constitución (Corte Constitucional de Colombia, 2013, p 6).

Ahora bien, regresando al contexto del control preventivo que ejerce esta entidad en la etapa precontractual de la contratación estatal, sería complicado suprimir o eliminar dicha entidad, sin embargo si llegara a suceder, dicha función se podría seguir desempeñando desde su nuevo enfoque de fiscalía anticorrupción y de una manera positiva, toda vez que al armonizar la entidad con la Fiscalía General de la Nación, esta tendría una mayor fluidez en las acciones a ejecutar.

Para el desarrollo de la presente tesis y en especial este capítulo de las propuestas para mejorar o fortalecer el control preventivo precontractual, se partirá no de la eliminación de la entidad si no de una propuesta de remodelación institucional o quizás fusión institucional en el peor de los escenarios, el cual se daría en el marco de los entes de control, organismos autónomos e independientes que velan por el cumplimiento de la ley y la probidad en el ejercicio de las funciones públicas de los servidores o entidades estatales, para ello se debe recordar que de acuerdo al artículo 209 superior la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (C.P., 1991, art. 209).

Por ello, la Corte Constitucional, en la sentencia C-649-02, cuyo ponente es el Dr. Eduardo Montealegre Lynett, señaló que los principios de la función administrativa se dividen en principios finalísticos: juntos (función administrativa al servicio del Estado), organización (descentralización, descentralización y delegación) y funciones (igualdad, ética, eficiencia, celeridad, imparcialidad, apertura y economía). Para la economía, como principio funcional, constituye una orientación tal que se prevé la realización y cumplimiento de los fines del

Estado, buscando el beneficio social o económico al menor costo (Corte Constitucional, Sala contenciosa administrativa, C-649, 2002).

Así las cosas, se desarrollarán dos propuestas, teniendo en cuenta la actualidad política del país y el futuro de la entidad y sin dejar de lado los hallazgos tanto negativos como positivos del desempeño de la función preventiva que se ha llevado a cabo en los últimos años, en este orden de ideas, se pudo evidenciar que si bien actualmente se cuenta con un procedimiento que delimita este control, la falla y desaciertos radican al momento de materializar estas intromisiones preventivas sobre la etapa precontractual de la contratación estatal dada la ausencia de competencia para adoptar medidas de carácter coercitivo por parte de la PGN, dado que se respeta la autonomía administrativa de las entidades contratantes.

Por otro lado, es imperante estudiar más a fondo la eficiencia y pertinencia del control preventivo, para determinar si es preferible en el marco colombiano una entidad como la Fiscalía General de la Nación que bajo sometimiento de la Rama Judicial lo realice, o lo contrario que lo siga haciendo un ente independiente, sopesando que una entidad administrativa que no este dotada de poder jurisdiccional no puede adoptar medidas coercitivas que en estricto sentido garanticen que se subsanen las irregularidades evidenciadas en la etapa precontractual.

**Reorientar la función preventiva en la etapa precontractual de la Procuraduría general de la nación hacia un sistema forzoso de seguimiento y evaluación de la gestión pública, en el marco del proceso de Contratación Estatal.**

La función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación, todavía es muy amplia en el campo de acción para concretar adecuadamente una metodología e instrumentos prácticos que faciliten el actuar de los operadores preventivos en el desarrollo de sus funciones (Procuraduría, S.F), través de la función preventiva, se busca que los fines del

Estado social de derecho se cumplan a cabalidad dentro del marco de la normativa contractual vigente en Colombia.

Al proponer la referida reorientación funcional, en torno al contrato estatal, es importante recordar los fines del contrato, en sentido tripartito, de la siguiente manera: primero, porque para los ciudadanos de un Estado, los contratos son parte del derecho al desarrollo sostenible y son vectores para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, incluso los derechos de tercera generación, es decir, los derechos ambientales; segundo, referido a la protección de los intereses públicos con principios como la igualdad, las garantías judiciales, la libertad económica, la libertad de competencia y la responsabilidad del Estado y sus organismos; y, tercero, en cuanto al respeto a los derechos adquiridos y derechos fundamentales de los ciudadanos, en este contexto, un elemento central en el desempeño de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación, se encuentra en la priorización de sus acciones, es decir la decisión discrecional de seleccionar determinados asuntos en los cuáles se invertirán los limitados recursos humanos, presupuestarios, tecnológicos y otros, que pertenecen a las diversas dependencias de la entidad (Procuraduría, S.F).

Una serie de factores contribuyen a la mejor adopción del principio de función preventiva de la PGN en el ámbito de las políticas públicas y la contratación estatal, así como a la aplicación de los principios de discrecionalidad y oportunidad por parte de los responsables, lo que implica la aplicación de tres enfoques o perspectivas centrales. En primer lugar, el enfoque de derechos, en función de la magnitud de las violaciones a los derechos humanos, tal como se establece en la resolución; en segundo lugar, el enfoque poblacional, según violaciones específicas de derechos en grupos específicos; y tercero, el enfoque territorial, según las características socio espaciales de la problemática pública (Procuraduría, S.F).

Como se explicó anteriormente, no puede existir superposición funcional entre la Procuraduría General de la Nación y las diferentes entidades del Estado, en desarrollo del principio de cooperación armonizada, pero en su caso, redefiniendo sus funciones para eliminar el problema de las inconsistencias en el orden jurídico y judicial y más específicamente de las antinomias constitucionales, las cuales han sido abordadas por la doctrina a partir de la connotación de sistema que se predica del ordenamiento jurídico, y que exige la coherencia interna del mismo.

Según Bobbio, el orden jurídico constituye un sistema porque no puede haber normas contradictorias (1997). "Sistema" en el ordenamiento jurídico colombiano es sinónimo de validez basada en principios que excluyen la incompatibilidad de las normas. Si hay dos reglas en conflicto en el sistema, se debe eliminar una o ambas. Si esto es cierto, significa que las normas de un ordenamiento o sistema tienen una cierta relación entre sí, y esta relación es una relación de compatibilidad, lo que implica la exclusión de la incompatibilidad (Corte Constitucional de Colombia , 2001).

De acuerdo con este postulado, aplicado a la función de actuación preventiva que ejerce la Procuraduría General de la Nación y teniendo en cuenta que en algunos países existen arreglos institucionales complejos, fuerte politización y ausencia de una dicotomía política administración, dichos entes de control y vigilancia se multiplican y terminan cumpliendo funciones adicionales con la expectativa de vigilar procesos administrativos, sancionar y destituir, con la supuesta esperanza de reducir riesgos de corrupción (Sanabria , Pulido , & Avellaneda, 2021).

Siguiendo esta secuencia de ideas, los arreglos institucionales que crean mecanismos e instancias de control a la gestión y políticas públicas pueden complicarse innecesariamente y generar serias desviaciones para una gestión pública efectiva. En este sentido, las estructuras institucionales diseñadas para crear mecanismos y órganos de control de la

gestión pública y de la política pueden volverse innecesariamente complejas y conducir a un grave desajuste de la efectiva gestión pública, que es lo que se debe evitar (Behar Villegas, Sanabria Pulido, & Hasselbrinck Macias, 2022).

Si bien es importante la existencia de principios de cooperación armoniosa entre las diversas entidades de orden estatal, también debe reconocerse la relevancia del principio de economía en la función pública. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado como precedente que “En cuanto a la economía, como principio funcional, constituye una orientación para que el cumplimiento de los fines del Estado se proyecte buscando el mayor beneficio social al menor costo” (Corte Constitucional de Colombia , 2002).

No se puede negar que la eliminación de la Procuraduría General de la Nación o su reforma enfocada en la reducción de sus funciones ahorrarían fondos públicos que podrían reasignarse a otras áreas como la inversión social. Pero La abolición constitucional de la Procuraduría General de la Nación o la limitación de sus funciones no es en modo alguno incompatible con los fines esenciales del Estado, de conformidad con el ordenamiento jurídico y legal que nos rige en la actualidad.

