

CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN COLOMBIA*

Alejandro Moncada Alzate*

INTRODUCCIÓN

1. Régimen de contratación mixta en Colombia.

El mandato constitucional introducido en el artículo 150 de la Carta Política es uno de los cambios de mayor resonancia en las dinámicas operativas de las instituciones públicas en Colombia, pues la obligación emanada del constituyente secundario en el sentido de introducir un Estatuto General de Contratación Pública, estipulaba de facto la prevalencia teórica de un modelo único de contratación administrativa (Bolaños, 2012, p.2) que engloban los contratos ejecutados para satisfacer necesidades cuya responsabilidad recae directamente sobre las instituciones del Estado, así como los que, por su estructura, tengan fuertes vínculos con el derecho privado, previendo facultar de amplios manejos operativos a las instituciones públicas, quienes tendrían la posibilidad de contratar bajo el régimen privado, a la par que se encargaría de garantizar derechos de primer nivel, como lo es el acceso al agua.

Un caso ejemplificante es el de las Empresas de Servicios Públicos (E.S.P), cuyo objeto está intrínsecamente ligado a los fines del Estado, pero su operación depende en gran medida de las relaciones entre privados. Los efectos del abandono del tratamiento dual entre régimen público y régimen privado fueron precisamente, la integración de características de los regímenes comerciales y civiles al interior del contrato administrativo, al punto de reconocer principios esenciales del derecho

* El trabajo de grado que se presenta a continuación fue realizado para optar por el título de abogado en la Facultad de Derecho de la Universidad CES y fue asesorado por la docente Clara María Mira González. Forma de citar: Moncada Alzate, Alejandro. *Corrupción en la contratación interadministrativa en Colombia*. Trabajo de grado. Facultad de derecho – Universidad CES.

* Estudiante de décimo semestre de la facultad de derecho de la Universidad CES. Correo electrónico: moncada.alejandro@uces.edu.co.

privado; como lo son la autonomía de la voluntad, la relatividad o imprevisión de los contratos, en el régimen público.

Estos principios fueron acogidos a pesar de las grandes dificultades y la eterna tensión que presuponen la garantía de la ejecución material del recurso público, pues los conflictos originados a partir de la búsqueda del aseguramiento de estipulaciones contractuales creadas entre el particular y el Estado en una relación de pares, con un alcance limitado a los intervinientes y la posibilidad de reajustes a partir de hechos sobrevinientes pueden implicar una sobrecarga de las obligaciones del Estado o la ineficacia de hecho de estos principios del derecho privado como lo indicamos anteriormente.

En igual sentido, las nuevas regulaciones del régimen de contratación pública dejaron de lado prerrogativas de control y orientación del proceso contractual tales como las cláusulas exorbitantes que, en el ordenamiento jurídico de antaño, buscaban la prevalencia de la potestad estatal y con ella del interés general, así como la protección preponderante del recurso público por sobre la voluntad del particular.

Para solventar tales contradicciones, el Estatuto General de la Contratación permitió la posibilidad de un régimen excepcional para la contratación, desarrollado por el legislador en la ley 1150 de 2007 con el fin de dotar de celeridad y competitividad a entidades públicas que por sus características particulares necesitan tales características para cumplir con eficacia sus fines legales. Sin embargo, las falencias originadas a partir de la legislación vigente han convertido a Colombia en uno de los países con mayores índices de corrupción administrativa del mundo, ubicándolo, en el 2022, en el puesto 91 de los 180 países más transparentes según el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (Transparencia Internacional, 2023). Pues uno de los factores con mayor incidencia en los niveles de corrupción estatal tiene que ver precisamente con los estándares interpuestos en los regímenes de contratación para la ejecución del recurso público.

2. Corrupción y contratación: Marco Normativo.

En un amplio sentido, la corrupción puede definirse como el abuso de posiciones de poder o confianza para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo (Transparencia Internacional, 2023). La Corte Constitucional en la Sentencia C-944/2012 ha determinado a la corrupción como una de las principales amenazas contra el Estado de Derecho pues *“vulnera los cimientos sobre los cuales se estructura la democracia, generando graves alteraciones del sistema político democrático, de la economía y de los principios constitucionales de la función pública”*(Corte Constitucional, Sentencia C 944 de 2012), generando graves daños al sistema democrático desde varias perspectivas, como el punto de vista político donde se establece que la comisión de los delitos contra la administración pública contenidos en el Título XV de la Ley 599 del 2000 repercuten en la reducción de confianza ciudadana hacia las instituciones, afectando de manera directa la legitimidad estatal.

Tal vulneración puede corroborarse partiendo de la última encuesta de Cultura Política publicada por el Departamento administrativo nacional de estadística (DANE, 2022), donde las amplias mayorías ciudadanas perciben que las tres instituciones que dirigen las ramas del poder público, como lo son el Congreso de la República, el gobierno en su respectiva distinción territorial, así como la Rama Judicial, son altamente corruptas:

Percepción corrupción

Porcentaje de personas de 18 años y más según consideración sobre el nivel de corrupción de los siguientes grupos o actores