Por ello se recomienda que la Procuraduría no asuma un enfoque sancionatorio sino de gestión, en un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión pública, con indicadores objetivos de desempeño y con acompañamiento de veedurías ciudadanas en el marco del proceso de contratación estatal. reduciéndose en presupuesto y funciones drásticamente. Por lo anterior, la contratación estatal debe tomar un rumbo diferente al conocido; pues el actual modelo de vigilancia del ejercicio contractual no serán suficientes para responder a los requerimientos de las instituciones, por lo que deberá acudir a las modificaciones del sistema actual para incluir en él unas garantías mucho mayores en la participación transparente y competitiva.

Para esto la Procuraduría General de la Nación, debe contar con herramientas ágiles en mercados que brinden los mayores beneficios; y por ende deberá hacerse uso de la tecnología en el marco de la prevención, su alcance y riesgos, así como el paso a paso que debe tener en cuenta el operador preventivo al momento de realizar vigilancia o control del proceso de contratación. Pese que en la actualidad existe consenso sobre la importancia de la previsión, la necesidad de adoptar prácticas efectivas como uno de los ejes de la acción estatal y las diferentes etapas que supone el ciclo de la contratación estatal (Precontractual, contractual y poscontractual), el análisis sobre la intervención de los órganos del Estado en cada una de estas etapas presenta mayores dificultades (Procuraduría, S.F).

El problema radica esencialmente en dos puntos. El primero es definir los límites a los que se adecua el trabajo de cada organismo público, y el segundo, vincularse estrechamente con el punto anterior, para desarrollar un enfoque concreto para la actuación estatal en este tema. La Procuraduría General de la Nación, de conformidad con su mandato constitucional, ejerce la función de disuasión en las diversas etapas de la adjudicación de los contratos del Estado, como tal, su intervención en esta materia plantea la problemática a que se ha hecho referencia: El alcance de su función preventiva no es lo suficientemente claro y, por lo tanto, ninguna herramienta práctica da instrucciones claras para llevar a cabo esta actividad.

Éste es precisamente el objetivo de la recomendación, que la Procuraduría asuma un enfoque de sistema preventivo forzoso no facultativo de seguimiento y evaluación en cada una de las diferentes etapas del ciclo de la contratación Estatal, especialmente en la precontractual, con el objetivo de concretar adecuadamente instrumentos prácticos que faciliten el actuar del operador preventivo en el desarrollo de su función.

**La Procuraduría General de la Nación se debe convertir en una instancia de investigación y acusación ante la jurisdicción ordinaria penal de servidores públicos**

**elegidos popularmente por conductas que impliquen corrupción o que lesionen la moralidad administrativa y el desempeño de las funciones públicas.**

Una alternativa clave para optimizar la arquitectura organizacional del operador preventivo como lo es la Procuraduría General de la Nación, sin duda tiene que ver con el mejoramiento de la baja capacidad técnica para hacer seguimiento y control a la gestión contractual en el país.

En ese orden de ideas, se requiere el diseño de una estrategia que mejore, tecnifique, fortalezca y amplie las capacidades de la Procuraduría General de la Nación, acompañada de un plan de educación permanente sobre los ámbitos de control y prevención, es fundamental para repensar el modelo Colombiano de prevención ejercido por este ente de control sobre la etapa precontractual de la contratación estatal. Lo anterior, teniendo en cuenta que las mejoras de la entidad asegurarán que el Estado haga el mejor uso de sus recursos, produciendo resultados significativos. Un Estado eficaz y eficiente requiere representantes comprometidos e instituciones fortalecidas, lo que lleva a cambios estructurales en la organización y gestión de las unidades, relacionados con la claridad en las responsabilidades de las autoridades públicas y mecanismos adecuados de prevención y seguimiento, que permitan un análisis paso a paso de su gestión y medidas correctivas procesables materialmente, es decir, que dichas medidas ejecutadas por esta entidad deben constituir un actuar en el momento oportuno, haciendo uso de la previsión de riesgos.

En materia de contratación estatal se observa que la gestión de control y prevención de la Procuraduría es ineficaz porque el listado completo de infracciones muy graves no incluye actos de desacato a los principios y normas más fundamentales que rigen la celebración de contratos. del gobierno La corrupción administrativa parece estar en aumento en esta área, como lo demuestran las denuncias frecuentes y generalizadas contra las

agencias gubernamentales por firmar contratos multimillonarios sin justificación, representación legal y ejercer otras funciones previstas por la Constitución y la ley.

En este ámbito, es común que representantes de organismos estatales celebren contratos con personas inhabilitadas, para pagar favores políticos o de otra índole. Los estudios técnicos, financieros y legales necesarios para garantizar la calidad del trabajo también se pasan por alto a menudo y los contratos se adjudican por motivos de parcialidad. También está claro que los funcionarios del gobierno utilizan indebidamente su conocimientos, competencia para participar en los procesos de contratación pública que se llevan a cabo en la entidad en que laboran, para obtener ganancias ilegales y, por lo tanto, dañan la propiedad pública. (Congreso de la República de Colombia, 2000, p.25).

Para ello es importante recordar que este ente de control no solamente tiene a su cargo el control disciplinario, si no que además le compete la vigilancia de la Constitución Política, de las leyes, de las decisiones judiciales en cuando a su cumplimiento, también tiene que vigilar el cumplimiento de los actos administrativos, proteger los derechos humanos con el auxilio de la Defensoría del pueblo que hoy por hoy es independiente, tiene bajo su vigilancia los intereses de la sociedad, la defensa de los intereses colectivos, también debe de intervenir en los procesos de constitucionalidad mediante la emisión del concepto que debe presentar a los magistrados de la corte, adicional debe participar en los procesos contenciosos administrativos, entre otros, en conclusión es una tarea bastante amplia.

La procuraduría General de la nación, ha sufrido unas reformas que introdujo la ley recientemente con la intención de cumplir una decisión de la sentencia de la Corte Interamericana de derechos humanos en el caso Petro Urrego contra Colombia, y que concretamente lo que hizo esta sentencia fue desarrollar lo que prevé la Convención Americana de Derechos Humanos en el sentido que los órganos de elección popular no pueden ser afectados en su cabeza por decisiones de carácter administrativo y las decisiones

que adopta la Procuraduría son administrativas no son judiciales, pues la convención exige que dichas decisiones sean judiciales. De esta manera trataron de cumplir entre comillas esa determinación de la Corte Interamericana, pero dándole a la Procuraduría entonces un carácter judicial.

Mediante la Ley 1952 de 2019, se le atribuyó a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, incluyendo los cargos de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley (Ley 1952 de 2019) Pero a juicio de muchos juristas y doctrinantes, no era necesario, la entrada en vigencia de un nuevo código, con una reforma era más que suficiente. Pues, de nada sirve realizar ajustes estéticos y no por cambios estructurales. No obstante, con la entrada en vigencia de la Ley 2094 de 2021, (Ley 2094 de 2021) que reformó la Ley 1952, se mantuvo esta potestad a la PGN, sin embargo, el replanteamiento de esta función asignada al ente objeto de estudio sería coherente con las normas convencionales y la jurisprudencia, ya que toda legislación sancionadora, al menos en estricto sentido, debe ser de conocimiento directo de los jueces, no de las autoridades administrativas, como ocurre con los procedimientos administrativos de sanciones contractuales.

Sin embargo, como no es claro, el proyecto de sustitución o eliminación de la Procuraduría General de la Nación, pues hasta ahora se ha propuesto que se buscaría configurar una fiscalía a la que se trasladaría la procuraduría suprimida, convirtiendo una gran fiscalía, no solamente penal, sino que también tendría a cargo las garantías y la defensa de los derechos humanos y otras funciones. Según lo ha manifestado Ángela Bernal, docente de la facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana, “no encuentro necesario que se elimine esta institución y que sus funciones jurisdiccionales, en torno a los funcionarios

elegidos por voto popular, se radiquen en cabeza del poder jurisdiccional. Esto concentraría el poder de manera innecesaria, inadecuada y riesgosa”, expresó la catedrática (Chambueta, 2022).

Por esta razón, nuestra propuesta de convertir a la Procuraduría General de la Nación, en una instancia de investigación y acusación ante la jurisdicción ordinaria penal especialmente de servidores públicos elegidos popularmente por conductas que impliquen corrupción o que lesionen la moralidad administrativa y el desempeño de las funciones públicas, toma fuerza en esa visión futura de “Gran Fiscalía” por llamarla de alguna manera.

Es bien conocido, que una de las principales funciones del Ministerio Público o Fiscalía es la de ejercer la acción penal en las causas penales, sin embargo, en muchos países, además, tienen atribuidas funciones instructoras o investigadoras. Así las cosas teniendo claras las funciones de la Procuraduría, la idea de crear un órgano mixto en Colombia, inicialmente suena no muy atractivo, pero al analizar y reorganizar las funciones, no resulta del todo sacada de los cabellos, porque en este caso se le podría mantener a la institución una función en la que ella pueda documentar y en cierta medida acusar ciertos casos como los disciplinarios graves ante jueces y que sean estos quien tomen las decisiones.

Es claro, que la Procuraduría requiere un rediseño, pero la idea de dejar todas sus funciones en una Gran Fiscalía, no es una buena idea porque se tendría una fiscalía super poderosa y se perdería el contrapeso institucional, que si bien es cierto hoy en día no funciona de la mejor manera, existe y ha logrado controlar ciertos excesos de la Fiscalía General de la Nación.

La teoría política establece que la democracia y la separación de poderes deben equilibrarse, es decir tener frenos y contrapeso entre las tres ramas clásicas del poder (ejecutivo, legislativo y judicial) y entre órganos como Contraloría, la Procuraduría, Fiscalía y

Defensoría del Pueblo. De acuerdo con el marco institucional adoptado por cada entidad, debe haber un equilibrio y control entre estos tres poderes y órganos (Loaiza Salazar, 2022). En esta ocasión, es interesante recordar las palabras de Montesquieu, quien señaló en su momento que cuando el poder legislativo y el ejecutivo se encuentran en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad, sino falta de confianza, ya que el monarca o el senado pueden verse obligados a dictar leyes tiránicas y aplicarlas a la tiranía por su cuenta (Montesquieu, 1784). No hay libertad si el poder judicial no está claramente separado de los poderes legislativo y ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se puede disponer arbitrariamente de las libertades y de la vida de los ciudadanos; como si el juez fuera el legislador (Bobbio, 1997). Sin separación del poder ejecutivo, el juez puede tener el poder de un opresor. Todo estará perdido si la misma persona, el mismo grupo de héroes, la misma asamblea de personas ejerce tres poderes: el de dictar las leyes, ejecutar resoluciones públicas, y juzgar delitos o juicio entre particulares (Montesquieu, 1784).

La idea de convertir a la Procuraduría General de la Nación en una fiscalía anticorrupción' que catalogue la corrupción como un delito y no como una irregularidad administrativa, es decir de carácter judicial como lo dijo el Presidente Gustavo Petro en algún momento pero que no lo desarrollo a profundidad, y qué es a su vez fue una idea que anteriormente planteó hasta cierto punto, el Doctor Iván Velásquez Gómez, ex magistrado auxiliar del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, y quién dirigió como jefe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, planteo la idea de crear una institución mixta en Colombia, lo que en su momento resulto bastante complicado, pero que en la actualidad se puede entrar a evaluar.

La Procuraduría General de la Nación, se puede mantener con una función que le permita investigar y documentar casos disciplinarios grave por ejemplo, puesto que los casos menores le quedarían asignados a las oficinas de control interno de las entidades, pero en los

casos graves, la facultad de la entidad no le permita tomar la decisión autónomamente sino que esta debe presentar una especie de acusación ante un juez y que sea esté con facultad sancionatoria y competencias especiales, quien decida si procede o no procede una sanción de destitución e inhabilidad a los servidores investigados. De esta manera se podría decir que se mantendría de una u otra manera un saber acumulado de la procuraduría, un contrapeso institucional a la fiscalía y se mantiene o se ajusta a las exigencias de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y al requerimiento en sentencias de autoridades internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Así las cosas, la Procuraduría General de la Nación, sería el ente que ejerce la acusación, por lo que es esencial que esta institución goce de la necesaria independencia, que sea autónomo, sin injerencias del poder ejecutivo, sobre todo en determinados delitos graves, como lo son los llamados delitos de corrupción, que para nuestro caso en concreto son los que más atacan la etapa precontractual, pues es esta etapa en la cual se pueden encontrar más prácticas de corrupción entre oferentes y servidores públicos, así como entre empresas contratistas y partidos políticos, que evidentemente pueden afectar a la libre competencia que rige en el marco de la economía de mercado y de la Contratación Estatal.

Muestra de ello, sucedió en el año 2020, cuando la Alianza 'Ciudadanía Activa, entidad que realizó seguimiento a la contratación pública en el marco de la emergencia provocada por el Covid-19, presento algunas recomendaciones para evitar riesgos de corrupción en la contratación pública, dentro de ellas manifestó, que se debía procurar una acción efectiva y oportuna de los órganos de control (Transparencia por Colombia, 2021), y para ello se debe fortalecer el rol preventivo de las autoridades de control en los contratos del Estado, pues es fundamental que tanto la Procuraduría General de la Nación como la Contraloría General fortalezcan los controles preventivos, especialmente a nivel regional, a fin de advertir a los funcionarios y evitar perjuicios graves en los contratos ya sean por acción u

omisión de las entidades públicas, pero que todo esto vaya engranado con la Fiscalía General de la Nación para que faciliten la investigación y recolección de pruebas (Activa, Alianza Ciudadanía, 2020).

A partir de la iniciativa de “suprimir” la Procuraduría General de la Nación o transformar la entidad, se han realizado mesas de trabajo conjuntas con la Fiscalía General de la Nación, a fin de poner en conocimiento los casos más frecuentes de malas prácticas en la contratación pública, el pasado 14 de septiembre del 2022, en el marco de la Junta Directiva Nacional de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, se le evidencio al Fiscal General, como la manipulación de la ley de contratación que está expresada en los documentos tipo por parte de algunas administraciones públicas y que con el tiempo se han ido consolidando y como también los convenios interadministrativos facilita a llevar contrataciones con unos únicos oferentes, lo cual preliminarmente se derivaría en una práctica delictiva que se podría tipificar como; celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales, celebración indebida de contratos y prevaricato por el incumpliendo a la ley de contratación, entre otros.

Ante esta situación y con la propuesta de transformación que puede sufrir la Procuraduría General de la Nación, el fiscal manifestó que está considerando la instalación de una mesa permanente entre la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación, factor clave, porque; debido a que muchas veces los casos llegan a la Procuraduría y no a la Fiscalía, por cuanto, esto es importante para poder alertar cuando se presenta ese tipo de actividad y poder enviar también decisiones ejemplarizantes desde el punto de vista penal, en algunas de estas conductas que, por su puesto, tipifican hechos delictivos que pueden ser mirados por la Fiscalía” (Barbosa , 2022).

En este evento, el fiscal realizó principal énfasis en indicar que la corrupción en Colombia no pueden sacrificar la contratación pública, pero esto nos lleva a recordar el papel

que cumple la función o control preventivo en la etapa precontractual que realiza la Procuraduría, el cual como su nombre lo indica, están destinados a evitar desviaciones por parte de los servidores públicos que impidan o limiten el correcto desempeño de determinadas actividades contractuales, para lo cual, entre otros, existen procedimientos destinados a identificar los riesgos que pueden afectar la transparencia, la integridad o el cumplimiento de la normativa aplicable.