**Total nacional
2019-2021**

Consideración sobre el nivel de corrupción de los siguientes grupos o actores:	2021				Variación en puntos porcentuales 2021 - 2019 Nada corrupto - No es corrupto	Variación en puntos porcentuales 2021 - 2019 Neutral: Ni en alta ni baja medida	Variación en puntos porcentuales 2021 - 2019 Es corrupto - Muy corrupto	Variación en puntos porcentuales 2021 - 2019 No sabe / No informa
	Nada corrupto - No es corrupto	Neutral: Ni en alta ni baja medida	Es corrupto - Muy corrupto	No sabe / No informa				
Congreso de la República	3,9	16,3	75,6	4,2	-1,9	-3,3	6,7	-1,6
Gobierno nacional	5,2	20,3	71,0	3,5	-2,2	-3,7	6,9	-1,0
Gobierno departamental	5,2	24,7	66,2	3,9	-2,2	-2,1	5,7	-1,4
Rama judicial	6,1	23,7	65,9	4,4	-1,9	-3,8	6,8	-1,0
Gobierno municipal	6,3	24,2	65,8	3,6	-2,1	-1,4	4,5	-1,1
Órganos de control	9,2	26,2	59,3	5,4	-4,0	-5,1	10,1	-0,9
Gremios, empresas u organizaciones privadas	12,5	27	53,6	6,9	0,3	-3,9	4,4	-0,8

Fuente: DANE. ECP-2021

Nota. Población de referencia: total de personas de 18 años y más; total nacional 2019, total nacional 2021: 35.805 (en miles). Los datos del 2019 corresponden a los ajustes realizados con base al CNPV 2018. Pregunta: "En una escala de 1 a 5, en la que 1 significa Nada corrupto y 5 Muy corrupto, cuál considera usted es el nivel de corrupción de los siguientes grupos o actores?". Se incluye la categoría de la escala correspondiente 99: No sabe, no informa.

DIMPE - GIT Capital Social

Tomado de la encuesta de cultura política del DANE (2022).

Este entorno de desconfianza ciudadana, además de afectar la legitimidad de los ciudadanos en las instituciones, también pervierte las relaciones de poder, generando ineficacia administrativa, además de un sometimiento de facto al imperio de la ley. Tal situación adquiere un nivel tal de gravedad que el legislador dispuso castigarlo a través del derecho penal en diversos tipos como lo son el prevaricato; donde un servidor, como podría ser un agente de tránsito, realiza una manifestación contraria a la ley como omitir la sanción administrativa a cambio de un soborno, o el peculado que, sin entrar en profundidades teóricas, es apropiarse de recursos públicos, o el tráfico de influencias que en estricto sentido podría ser, incluso, saltarse la fila de un trámite administrativo por mera recomendación.

Estas conductas que, a priori, podrían considerarse consuetudinarias, son algunas de las múltiples prohibiciones penales normalizadas que atentan de manera directa contra el orden constitucional, puesto que una de las características particulares de la corrupción es la creciente tolerancia de esta en las células de la sociedad, a la par de su extensión en otros individuos quienes, a falta de sanción,

replican comportamientos en pro de un beneficio particular aun cuando estas conductas tienen un impacto negativo en las mayorías sociales.

Lo anterior, quiere decir que la corrupción produce una afectación social progresiva y extensiva, que carcome las instituciones y las sustituye en individuos grises que se mueven entre la legalidad y la ilegalidad para, finalmente, reestructurar en la práctica el modelo institucional que constitucionalmente se estableció.

De igual forma, este fenómeno tiene un impacto directo en las políticas económicas de las naciones, así como en el ordenamiento jurídico privado y la relación de este con las instituciones públicas, pues en palabras de la Corte Constitucional (2012):

“La corrupción reduce la inversión, aumenta los costos económicos, disminuye las tasas de retorno y obstaculiza el comercio internacional, aumentando los precios de los bienes y servicios y reduciendo su volumen y calidad. Adicionalmente, este fenómeno facilita la formación de monopolios de hecho, conformados por las empresas que pagan sobornos. La eliminación de la competencia genera a su vez que la empresa que pague sobornos no invierta en todos los recursos necesarios para superar a la competencia, como costes de proyectos, modernización, investigación e inversiones tecnológicas, situación que va en detrimento de los consumidores y del desarrollo de la propia empresa”. (p.19)

Allí recobra especial relevancia la corrupción privada, tantas veces ignorada por los agentes de control y la opinión pública, pues se ha establecido una errada creencia sobre la cual se piensa que esta solo se instala en estamentos públicos.

Contrario a la creencia, los fenómenos de corrupción se manifiestan en los espacios públicos, privados y en la denominada “zona gris”, donde los actores fungen de bisagra conectando a la ilegalidad con la legalidad (Garay et al, 2008, p. 140), explicando que, en primera instancia, todo pulso social es permeable por la corrupción y en segundo lugar, este fenómeno depende de la legalidad para su

manifestación, pues se entiende que solo existe en la medida que la acción corrompida emerja de la legalidad o la acción ilegal termine su inercia en la legalidad.

Es decir, no puede existir una acción corrupta que sobreviva por sí misma y no emerja o se extinga en el orden legal, ejemplificándose en acciones de pequeña corrupción, como cuando se soborna un agente de tránsito para que omita funciones legales asociadas a su cargo, caso en el que de la facultad legal la acción corrupta termina en un delito, o casos de gran corrupción como cuando se realiza blanqueo de capitales a partir de la sobrefacturación, donde las ondulaciones de la acción ilegal desembocan en la posibilidad de la inversión legal del dinero.

Finalmente, otro síntoma de difícil tratamiento es la dependencia del sistema a las costumbres corruptas que se afianzan en la sociedad, no solo por la pérdida de cultura de la legalidad, tema a tratar más adelante, también por la estructura financiera que se torna dependiente de las rentas blanqueadas que permean el sistema financiero legal, pues la circulación de recursos, en principio ilegales, terminan entrando a la circulación legal, generando riqueza, que, posteriormente servirá a un sinnúmero de objetivos, incluso algunos loables como la contribución ciudadana vía impuestos.

Este flagelo a su vez se divide, según Garay, et al (2008) en corrupción de baja y gran escala, las cuales dependen de criterios económicos y de lesividad social, siendo los de gran escala, más gravosos y los que más recursos comprometen.

El trabajo en cuestión busca describir cualitativamente la aplicación del fenómeno de la corrupción al momento de la ordenación de gasto público mediando la modalidad interadministrativa. Esto en búsqueda de describir la lejanía entre la aplicación material de la norma y su espíritu fundante, además de examinar pronunciamientos incidentes en la vida del Estado.

Lo presente citará estudios cuantitativos del porcentaje de aplicación de ambos regímenes en gobiernos municipales y nacionales, con el fin de evidenciar el

mal uso de la institución y los efectos resultantes de años de torsión normativa por parte de quienes ostentan altos poderes de dirección.

Para esto se analizará el espíritu del legislador en lo concerniente a la presentación del proyecto de ley, las motivaciones, argumentos de los aforados y razones por las cuales se impulsó el debate legislativo, así como las conclusiones contenidas en las gacetas 90, 96, 282, 536 y 656 del Honorable Congreso de la República, se analizarán sentencias clave emitidas con base en el control de la Corte Constitucional frente al régimen excepcional de la contratación directa como lo son los pronunciamientos contenidos en las sentencias C-40 del año 2000, la sentencia C-357 del año 1999 y la sentencia C-949 del año 2001.

También serán objeto de estudio diversas sentencias de la Honorable Corte Suprema de Justicia para ejercer un análisis sobre las actuaciones penales llevadas a cabo por la jurisdicción al momento de enfrentar la comisión de delitos en uso de la movilidad interadministrativa. De esta manera, la sentencia 4903 de 2018, la 29 de 2021 o la 50472 de 2018, serán objeto de estudio en el presente escrito.

De igual forma, se citará y analizará jurisprudencia que se refiere al abuso de la institución, teniendo como referencia los conceptos de corrupción, contratos interadministrativos, contratación directa, contratista, administración pública, contratación pública y empresas industriales y comerciales, teniendo como objetivo demostrar cómo la estructuración legal de la norma ha venido permitiendo una aplicación contraria a los principios generales de la contratación pública, como lo son la transparencia, la selección objetiva, la economía y la responsabilidad (ley 1150, 2007) generando una inaplicabilidad práctica del régimen general.

El cual es minoría al momento de ejecutar los recursos públicos, poniendo de facto una contrariedad de tal relevancia que conlleva a la reconfiguración real del Estado por la inutilidad de la ley, a la par que alimenta estructuras políticas que contrarían el deseo democrático fundacional contenido en el Artículo 40 de la Carta

a través del cual se garantiza el derecho de toda persona a elegir, ser elegido y, en general, a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Pues tales agrupaciones electorales, una vez en el poder, son alimentadas por recursos económicos que son ejecutados ignorando los principios de transparencia y selección objetiva, de modo que “el deber ser” se topa con una realidad donde el ordenador del gasto elige al ejecutor del gasto, privilegiando intereses subjetivos dirigidos a la perpetuación de ese mismo poder que permite ordenar y ejecutar el determinado fondo, sometiendo los canales democráticos e imposibilitando la alternancia y acceso real al poder político puesto que los mismos que ejecutan el presupuesto público hacen uso de este fortalecido brazo financiero para garantizar, una y otra vez, la reelección en las instituciones que les abren dichas posibilidades.

En otras palabras, el presente trabajo también plantea como meta demostrar cómo la distorsión de las normas especiales de contratación y sus flácidas restricciones han sido combustible perfecto para la proliferación de maquinarias políticas que se alimentan, perpetúan y sobreviven a partir de la corrupción.

En ese sentido el primer capítulo da cuenta del Régimen General de Contratación y cómo el Régimen Excepcional emerge de este. El segundo capítulo da paso a un análisis del régimen jurídico de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado las cuales, al hacer parte del conglomerado público y tener un objeto misional específico e intrínsecamente ligado con las normas del mercado, son las entidades que suelen usarse para la contratación interadministrativa sin que esto signifique que son las únicas. El tercer capítulo data de un análisis jurisprudencial que sienta importantes posturas de instituciones clave frente al tema tratado. El cuarto capítulo expone un caso de estudio objeto de control político por parte del Concejo de Medellín en uso de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 312 de la carta. El quinto capítulo plantea las conclusiones. Finalmente, el sexto capítulo enuncia posibles soluciones que podrían dotar de mayor exigencia la contratación interadministrativa en búsqueda de cerrar los canales para la corrupción.

De esta manera se plantean algunas críticas acompañadas de una serie de propuestas que podrían ayudar a solventar las problemáticas planteadas y, en todo caso, servirán para alimentar la necesaria discusión de caras a la urgencia de eliminar recovecos legales que sirvan para la proliferación de la corrupción, para finalmente definir unas conclusiones dirigidas a la consolidación de la problemática y el hincapié frente a la importancia de otorgar la relevancia del caso, que no es otro que la transformación de vidas.