Es justo allí donde se centra esta propuesta, toda vez que se considera que no existe un proceso definido y regulado para la actuación de la Procuraduría en el ejercicio de su función preventiva. En la actualidad esta entidad realiza de manera facultativa dicho control, sin embargo al transformarse en una instancia de investigación y acusación, se debe diseñar un proceso que este conformado en primer lugar de una estructura que permita una cobertura total del ejercicio de la contratación pública nacional, acompañado de las etapas de planeación, organización, dirección y control, es decir, que no existe una separación de estas fases que están fuertemente vinculadas entre sí y, por lo general, se llevan a cabo en simultáneo, para lograr la efectiva ejecución al momento de encontrar hallazgos o novedades importantes en un proceso de contratación, que es donde radica, verdaderamente, la importancia de la función preventiva.

Por que si bien es cierto, actualmente la Procuraduría ejerce el control preventivo y como resultado de éste, emite ciertas observaciones, las cuales pueden o no ser resueltas y atendidas por entidad parcial o totalmente, como ejemplo de esto, en el año 2021, la Procuraduría General de la Nación hizo un llamado al Instituto Nacional de Vías, Invías, a dar respuestas claras y de fondo a la totalidad de las inquietudes y observaciones presentadas en desarrollo de la vigilancia preventiva adelantada al proceso de licitación pública para la concesión de los servicios de recaudo, operación y administración de peajes (Radio Santa Fe, 2021), fueron más de mil (1.000) observaciones realizadas, entorno a profundizar y conocer

los criterios de adecuación y proporcionalidad de los requisitos exigidos en el proceso de selección, con el análisis de la oferta y los riesgos del futuro contrato, pero que no fueron atendidas de manera suficiente y oportuna (Radio Santafe, 2021) .

Como en este tipo de situaciones, es donde se considera que invertir a la Procuraduría General de la Nación, como una instancia de investigación y acusación, resultaría más eficiente para la administración de los recursos publicos, toda vez que no dependería de la voluntad de las entidades públicas atender sus observaciones, si no que de ser viable, dichos hallazgos se pongan de conocimiento ante la jurisdicción competente y sea esta quien tome la mejor decisión al respecto.

Es claro entonces que, por su propia naturaleza, la función de contención contractual no implica forma alguna de cogestionar, perjudicar o interferir en las decisiones administrativas, financieras, técnicas, legales o de otra índole de las organizaciones y personas que ejercen funciones públicas o gerenciales (Radio Santafe, 2021), toda vez que, los recursos están a disposición del público, pero constituirán parte esencial del acto de contratación, como una cuestión de control, que no menoscaba ni afecta la gestión de la entidad, ni menoscaba el control. Además, siempre debe hacerse con la suposición de legitimidad y corrección por parte de los funcionarios.

Sin embargo la actuación preventiva de la Procuraduría frente a la gestión contractual del Estado es selectiva y excepcional en relación con las actuaciones administrativas sin finalizar y se restringe a la advertencia de las responsabilidades y exigencias constitucionales legales o reglamentarias sin desconocer la discrecionalidad y responsabilidad de los servidores públicos (Procuraduria, S.F).

Finalmente, es necesario tomar conciencia de que el control o función preventiva técnicamente y correctamente aplicado es una herramienta muy útil para mejorar los procesos de contratación de las entidades públicas, pero para que ello se materialice se

requiere de una limitación y definición del mismo, para que resulte eficiente y eficaz en todos los aspectos relevantes detectados en la ejecución. En todo caso, en esta transformación de la entidad es importante establecer la independencia entre los procedimientos preventivo y disciplinario.

## **Conclusiones**

La respuesta a la pregunta planteada al inicio de esta investigación, sobre cómo se vincula la eficacia en la contratación estatal con el control preventivo desplegado por la Procuraduría General de la Nación sobre la etapa precontractual de ésta, con base en las estadísticas de corrupción publicadas en los últimos 4 años, tales como el Índice de Percepción de Corrupción, es que si tiene una estrecha relación en su desempeño y eficacia, pues en primer lugar, se tiene que la Procuraduría General de la Nación, es una institución, de origen constitucional, con autonomía administrativa, financiera y presupuestal, que no pertenece a ninguna de las ramas del poder público, y que el desarrollo de la función preventiva que ejerce, fue diseñada e implementada para realizar investigaciones previas encaminadas siempre a evidenciar y/o determinar aspectos que puedan advertir tempranamente, irregularidades, una desviación o uso indebido de los recursos públicos a través del desarrollo de la contratación estatal en Colombia. En este sentido dicho control es una forma de contribuir al logro de los objetivos esenciales del Estado.

De la presente investigación, se logró evidenciar mediante la revisión documental de datos estadísticos, y el análisis de las herramientas normativas con que cuenta la PGN para desplegar estas intromisiones preventivas, la necesidad de adoptar mecanismos de prevención del delito eficientes para combatir la corrupción en la dinámica actual de la sociedad Colombiana, que busca la transparencia, moralidad, eficiencia de la gestión pública, y la optimización de sus recursos, lo cual, junto con la aplicación debida del control preventivo y la

implementación y adecuación de las herramientas normativas de carácter coercitivo o vinculante para las entidades públicas contratantes, conducirán al logro de la consolidación o materialización efectiva del control previo en la etapa precontractual, logrando así identificar y analizar los factores determinantes del mejoramiento continuo de la administración pública, principalmente en términos de la pertinencia, economía, eficiencia, y eficacia de las políticas públicas y el respeto de las garantías de los derechos constitucionales (DNP, S.F).

Adicionalmente, otro aspecto que se evidenció fue la falta de publicidad, y medios tecnológicos dispuestos para esta entidad, que permitan a la ciudadanía efectuar un control social, o a los demás entes de control verificar esta gestión que viene siendo desempeñada desde el año 2010, a fin de garantizar en gran medida la detección temprana de irregularidades en materia contractual a efectos de que la entidad contratante las subsane, y de este modo evitar la malversación de fondos del erario, la anterior afirmación se soporta en que actualmente no se cuenta con una página web en donde la PGN publique cada uno de estas intromisiones preventivas que se están llevando a cabo a las entidades públicas, y esto transgrede el principio de publicidad de las actuaciones administrativas, y consecuentemente con ello el de transparencia de las mismas.

No obstante, la eficacia de la contratación debería darse sin tener la necesidad de acudir a un control preventivo adicional, pues en el país, este proceso está delimitado y parametrizado de tal forma que en un ejercicio honesto del mismo los recursos públicos deberían ser destinados a las necesidades de los colombianos, en procura del interés general de la comunidad que prima sobre el interés particular conforme lo establece el artículo 1 de la Constitución Política. (CP, 1991, art. 1). Pues si bien los servidores públicos pueden llegar a tener un conflicto de intereses en el ejercicio de sus funciones deben declararse impedidos oportunamente so pena de ser recusados, procurando siempre mantener su moralidad, honestidad, y transparencia.

Sumado a lo anterior, en el desarrollo de la presente tesis se lograron evidenciar algunas de las fortalezas que tiene el control preventivo desplegado por la Procuraduría General de la Nación sobre la etapa precontractual de la Contratación Estatal en Colombia, dentro de ellas vale la pena resaltar la constante capacitación efectuada a los funcionarios de dicha entidad, puesto que el flagelo de la corrupción tiene tendencias y prácticas cambiantes, por lo tanto es importante mantener una ventaja sobre ello y la capacitación constante la brinda, el siguiente aspecto positivo a resaltar es que esta función preventiva cuenta con un procedimiento reglado que establece el campo de acción de este control, y es la Resolución 480 de 2020<sup>29</sup>, siendo esta una herramienta que permite a los funcionarios delegados para llevar a cabo este control previo tener conocimiento de sus competencias, deberes, medidas que pueden ser adoptadas dentro del mismo.