Capítulo 1: Régimen General de la Contratación y Régimen Excepcional de la Contratación.

Como se mencionó anteriormente, el régimen general de la contratación emerge del mandamiento constitucional contenido en el Artículo 150 de la Constitución política (1991) el cual estipula que:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional.” (p. 42)

En aplicación a dicho mandato el Congreso de la República expidió la ley 80 de 1993, teniendo como objeto disponer de las reglas y principios que regirán los contratos de las entidades estatales de manera general, previendo las definiciones de las figuras jurídicas constituidas como parte del proceso contractual, así como los derechos, obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades a las que se encuentran sujetas.

Es así como se establecieron los cuatro principios de la contratación estatal:

1. **Transparencia:** Todo proceso de selección del contratista se deberá hacer de manera pública. Cualquier persona interesada podrá obtener información del desarrollo de cada una de las etapas del proceso, teniendo como consecuencia que

cualquier decisión deberá estar motivada y las personas podrán cuestionar dicha motivación. (Ley 80, 1993)

2. Responsabilidad: Los servidores públicos estarán obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato, respondiendo por la correcta elaboración de los estudios necesarios, los diseños, planos, evaluaciones o pliego de condiciones, evitando confusiones que obstaculicen la correcta contratación. De igual forma, se velará por la correcta ejecución del contrato, pudiéndose generar consecuencias jurídicas en contra de contratistas que actúen en contra del interés general. (Ley 80,1993)

3. Selección objetiva: *“Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.”* (Ley 80, 1993).

4. Economía: Se busca la eficiencia y celeridad en todas las actuaciones de la entidad y del contratista, lo que se concreta en la agilización de los trámites. Con este se insta para que se lleven a cabo los procedimientos y etapas estrictamente necesarias para seleccionar la propuesta que resulte más afín a los intereses del estado objetivamente, tanto en la ejecución como en el costo más favorable. (Ley 80, 1993).

Para el cumplimiento de los principios, el legislador estipula como regla general la licitación pública, pero facultó a las entidades públicas para contratar de manera directa (Ley 80, 1993) ¹. Dicha facultad se desarrolló a través de la ley 1150 del 2007 en su artículo 2, el cual estableció 5 modalidades de contratación, siendo la primera la regla general:

¹ Artículo 4 inciso 8 de la ley 80

1. Licitación Pública: *“La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo.”* (Subrayado por fuera del texto original) (Ley 1150, 2007, p.1)

En segundo lugar, estableció la Selección Abreviada la cual es una modalidad excepcional de contratación, la cual dicta:

2. Selección Abreviada: *“Prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.”* (Ley 1150, 2007, pp. 1-2)

Al ser esta modalidad de carácter excepcional, la ley 1150 (2007) estipula unas causales taxativas las cuales son:

- a. “Suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización*
- b. La menor cuantía.*
- c. Celebración de contratos para la prestación de servicios de salud.*
- d. Licitación pública que haya sido declarada desierta.*
- e. La enajenación de bienes del Estado.*

f. Productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas.

g. Contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las Empresas Industriales y Comerciales Estatales y de las Sociedades de Economía Mixta.

h. Los contratos de las entidades, a cuyo cargo se encuentre la ejecución de los programas de protección de personas amenazadas.

i. La contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional.

j. Los bienes y servicios no uniformes de común utilización por parte de las entidades públicas” (pp. 2-5)

Otra de las modalidades descritas en la presente ley, es el concurso de méritos, el cual busca suplir una necesidad muy puntual al momento de realizar contrataciones públicas, pues como la propia norma lo indica es una “*Modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación*” (Ley 1150, 2007, p.5).

Algo similar sucede al momento de analizar la mínima cuantía, otra de las modalidades de contratación que tuvo como fin establecer un límite en el importe que permitiese una contratación más ágil, no debiendo superar el 10% de la menor cuantía de la entidad, fijando este valor a partir del Manual de la Modalidad de Selección de Mínima Cuantía expedido por Colombia Compra Eficiente.

Finalmente, se estableció la modalidad de contratación directa la cual se permite en casos puntuales que dicta la norma, entre los cuales, se incluye la contratación interadministrativa que tendrá un especial análisis en el presente trabajo. De manera que la ley 1150 (2007) estipula que esta modalidad procederá en:

“a) Urgencias manifiestas

b) Contratación de empréstitos.

c) Contratos interadministrativos

d) La contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS (actualmente Dirección Nacional de Inteligencia), que necesiten reserva para su adquisición.

e) Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.

f) Los contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a que se refieren las Leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y las normas que las modifiquen o adicionen, siempre y cuando los celebren con entidades financieras del sector público;

g) Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado;

h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales;

i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles.

j) La contratación de bienes y servicios de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), que requieran reserva para su adquisición.

k) La selección de peritos expertos o asesores técnicos para presentar o contradecir el dictamen pericial en procesos judiciales.

l) Los contratos o convenios que las entidades estatales suscriban con los cabildos Indígenas y las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, cuyo objeto esté relacionado con el fortalecimiento del Gobierno Propio, la identidad cultural, el ejercicio de la autonomía, y/o la garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

m) Los contratos que las entidades estatales suscriban con los consejos comunitarios de las comunidades negras.

n) Los contratos que las entidades estatales suscriban con las organizaciones de base de personas pertenecientes a poblaciones afrocolombianas, raizales y palenqueras o con las demás formas y expresiones organizativas. (pp. 5-7)

Es así como la Ley 80 de 1997, desarrolló el mandato superior del Estatuto General de la Contratación que terminó derivando de sí mismo un régimen especial consignado en la Ley 1150 de 2007 donde se incluyó la contratación directa como la posibilidad excepcional para la ejecución presupuestal con el fin de solventar las tensiones que, como se plasmó anteriormente, fueron generadas a partir del cambio de modelo administrativo que trajo consigo la Constitución de 1991.