Este panorama, igualmente y a manera de contraste permitió encontrar algunas falencias que tiene dicho control preventivo, dentro de las cuáles se encuentran: la poca capacidad de investigación para detectar de manera oportuna la desviación de los recursos públicos, que es la más representativa, aunado a la desarmonización de las demás entidades de control al momento de actuar frente a un hallazgo de corrupción o malas prácticas de manejo del erario público, adicionalmente vale la pena destacar que si bien la Procuraduría General de la Nación cuenta con la Resolución 480 de 2020<sup>30</sup> como herramienta normativa al momento de ejercer este control, se observa que los funcionarios delegados para el efecto, no podrán expedir conceptos, avales o aprobaciones a los procesos de contratación, en respeto de la autonomía de las demás Entidades o de los particulares que ejercen funciones públicas o

---

<sup>29</sup> Resolución 480 de la Procuraduría General de la Nación, de 16 de diciembre de 2020.

<sup>30</sup> Resolución 480 de la Procuraduría General de la Nación, de 16 de diciembre de 2020.

administren recursos del Estado. No obstante, esto convierte los hallazgos que haga la Procuraduría General de la Nación en sugerencias no vinculantes para la Entidad pública, las cuáles solo serán vinculantes en el momento en que medie una solicitud de revocatoria de actos administrativos del proceso de contratación dirigida exclusivamente por el Procurador General de la Nación, en los términos del artículo 11 de dicha resolución, o que se eleve por parte de este alto funcionario solicitud de suspensión de los procesos de contratación dentro de un proceso disciplinario, pues como tal el funcionario que ejerce el control previo tiene es la facultad de recordar a la Entidad la posibilidad de suspender los procesos de selección en los eventos previstos en la ley a fin de evaluar hechos que puedan afectar el interés y patrimonio público y el ordenamiento jurídico, en los términos del artículo 12 de la Resolución en mención.

De lo anteriormente expuesto, se destaca la necesidad de efectuar reformas a esta resolución, en la que se de una mayor potestad a los funcionarios delegados de realizar el control previo en cuanto a que si bien cada entidad tiene autonomía administrativa, e inclusive presupuestal, ello no obsta para que se ejecute un control vinculante por parte de la PGN en caso de encontrarse irregularidades en la etapa contractual, la entidad pública deba subsanarlas dentro de un término oportuno, pues lo que está en juego es el patrimonio del Estado, y el poder garantizar que se cumplan los fines esenciales del mismo como garantizar el Interés General de la ciudadanía, por cuanto esta labor contrario a constituir coadministración, debe ser entendida como la materialización del principio de colaboración armónica entre entidades estatales.

En consecuencia, es dable concluir afirmando que la Procuraduría General de la Nación, debe ser investida de facultades de investigación y acusación para tomar las medidas necesarias en la etapa precontractual cuando se pruebe que un hecho constituye delito y afecta la destinación de los recursos públicos, a fin de lograr materializar todos y cada uno de los principios del Estado Social y Democrático de Derecho de Colombia, o designar estas

intromisiones preventivas a una unidad especializada de la Fiscalía General de la Nación que pueda dadas sus atribuciones legales adoptar medidas de carácter coercitivo ante la evidencia de irregularidades durante la etapa precontractual de la contratación estatal, para así mitigar los riesgos de corrupción y demás irregularidades de manera temprana, y prevenir así la destinación indebida de recursos públicos a terceros.

Finalmente, de este trabajo investigativo se pudo concluir que, se necesita que el Estado cree una plataforma virtual a la PGN donde se consigne todo lo relacionado con el control previo, a efectos de que cada ciudadano pueda verificar la transparencia de estas actuaciones administrativas y esté enterado de cómo se está procurando erradicar las irregularidades contractuales, y por ende la corrupción en este país por medio de esta figura jurídica, así mismo que se les designe a los demás entes de control la competencia para ingresar a hacer una veeduría de toda la información publicada por la PGN, pues es escasa la información que durante más de un año de investigación se logró reunir sobre el control previo, pues solo se encontraron una cartilla, un manual, y la Resolución 480 de 2020<sup>31</sup>, y fue completamente nula la información encontrada sobre procesos de control previo realizados por los procuradores delegados para el efecto.

---

<sup>31</sup> Resolución 480 de la Procuraduría General de la Nación, de 16 de diciembre de 2020.

## Referencias

Abuchaibe, H. (mayo de 2017). La justicia transicional del posacuerdo con las FARC-EP. *Revista Opera* (20), 129–153. doi:<https://doi.org/10.18601/16578651.n20.07>.

Activa, Alianza Ciudadanía. (2020). *Recomendaciones para evitar riesgos de corrupción en la contratación pública y facilitar ejercicios ciudadanos*. Bogotá: Transparencia por Colombia.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2021). *Informe de Litigiosidad*. Bogotá, D.C.: ANDJE.

Alarcón, Ó. (2020). Pasado, presente y futuro de la Procuraduría General de la Nación 190 años. En <https://iemp.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Portada-resumen-Pasado-presente-y-futuro-de-la-PNG.-190-anos.-1830-2020.pdf>

Alcaldía de Barranquilla. (S.F). *Alcaldía de Barranquilla, Distrito Especial, Industrial y Portuario*. Alcaldía de Barranquilla, Distrito Especial, Industrial y Portuario.

<https://www.barranquilla.gov.co/>

Alcaldia de bog. (S.F). *Inicio | Sede Electrónica—Secretaría General*.

<https://secretariageneral.gov.co/>

Alcaldía de Bogotá. (diciembre 29, 2020). Decreto 328 de 2020. “Por el cual se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogota, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021 y se dictan otras disposiciones, en cumplimiento del Acuerdo Distrital 788 del 22 de diciembre de 2020”.

[https://www.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/presupuesto/decreto\\_328\\_de\\_2020.pdf](https://www.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/presupuesto/decreto_328_de_2020.pdf)

Amaya, L. (2016). La violación al principio de la planeación en la contratación estatal. El cambio jurisprudencial y los efectos adversos que se Desprenden de la nueva postura. *Revista Nova et Vetera*, 2.

Andrade , S. (2005). *Diccionario de Economía* (Tercera ed.). Andrade.

ANI [Agencia Nacional de Infraestructura]. (2013, 14 noviembre). *Estudios previos para la contratación de la interventoría*. ANI.GOV.  
[https://www.ani.gov.co/sites/default/files/hiring/23799/2581//1-estudios\\_previos\\_-\\_modulo\\_2.pdf](https://www.ani.gov.co/sites/default/files/hiring/23799/2581//1-estudios_previos_-_modulo_2.pdf)

Aponte Diaz, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Digital de Derecho Administrativo No. 11*, 177-207.

Atienza, M. (1998). *Introduccion al Derecho*. Mexico D.F: Fontamara S.A.

Barbosa , F. (2022). *Casos de corrupción en Colombia no pueden sacrificar contratación pública*. Bogotá, D.C.

Barrera Portela , C. (2016). *La incidencia del principio de planeación en el proceso de selección. (Artículo de Reflexión elaborado como Trabajo de Grado para optar al título de Abogado)*. Bogota, D.C.: Universidad Católica de Colombia.

Becerra, D. (2021). *Noticias Principales de Colombia Radio Santa Fe 1070 am*.  
<https://www.radiosantafe.com/>

Behar Villegas, E., Sanabria Pulido, P., & Hasselbrinck Macias , P. (2022). *Las “fas”, entes de control y fiscalía en cifras: politización e ineffectividad en la gestión pública entre múltiples capas de control*. Bogotá, D.C., Colombia: Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.

Bernal Pulido, C. (2015). *El derecho de los derechos*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Bobbio, N. (1997). *Teoría General del Derecho*. Bogotá D.C: temis .

Chacón, N., Cubides Cardenas, J., Diaz Mantilla , L., Martínez Lazcano, A., Vargas Diaz, D., & Vivas Barrera, T. (2015). *Eficacia del sistema interamericano de derechos humanos*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Chambueta, L. (6 de julio de 2022). Alcances jurídicos y políticos de la propuesta que busca eliminar la Procuraduría General. *Conexión Capital*. Obtenido de <https://conexioncapital.co/alcances-juridicos-y-politicos-de-la-propuesta-que-busca-eliminar-la-procuraduria-general/>

Colombia Compra eficiente. (2011). Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080 (G-CBS-02.)  
[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_clasificador/manualclasificador.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_clasificador/manualclasificador.pdf)

Colombia Compra eficiente. (2014). Guía para la Elaboración de Estudios de Sector. (Ed. G-EES-02.). [http://www.nuevaleislacion.com/files/susc/cdj/doct/guia\\_es\\_14.pdf](http://www.nuevaleislacion.com/files/susc/cdj/doct/guia_es_14.pdf)

Colombia Compra eficiente. (2015). Guía para Determinar y Verificar la Capacidad Residual del Proponente en los Procesos de Contratación de Obra Pública. (Ed. G-VCRP-02.). [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_capacidad\\_residual.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_capacidad_residual.pdf)

Colombia Compra eficiente. (2015). Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado. (Ed. G-EFSICE-01).

[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_para\\_el\\_ejercicio\\_de\\_las\\_funciones\\_de\\_supervision\\_e\\_interventoria\\_de\\_los\\_contratos\\_del\\_estado.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_para_el_ejercicio_de_las_funciones_de_supervision_e_interventoria_de_los_contratos_del_estado.pdf)

Colombia Compra eficiente. (2015). Especificaciones técnicas de los productos Vestuario. 20141224.fichastecnicasdotacionesdevestuario.pdf (colombiacompra.gov.co)

Colombia Compra Eficiente. (2016, enero 30). Inicio - Content - ¿Qué es el valor estimado en el plan anual de adquisiciones? <https://colombiacompra.gov.co/content/que-es-el-valor-estimado-en-el-plan-anual-de-adquisiciones>

Colombia Compra Eficiente. (2016, junio 24). Inicio –Content- ¿cuáles son las garantías permitidas en el sistema de compra pública y cuándo las entidades estatales deben exigir las? <https://colombiacompra.gov.co/content/cuales-son-las-garantias-permitidas-en-el-sistema-de-compra-publica-y-cuando-las-entidades#:~:text=Los%20proponentes%20o%20contratistas%2C%20para,cartas%20de%20cr%C3%A9dito%20stand%20by.>

Colombia Compra eficiente. (2018). Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación (Ed. M-DVRHPC-05.). [http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/doct/guia\\_es\\_14.pdf](http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/doct/guia_es_14.pdf)

Colombia Compra Eficiente. (2020). Inicio –*Ciudadanos -Preguntas frecuentes – SECOP II*. <https://www.colombiacompra.gov.co/ciudadanos/preguntas-frecuentes/secop-ii>

Colombia Compra Eficiente. (2021, noviembre 17). Inicio – Secop - ¿Qué es SECOP I?. <https://colombiacompra.gov.co/secop/secop-i>

Colombia Compra eficiente. (2021). Manual De Contratación. (Ed.02). [manual\\_de\\_contratacion\\_cce-gco-ma-01\\_0.pdf](manual_de_contratacion_cce-gco-ma-01_0.pdf) (colombiacompra.gov.co)

Colombia Compra Eficiente. (2022, mayo 24). Inicio - Ciudadanos - Preguntas frecuentes SECOP II <https://www.colombiacompra.gov.co/ciudadanos/preguntas-frecuentes/secop-ii>

Colombia Compra eficiente. (2022, junio 24). Guía de elaboración de estudios de sector – GEED. (Ed. 2.).

[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/cce-eicp-gi-18.\\_gees\\_v.2\\_2.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce-eicp-gi-18._gees_v.2_2.pdf)

Comisión de la verdad. (s. f.). *Inicio | Informe Final Comisión de la Verdad*. Recuperado 4 de febrero de 2023, de <https://www.comisiondelaverdad.co/>

Congreso de la Republica de Colombia. (5 de Agosto de 1998 ). *Ley por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*. [Ley 472 de 1998].

Congreso de la Republica de Colombia. (2000). *Gaceta del Congreso No. 291 del 27 de junio de 2000*. Bogotá, D.C:Gaceta Oficial.

Congreso de Colombia.(13 de febrero de 2002). *Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*. [ No. 44.708] Bogotá, D.C. : Diario Oficial

Congreso de la Republica de Colombia . (2007). *Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*. Bogotá: Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007 .

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogota, D.C: Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

Congreso de la República de Colombia. (10 de Enero de 2012). Normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.. [Ley 19 de 2012].

Congreso de la República de Colombia. (6 de marzo de 2014). Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional. [Ley 1712 de 2014].

Consejo de Estado [CE], Sección Tercera, 8 de junio, 2018, CP: J. E. Rodríguez, Sentencia 1999-01988- 01/38120.

Congreso de la Republica de Colombia. (16 de Julio de 2017). Ley de medidas para la eficiencia y la transparencia(..) otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. [Ley 1150 de 2007].

Consejo de Estado [CE], Sección Tercera, 18 de agosto, 2011, CP: V. H. Alvarado, Sentencia25000-23-25-000-2007-00753-01(0532-08).

Consejo de Estado , Sala Contenciosa Administrativa. (24 de Abril de 2013). Sentencia nº 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315) [M.P: Jaime Orlando santofimio.].

Consejo de Estado [CE], Sección Tercera, 24 de julio, 2013, CP: E. G. Botero, Sentencia 1998-00833-01/25642.

Consejo de Estado [CE], Sección Tercera, 9 de marzo, 2016, CP: C. A. *Zambrano*, Sentencia11001-03-26-000-2009-00009-00(36312), [Col.]

Consejo de Estado [CE], Sección Tercera, 22 de marzo, 2018, CP: S. L. Ibarra, Sentencia 2014-01351-01/0606-17.

Constitución Política [CP] 5 de agosto, 1886, art. 142.

Constitución Política [CP] 7 de julio, 1991, GJ núm. 116, art. 1.

Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). Art 209 [Capítulo 6] (2.a ed.). Legis

*Constitución Política de la República de Colombia*. (20 de julio de 1991). Bogotá, D.C: Gaceta Constitucional No. 116.

*Constitución Política de la República de Colombia.* (20 de julio de 1991). Bogotá, D.C: Gaceta Constitucional art. no. 5, 116,178, 209,250, 275, 277, 278.

*Código Penal Colombiano.* (24 de Julio del 2000). Bogotá, D.C: Ley599 del 2000 art. no. 408, 409, 410.

Contaduría General de la Nación. (2023). Nuestra Entidad. Contratación. Plan Anual de Adquisiciones. <https://www.contaduria.gov.co/plan-anual-de-adquisiciones?%3A~%3Atext=El%20Plan%20Anual%20de%20Adquisiciones%20Cla%20eficiencia%20del%20proceso%20de#>

*Contraloría.* (s. f.). Contraloría. <https://www.contraloria.gov.co/>

Contraloría General de la República de Colombia. (2019, 7 de marzo). Comunicado núm. 50. La Contraloría tomando como fuente [elpilon.com.co](http://elpilon.com.co) - 07 de marzo de 2019 se pronunció frente a el fin de los pliegos sastre en la contratación [Comunicado de prensa]. El Pílon: ¿El fin de los pliegos ‘sastre’? - Contraloría

Corte Constitucional de Colombia. (1999). *Sentencia C-113/99. M.P. José Gregorio Hernández Galindo* . Bogotá, D.C.: Gaceta oficial .