El cual fue sometido a grandes retos teórico-prácticos por la presión ejercida a la administración cuando de cumplir algunos fines constitucionales se tratase, teniendo que, necesariamente, compaginar con las normas del mercado para lograr la competitividad y celeridad requerida para garantizar la supremacía de los derechos y bienes jurídicos protegidos.

En esa búsqueda, el lunes 1 de agosto de 2005, el gobierno nacional presentó el proyecto de Ley 20 en cabeza del ministro del interior Sabas Pretelt de la Vega, iniciando su exposición de motivos planteando como objetivos “*introducir medidas para la eficiencia y transparencia en la gestión contractual que hagan del mecanismo contractual un hito de eficiencia en la administración del recurso público y un*

terreno adverso al accionar de la corrupción (Congreso de la República de Colombia, 2005).

Lo anterior llevó a que posterior a este se aclarara que el naciente proyecto se da en el marco de la concertación con los diversos actores, como lo son contratistas, la academia, el ministerio público y la sociedad civil con el objetivo de dotar de eficacia a un obsoleto sistema de contratación estatal que, según el gobierno nacional, requiere mayor agilidad y simplicidad en los procesos, siendo esta la mejor garantía para la reducción de costos de transacción que encarecen el gasto final, además de *“la eliminación de aspectos que puedan ser utilizados desde la venalidad para usufructuar indebidamente el patrimonio de los colombianos”* (Congreso de la República de Colombia, 2005).

Siendo el proyecto un esmero por eliminar las afectaciones a la sana competencia, las alteraciones al puntaje en la emulación, la elusión de la ley 80 como cuando se usaban cooperativas públicas y los desvíos en los pliegos que serían solucionados a partir de la previa publicación de estos.

Para esto, uno de los cambios trascendentales que estipula la nueva reglamentación fue la separación de las condiciones del proponente y la oferta, siendo sus condiciones de carácter habilitante (capacidad administrativa, operacional, financiera y experiencia), mientras que la evaluación y selección de la oferta tuviese un análisis meramente técnico y económico, dando como resultado una primera etapa de verificación de cumplimiento, que se aísla del proceso de evaluación de la propuesta, evitando, en teoría, el direccionamiento de los pliegos en los procesos contractuales y dotando de mayor celeridad la práctica de la evaluación, pues el servidor público ya no tendría que enfrentarse al tedioso análisis de la documentación del contratista, sino que encontraría su información habilitante en el Registro Único de Proponentes.

Una vez ahondado el punto de la habilitación, los motivos del gobierno nacional para modificar las reglas de juego en lo referente a la evaluación y selección, se dirigieron a manifestar la ineficacia que supone contratar sin distinción cualquier bien o servicio bajo una misma modalidad contractual, planteando el sinsentido cuando, por ejemplo, se contrata una obra de infraestructura o se compra una silla bajo una misma metodología.

Es por esto que se impulsó la implementación de las modalidades de selección en razón de las características del objeto, las cuales fueron previamente citadas, incluyendo la modalidad de contratación directa, la que supuestamente sería reducida a su mínima expresión siendo utilizable solo en las urgencias manifiestas, los empréstitos y los contratos interadministrativos.

Finalmente, el gobierno nacional concluye la argumentación del proyecto reiterando que el espíritu de la ley es la búsqueda de la eficacia, la transparencia y lucha contra la corrupción, sentenciando el exministro Sabas Pretel (Congreso de la República de Colombia, 2005) que:

“El proyecto de ley que hoy se presenta no tiene por objeto dictar un nuevo estatuto general de contratación, sino introducir medidas puntuales que permitan a las entidades hacer más eficiente y transparente su gestión, así como corregir algunas fallas que se han presentado en su aplicación y que han derivado en espacios que son aprovechados por la corrupción para desviar los recursos de las finalidades estatales a los que se encuentran destinados.” (p.7)

Del análisis del espíritu del legislador se desprende un profundo deseo de cambio en el modelo contractual, pues las pautas establecidas con anterioridad a la ley 1150 de 2007 aperturaron grietas utilizadas por los ordenadores de gasto a lo largo y ancho del país con el fin de evadir los principios generales de la ley 80 de 1993 cuyo mandamiento establece la prevalencia de la transparencia, la selección objetiva, la responsabilidad y la economía en la contratación pública.

Estos principios, sistemáticamente vulnerados a partir de torceduras en la aplicación normativa, terminan por originar numerosos contratos donde se concretaban cuantiosos recursos que culminaron por ejecutarse sin el lleno de los requisitos legales, siendo direccionados a operadores ilegítimos que no habían logrado los endosos contractuales de forma legal, emergiendo de este mero acto un sin número de situaciones fácticas que profundizan las cepas de corrupción al interior de la administración pública.