*Corte Constitucional de Colombia. 25 de agosto de 1999. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz. Sentencia C-623/99 . (s.f.).*

Corte Constitucional de Colombia. (2001). *Sentencia C-1287-01. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.* Bogota, D:C .

Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia C-649-02. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.* Bogota, D.C.

Corte Constitucional [CC], 13 de noviembre, 2002, MP: M. J. Cepeda, Sentencia C-977/02.

Corte Constitucional, Sala plena. (6 de Agosto de 2003). C-681/03. [M.P:Galvis, L.].

Corte Constitucional de Colombia . (2012). *Sentencia C-300/12. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub* . Bogotá, D.C.: Gaceta Oficial .

Corte Constitucional de Colombia . (2013). *Sentencia C-247/13. M.P Mauricio Gonzalez Cuervo*. Bogotá, D.C.

*Corte Constitucional de Colombia. 11 de marzo de 2015. M.P. Dra. Maria Victoria Calle Correa. Sentencia C-103/15. (s.f.).*

Corte Constitucional [CC], 6 de mayo, 2020, MP: J. F. Reyes, Sentencia C-140/20.

Corte Constitucional [CC], 4 de junio, 2020, MP: G. E. Ortiz, Sentencia C-163/20.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Sentencia Caso Petro Urrego vs Colombia*. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

*Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. (26 de Mayo de 2015).*

*Decreto 1853 de 2015. Por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con la liquidación y traslado de los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación. 16 de septiembre de 2015. DO núm. 49.637.*

Decreto 1510 de 2013. Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.  
17 de julio de 2013.

*Decreto 2474 de 2008. por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones. (7 de julio de 2008).*

*Decreto 2170 de 2002. Por el cual se reglamenta la ley 80 de 1993, se modifica el decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999. (30 de septiembre de 2002).*

*Decreto Ley 262 de 2000. Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas p. (22 de febrero de 2000). Diario Oficial No 43.904.*

*Decreto 1 de 1984. Por el cual se crea el Código Contencioso Administrativo. 10 de enero de 1984. DO núm. 36.439.*

*Departamento Administrativo de la Función Pública. (26 de diciembre de 2018). Manual de contratación .*

*Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). Manual de Contratación. 16.*

*Diario Criterio. (06 de julio de 2022). La Procuraduría, ¿una entidad innecesaria? Diario Criterio, pág. 1.*

*Economía Urbana Ltda. a partir de desarrollos conceptuales de la Asociación Marqués y Uriza- Sphera Consulting y Procuraduría General de la Nación. (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación. Bogotá D.C.*

*El Heraldo. (06 de julio de 2022). Eliminar la Procuraduría requerirá una reforma constitucional. El Heraldo, pág. 1.*

El Nuevo Siglo. (19 de marzo de 2017). Falencias en contratación estatal: gremios. *El Nuevo Siglo*. Recuperado el 28 de febrero de 2022, de El Nuevo Siglo. 2022.

Falencias <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/03-2017-gremios-senalan-falencias-de-contratacion-estatal>

El Nuevo Siglo. (2020). *Sobrepuestos, problema clave de contratos por emergencia*. El Nuevo Siglo. <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/04-2020-sobrepuestos-problema-clave-de-contratos-por-emergencia>

Chagüendo, F. (2017, enero 22). Cada año la corrupción les roba \$ 50 billones a los colombianos. El País. <https://elpais.com/america-colombia/2022-05-09/la-corrupcion-el-agujero-negro-de-colombia.html?outputType=amp>

Becerra Elejalde, L. (2021, marzo 19). Infraestructura: Obras inconclusas y elefantes blancos suman \$23 billones. El Portafolio. <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/obras-inconclusas-y-elefantes-blancos-suman-23-billones-550240>

Española, R. A. (29 de enero de 2022). *Diccionario de la lengua española, 23.ª ed.* Obtenido de <https://dle.rae.es>

Fundación Corona. (s. f.). *Fundación Corona*. Recuperado 20 de marzo de 2023, de <https://www.fundacioncorona.org/>

Gimeno Feliu, J. (2014). *Decálogo de Reglas para prevenir la corrupción en los Contratos Públicos*. España : Observacion de Contratacion Pública .

Gómez, D., & Buenahora, O. (s. f.). *Proceso de elaboración y aprobación del presupuesto general*. prezi.com. Recuperado 4 de febrero de 2023, de <https://prezi.com/alj4mjfxgftq/proceso-de-elaboracion-y-aprobacion-del-presupuesto-general/>

González, Edgar L. (2010). El pliego de condiciones en la contratación estatal: la reforma consagrada en la ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, Editorial Universidad Externado de Colombia.

JEP. (2010, diciembre). *Jurinfo—Resolución 456 de 2010 PGN*.  
[https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion\\_procuraduria\\_0456\\_2010.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion_procuraduria_0456_2010.htm)

Juan Pablo Charris. (2016). *El riesgo inherente al proveedor como criterio preventivo en la contratación pública*. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-98932016000200003](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-98932016000200003)

Bernal Marín, I. (2022, enero 26). Hacienda: Colombia se vuelve a rajarse en corrupción según índice de Transparencia Internacional. La República.  
<https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-se-vuelve-a-rajar-en-corrupcion-segun-indice-de-transparencia-internacional-3291811>

Ley 2160 de 2021. Por medio del cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007. 25 de noviembre, 2021. DO núm. 51.869 del 25 de noviembre de 2021.

Ley 2094 de 2021. Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones. 29 de junio, 2021. DO núm. 51.720.

Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. 28 de enero, 2019. D.O núm. 50.850.

*Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.* (6 de marzo de 2014). Diario Oficial No. 49.084 .

Ley 906 de 2004. Código de Procedimiento Penal. 31 de agosto, 2004. DO núm. 45.658 de 1 de septiembre de 2004.

*Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.* (28 de octubre de 1993). Bogota.D.C : Diario Oficial No. 41.094.

*Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.* (9 de julio de 2003). Bogotá, D.C: Diario Oficial No. 45.243.

*Ley 87 de 1983. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.* 29 de noviembre, 1993. DO núm. 41.120.

Loaiza Salazar, A. (30 de Julio de 2022). Frenos y Contrapesos; Todo por La Contraloría General. *Tintiando*, pág. 1.

Marienhoff, M. (1971). *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Mendoza, C. (2021, 8 de enero). España, Análisis de mercado: 6 pasos para crear una estrategia de marketing Semrush Blog. <https://es.semrush.com/user/155356161/>

Ministerio de hacienda y Crédito Público. (2019, abril.). Lineamiento sobre Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. (Ed. 4). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Lineamiento%20Ministerio%20de%20Hacienda%20y%20Credito%20P%C3%BAblico.pdf>

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2020). *Decreto Ley 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el*

*fortalecimiento del control fiscal*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial No. 51.258 de 16 de marzo 2020.

Montesquieu, B. (1784). *El espíritu de las leyes*. Grupo Axel Springer.

ONU. (2004). *Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Informe del secretario general. "El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que su-fren o han sufrido conflictos"*. Washington: ONU.

Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico . (2018). *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: de los compromisos de acción,*. Washington:: OCDE.