Evidenciando la cancerígena simbiosis entre políticos y contratistas que sobrevive a partir de la consecución de recursos que, a su vez, son usados para el enriquecimiento propio y el uso de campañas políticas que no tienen otro fin más allá de la consecución de nuevos espacios de poder que posibiliten la obtención de más recursos a partir de contratos públicos, para de esta manera, garantizar la permanencia en el poder y, por ende, la supervivencia misma de un círculo sin fin que se alimenta a sí mismo de dineros públicos para la conquista del poder y que tiene como objetivo la obtención de poder para la apropiación de más recursos económicos.

Capítulo 2: Régimen Jurídico de Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

La creación de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) encuentran un fundamento que se remonta a tiempos más antiguos que la Constitución de 1991, pues al realizar un recuento normativo de la mencionada institución se encuentra que, de antaño, el legislador había establecido la posibilidad de creación de sociedades con participación descentralizada que se enfocara en el desarrollo de actividades con naturaleza comercial e industrial, denominándose como descentralizadas indirectas según los decretos 130 de 1976 y 1050 y 3130 de 1968.

De allí que, la necesidad de instituciones cuyo objeto sea la prestación de servicios, ha sido una constante en la vida institucional de Colombia, pues estas

entidades, que para el cumplimiento de su misionalidad necesitan competir en el mercado, han supuesto un reto jurídico al momento de su reglamentación, pues la necesidad de flexibilidad ha vislumbrado una carencia aún mayor y que no encuentra solución en la positivización de leyes; la histórica carencia ética de quienes han dirigido el presupuesto público.

Según el artículo 68 de la ley 489 de 1998, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, son entidades descentralizadas por servicios creadas por o con autorización de ley, con arreglo al artículo 210 de la Constitución Política, el cual establece que *“Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa”* (Constitución Política de Colombia, 1991, p. 59).

A renglón seguido, los artículos 85 y 86 de la misma ley, plantean que éstas contarán con autonomía administrativa y patrimonio independiente de carácter público, lo que significa que estatutariamente define su organización interna, los lineamientos contractuales a partir del denominado manual de contratación, las operaciones según el manual de funciones y los procesos de control interno, además el artículo 88 planteó las figuras de gerente y junta directiva en lo concerniente a la gobernanza de la entidad, diferenciándose de los privados en la elección de los puestos directivos, en consecuencia el inciso 2 del artículo 5 de la ley 909 de 2004 a partir de la cual se realiza la clasificación de empleos, los cargos de *“Presidente; Director o Gerente; Vicepresidente; Subdirector o Subgerente; Secretario General; Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones y Jefes de Control Interno y Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces”*(Ley 909, 2004). se instauran como cargos de libre nombramiento y remoción, mientras que las personas jurídicas que encuentran su albor en la iniciativa privada definen bajo criterios autónomos la elección de los puestos de dirección.

En virtud de ello, el literal d del artículo 91 de la ley 136 de 1994 modificado por el artículo 32 de la ley 1551 de 2012 precisa como funciones de los alcaldes en relación con la administración municipal, la de “Nombrar y remover los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes”. (Congreso de la República, Ley 1551 de 2012).

En cuanto al régimen de contratación; el artículo 14 de la ley 1150 de 2007 modificada por el artículo 93 de la ley 1474 de 2011 dispuso un régimen exceptivo para las EICE estableciendo que:

“Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes. (Congreso de la República, Ley 1474, 2011, p. 79).

Por el carácter comercial de los servicios que emergen de las actividades propias de las EICE, la legislación vigente ha justificado el sometimiento parcial de las EICE al régimen privado, especialmente al Código de Comercio y, subsidiariamente, al Código Civil, tal como lo afirma Colombia Compra Eficiente (2022):

“La necesidad de que en su actividad industrial y comercial, tradicionalmente ajena al Estado y propia de los particulares, ellas actúen en términos equivalentes a éstos cuando realicen actividades similares, sin tener prerrogativas exorbitantes que atenten contra el derecho a la igualdad ni estar sujetas a procedimientos administrativos que entraben sus actuaciones y las pongan en situación de desventaja frente a sus competidores [...]. Por ello, la regla general es que en sus actos y contratos rijan las normas de derecho privado, salvo en cuanto a sus relaciones con la Administración y en aquellos casos en los que por expresa disposición legal ejerzan alguna función administrativa, puesto que allí sí deberá dar aplicación a las reglas de derecho público pertinentes. (p. 1)

Frente al régimen laboral aplicado, el artículo 5 del decreto ley 3135 de 1968 señala que:

“Las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.” (p. 2)

Significando esto que, la relación entre los trabajadores y la EICE se encuentra regulada por las normas que reglamentan los contratos laborales de trabajo, aplicando para ellos el régimen laboral, así como en la convención colectiva, pacto colectivo y reglamento interno de trabajo, si los hubiere, además la competencia de las eventuales controversias será resuelta, naturalmente, por un juez laboral. Cabe reiterar que dicho régimen no aplica para los cargos directivos, quienes están sujetos a las normas del derecho público.