Organización Transparencia por Colombia. (2023). Comunicado N° 01: Colombia no mejora en el Índice de Percepción de Corrupción: ¿habrá cambios en los próximos años?. (1ª ed.). <https://transparenciacolombia.org.co/2023/01/31/colombia-no-mejora-en-el-indice-de-percepcion-de-corrupcion/>

Pachón Lucas, C. (29 de 08 de 2014). Desarrollo de las normas y los instructivos de "Colombia compra eficiente. *VLEX Colombia.*, 15-59. Recuperado el 7 de febrero de 2022, de <https://vlex.com.co/vid/desarrollo-normas-instructivos-colombia-647766621>

Portafolio. (2022, julio 30). Gobierno: Implicaciones de la propuesta de Petro sobre eliminar la Procuraduría. El Portafolio. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/procuraduria-implicaciones-de-la-propuesta-de-petro-sobre-eliminar-la-procuraduria-568901>

Presidencia de la República de Colombia . (2012). *Decreto 734 de 2012. Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C : Diario Oficial 48400 de abril 13 de 2012.

Presidencia de la Republica de Colombia . (2013). *Decreto 1510 de 2013. Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública*. Bogotá: Diario Oficial 48854 de julio 17 de 2013.

Procuraduría General de la Nación (10 de diciembre de 2008). *Resolución 490 de 2008. Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Prevención y se establecen los principios y criterios correspondientes al ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disp.*

*Resolución 456 de 2010. Por medio de la cual se fijan políticas y se definen aspectos relevantes de la actuación preventiva integral que las dependencias competentes de la Procuraduría General de la Nación, realizan sobre la gestion contractual de las.* (14 de diciembre 2010). Procuraduría General de la Nación.

Procuraduría General de la Nación. (2010). Cuadernillo N° 1 Procedimiento Preventivo de la PGN – Series de Documentos para el Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención. (Ed.1.). <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/110311procedimientopreventivo.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (2012). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación. Conceptualización. Bogotá: Asociación Marqués y Uriza - Sphera Consulting (2012) y PGNEconomía Urbana Ltda .

Procuraduría General de la Nación. (2014). *Resolucion 132 del 30 de abril de 2014. Por medio de la cual se establece un nuevo enfoque, principios, lineamientos para el ejercicio de la funcion preventiva a cargo de la Procuraduria General de la Nacion*. Bogotá, D.C.

Procuraduría General de la Nación. (2014). Catilla: INTEGRA - Herramienta de Fortalecimiento para la Gestión Preventiva. (Ed.1). Informe\_Integra\_Completo.pdf (procuraduria.gov.co)

Procuraduría General de la Nación. (2014, enero). Cartilla preventiva – Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría general de la Nación – Conceptualización. (Ed.1.). <https://apps.procuraduria.gov.co/gd/documentos/Cartilla%20Preventiva%20-%20Conceptualizaci%C3%B3n.pdf>

Procuraduría. (2015). *Guía Preventiva*. <https://apps.procuraduria.gov.co/gp/index.html>

Procuraduría General de la Nación (10 de diciembre de 2020). *Resolución 480 de 2020. Por medio de la cual se expide la política y las directrices para el ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en la Contratación Pública de las Entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado.*

Procuraduría General de la Nación . (2021). *Resolución No. 247 de 2021. "Por medio de la cual se distribuyen y asignan las competencias disciplinarias en materia de Programa de Alimentación Escolar -RAE- entre las procuradurías delegadas . Bogotá, D.C.*

Procuraduría General de la Nación . (22 de septiembre de 2021).

Procuraduría General de la Nación. (2021). *Informe rendición de Cuentas*. Bogotá, D.C.

*Procuraduría General de la Nación*. (15 de enero de 2022). Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/>

Procuraduría. (S.F). *Página Web—Procuraduría General de la Nación*. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/Inicio.aspx>

PGN. (s. f.). *Procuraduría General de la Nación, República de Colombia*. Recuperado 19 de marzo de 2023, de <https://apps.procuraduria.gov.co/portal/-Procuraduria-adelanta->

vigilancia-preventiva-a-contrato-de-adquisicion-de-elementos-para-erradicacion-manual-de-cultivos-ilicitos-en-Guaviare-.news

Ramos Acevedo, J., & Ramos acevedo , A. (2017). Contratación estatal : teoría general y específica. En J. Ramos Acevedo, & A. Ramos acevedo, *Contratación estatal : teoría general y específica* (pág. 23). Bogotá, D.C.: Grupo Editorial Ibañez.

Rastrollo Suárez, J. (2021). Contratación pública y programas de cumplimiento empresarial en América Latina: los casos de Brasil y Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 26., 197-226. doi:<https://doi.org/10.18601/21452946.n26.07>

Restrepo Montoya, C. A. (Enero a Junio de 2020). De la contratación estatal en Colombia. *Pluriverso*, volúmen (13).

<http://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/Pluriverso/article/view/1360/1614>

Riveros Garcia , W. F. (2011). La Cesión de Contrato Estatal en Colombia. *Justicia y Razón.*, 115- 150.

Sanabria , P., Pulido , C., & Avellaneda, N. (2021). *The anti-corruption agency and its policy role in Colombia*. London: Routledge.

Santofimio Gamboa, J. O. (2009). El carácter conmutativo y por regla general sinalagmático del contrato estatal y sus efectos respecto de la previsibilidad del riesgo y del mantenimiento de su equilibrio económico. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 58.

Secretaria General de Hacienda. (s.f.). *POI Asturias. Informe de evaluación intermedia*. Obtenido de (2022).

Semana. (2020, mayo 23). *La pandemia disparó el virus de la corrupción en los contratos*. Semana.com Últimas Noticias de Colombia y el Mundo.

<https://www.semana.com/nacion/articulo/coronavirus-en-colombia-crece-la-corrupcion-en-contratos-en-cuarentena/673562/>

Semana. (2021, septiembre 14). Nación: Cartel de la Hemofilia: “Hubo una compleja empresa criminal”, la reveladora acusación en poder la Corte Suprema contra el exgobernador Edwin Besaile. Audiencia de acusación en la Corte Suprema contra Edwin Besaile (semana.com)

Semana (2022, julio 5). Nación: Eliminar la Procuraduría como propone Petro: ¿Conduce a una constituyente? Semana: Eliminar la Procuraduría como propone Petro: ¿es necesario? ¿Conduce a una constituyente? (semana.com)

SP., C.–F. (2016). La tangibilidad de la Historia. *INFODIR*, 74-76.

Suárez Zuluaga, L., & Vélez Amaya, M. (2016). *Alcances del principio de planeación en la contratación estatal, en sus dimensiones técnica, jurídica y financiera*. Medellín: Universidad EAFIT.

Swissinfo. (2022, abril 19). *Condenan a 10 años de cárcel a protagonista de desfalco a la salud colombiana*. SWI swissinfo.ch. [https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-corrupci%C3%B3n\\_condenan-a-10-a%C3%B1os-de-c%C3%A1rcel-a-protagonista-de-desfalco-a-la-salud-colombiana/47528258](https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-corrupci%C3%B3n_condenan-a-10-a%C3%B1os-de-c%C3%A1rcel-a-protagonista-de-desfalco-a-la-salud-colombiana/47528258)

Tiempo, C. E. E., & Rodríguez, G. R. (2020, noviembre 15). «Carrusel» de la contratación: Diez años del gran robo a Bogotá. *ElTiempo*. <https://www.eltiempo.com/bogota/carrusel-de-la-contratacion-diez-anos-del-gran-robo-a-bogota-549012>

Transparency International. (25 de enero de 2022). *La Corporación Transparencia por Colombia -TpC*.

Universidad Externado de Colombia, 2020. Conrad, Sebastian; Vázquez Matilla, Francisco Javier; Ibagón Ibagón, Mónica Liliana; Benavides Russi, José Luis

Vanguardia, R. (2021, abril 19). *10 escándalos de corrupción que desfalcaron al Estado y son recordados en plena Reforma Tributaria*. [www.vanguardia.com](http://www.vanguardia.com).

<https://www.vanguardia.com/colombia/10-escandalos-de-corrupcion-que-desfalcaron-al-estado-y-son-recordados-en-plena-reforma-tributaria-XX3642303>