Así mismo, el mandato constitucional de sujeción de las EICE a las normas del derecho público se desprende del artículo 267 de la Carta, además de la reglamentación de la Contaduría General de la Nación y demás regímenes que son

consolidados en la manifestación de la Corte Constitucional en la Sentencia de Constitucionalidad 691 del año 2007 la cual estableció que:

“El sometimiento de las sociedades y filiales a las que se refiere el artículo 94 de la Ley 489 de 1998, a los actos de creación y a las reglas del derecho privado y especialmente a las del Código de Comercio, no obsta para que de todas maneras queden sometidas a las disposiciones constitucionales que establecen el control fiscal respectivo (art. 267) y a las normas de la Contaduría General de la Nación (art. 354); a las normas constitucionales que consagran inhabilidades e incompatibilidades (art. 180-3, art. 292, art. 323); al control político que corresponde a las cámaras (art. 208); a la delegación de funciones que el Presidente de la República podrá hacer en los representantes legales de entidades descentralizadas (art. 211); a atender los informes que soliciten las asambleas departamentales por medio de ordenanzas, sobre el ejercicio de sus funciones a los directores de institutos descentralizados del orden departamental (art. 300-11), entre otros. (Corte Constitucional, 2007).

Es así como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplica para los cargos directivos de las EICE, del mismo modo le es atribuible los mandamientos del régimen disciplinario. También serán objeto del control político por parte de las corporaciones públicas del control fiscal por parte de la Contraloría y estarán sometidos al control disciplinario desarrollado por la ley 734 del año 2002, junto con las demás prerrogativas legales que cobijan a los servidores públicos y funcionarios de libre nombramiento y remoción.

En lo que respecta al manual de contratación y su influencia metodológica al momento de entablar negocios jurídicos haciendo uso del recurso público, la fuente normativa emerge del artículo 2.2.1.2.5.3 del decreto 1082 del año 2015 el cual estableció que *“Las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente.”* (Departamento administrativo de la función pública,

2015), sin perjuicio de la obligación de cumplir los postulados legales de la ley 90 de 1993 y demás normas.

En este punto cabe enfatizar que la ideación y estructuración del manual de contratación de las EICE recae sobre la propia entidad. Es decir, las EICE ejecutan el recaudo de los contribuyentes a partir del propio desarrollo normativo que realizan de su manual de contratación, teniendo como único requisito categórico que los objetos a contratar estén relacionados con el objeto social de la entidad que, valga la claridad, también es establecida por sí misma en sus estatutos, sin que exista un límite numérico de objetos a tener.

Generando en la práctica que los límites normativos que fueron institucionalizados en el Estatuto General de la Contratación a partir de la presunta apuesta por cerrar los canales para la corrupción, fuesen materialmente reemplazados por un cuasi incentivo perverso que delega en entes públicos con holgados presupuestos, la responsabilidad de imponerse a sí mismos los requisitos por medio de los cuales contratarán, contrario a los postulados que promueven procesos reglados para la administración pública, la experiencia de lo que en el pasado fue llamado como “descentralizadas indirectas” y los argumentos esgrimidos por la nación en la exposición de motivos, balanceándose discursivamente en la necesidad de eliminar la corrupción, pero materializando la norma sin mayores cambios o requisitos tendientes a solucionar la falta de criterios objetivos en los procesos de contratación por parte de las EICE.

Capítulo 3: Régimen Jurídico de los Contratos Interadministrativos.

Como se narró anteriormente, los contratos interadministrativos surgen a partir del inciso 3 del artículo 2 de la ley 1150 del año 2007, donde se estipula que la modalidad de selección directa procederá, en los “*Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el*

objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. (Ley 1150, 2007).

En ese sentido, la propia ley establece unas excepciones taxativas frente a los objetos de los contratos que no pueden ejecutarse vía interadministrativo por las condiciones particulares a desarrollar y los criterios de las instituciones públicas, que, por conveniencia o inconveniencia, deben suplir las necesidades descritas a partir de otras modalidades contractuales más aptas para cumplir lo requerido, así como los fines del Estado:

“Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo. (Congreso de la República, Ley 1150 de 2007)

A renglón seguido, se estipula uno de los criterios para el control de la figura que ha servido como caballo de batalla en contra de demandas de institucionalidad contra la norma, además de contradecir argumentos dirigidos a evidenciar las problemáticas derivadas del poco control normativo del que carece esta figura:

“En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad. (Congreso de la República, Ley 1150 de 2007).

Como será evidenciado en el próximo capítulo, uno de los argumentos principales esgrimidos por la Corte Constitucional para sentenciar la exequibilidad de la norma es el sometimiento de esta institución, y por ende de las entidades que ejecuten estos contratos como las EICE, al Estatuto General de Contratación.

Sin embargo, la misma ley estipula dos casos en los cuales este sometimiento es improcedente: El primero; cuando la entidad desarrolle la actividad en competencia con el sector privado, lo que sucede en la mayoría de los casos entendiendo las EICE como generadoras de plusvalía y, justamente la necesidad de competir en el sector privado es la característica que soporta su existencia, así como los pocos límites para contratar.

Por consiguiente, el mal uso de esta añeja figura previamente establecida en las denominadas “descentralizadas indirectas”, emergió de una excepción que la misma ley establece sin importar que el objetivo en medio del fragor legislativo había sido cerrar las puertas a prácticas corruptas que se venían replicando de tiempo atrás como sucedía en la contratación interadministrativa en pasadas legislaciones.

La segunda excepción para someter los contratos interadministrativos al Régimen General de la Contratación, es que la entidad ejecutora del contrato tenga relación directa con sus actividades misionales, lo cual también es un requisito para que las EICE puedan contratar de manera interadministrativa.

Logrando con esto que, entidades públicas, accedan fácilmente a esta excepción porque, como se mencionó, quienes compiten en el mercado se encuentran dentro del régimen privado, principalmente orientados por el Código de Comercio, permitiendo que desarrollen sus propias normas y metodologías para la selección de sus objetos sociales, por consiguiente, la práctica demuestra que basta solo la manifestación de la voluntad de quienes ostenten la calidad, para abrogar actividades ilimitadas a la determinada persona jurídica. Pudiendo diversificar en cuantos objetos

sociales existen, aun cuando estos no se alineen a las actividades iniciales que motivaron la creación de la empresa.

Si bien esta disposición legal sirve para que entidades con ánimo de lucro y patrimonios privados pueda incidir en el sector económico que consideren, frente a la aplicación en sociedades con capitales de origen público previsiblemente se origina la contrariedad de administrar recursos públicos con facultades preestablecidas para privados, quienes son libres de autodeterminar su patrimonio como convenga, mientras el gasto público solo debería responder a procesos reglados.

Esta tensión se traduce en la facultad de las EICE de ser contratado para cualquier servicio, siempre y cuando la ejecución sea permitida estatutariamente, sin que importe la real capacidad de ejecución.

En continuación de la norma citada, para la subcontratación, la ley estipula la prohibición de vincularse a personas jurídicas o naturales que hayan participado en la etapa precontractual del proceso:

“En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal. (Congreso de la República, Ley 1150 de 2007).

En esta prohibición subyace la facultad de subcontratación, pues se permite tácitamente siempre y cuando no se vincule personas naturales o jurídicas que estén relacionadas con la etapa precontractual. Ni la ley ni otras normatividades han estipulado límites a la subcontratación, de hecho, el Estatuto General de Contratación no menciona la figura y la referencia que se encontraba en el parágrafo 2 del artículo 12 de la ley 1150 de 2007 en el sentido de ordenar que *“El Gobierno adoptará medidas que obliguen la inclusión en los pliegos de condiciones, de la*

subcontratación preferente de las Mipymes en la ejecución de los contratos...” (Ley 1150, 2007) fue sustraído por la modificación normativa que se realizó a partir de la ley 1474 del año 2011. De esta forma no hay manifestación alguna del legislador en lo que respecta a la subcontratación, pero sí la habilitación legal para llevarla a cabo.

En ese sentido, en lo que respecta al régimen jurídico de la subcontratación, debemos referirnos al Decreto 1082 del año 2015 por medio del cual se institucionaliza la figura. Sin embargo, las disposiciones acusadas solo refieren a los aspectos atinentes a la cobertura de riesgos derivados de la subcontratación, evidenciando la normalización del esquema contractual, además de la nula intención de reglamentar o definir esta figura que ejecuta cuantiosos recursos públicos.

Es así como el estado de cosas concluye que no se ha reglamentado ni definido la subcontratación de recursos públicos y su aplicación, contrario a darse en procesos reglados, se avala en un vacío legal con la única certeza de que no se prohíbe.

Por la misma vía, en lo que respecta a los acuerdos comerciales de Colombia con Perú y la Unión Europea, el bloque de constitucionalidad refrendado en la ley 1669 del año 2013 estipula en el inciso 5 del artículo 178 la posibilidad de que entidades contratantes le soliciten a contratistas la porción contractual que subcontratan:

“Las entidades contratantes podrán pedir al licitador que indique en su oferta la parte del contrato que dicho licitador tenga intención de subcontratar a terceros y cualquier subcontratista propuesto. Esta indicación no afectará la responsabilidad del contratista principal.” (Congreso de la República, Ley 1669 de 2013).

Sin embargo, esta disposición meramente potestativa no ha tenido acogida en la práctica, su utilidad resulta nula y dista mucho de ser un requisito imperativo al momento de realizarse la contratación, pues a la discrecionalidad de la norma se le suma la dificultad que le supone al contratista informar durante la oferta la parte del

contrato que será subcontratada, así como preestablecer la persona a subcontratar en medio de un mercado fluctuante y ejecuciones lentas.

Lo anterior se profundiza en contratos de altas cuantías o de actividades de alta complejidad, como puede suceder, por ejemplo, en los contratos de obra donde las necesidades a satisfacer pueden ser diversas y especializadas. No obstante, no hay ni asomo de aplicación normativa en el entendido que la recomendación carece de ineludibilidad.

Finalmente, el inciso 3 del artículo 2 de la ley 1150 del año 2007 finaliza con una disposición legal tendiente a prohibir la figura de los contratos interadministrativos en los contratos de seguro de las entidades estatales, ya que no respondería a la sana crítica que recursos públicos fueran asegurados con recursos públicos. *“Estarán exceptuados de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales.”* (Congreso de la República, Ley 1150 de 2007).

Ahora bien, la regla para la contratación directa a partir de contratos o convenios interadministrativos emana del artículo 76 del decreto 1510 del año 2013 por medio del cual *“Se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.”* Y dispone:

“Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre entidades estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 73 del presente decreto.” (Congreso de la República, Ley 1510, 2013).

El referido artículo 73 de la ley 1510 (2013) del mismo decreto estableció los requisitos procedimentales para la ejecución contractual directa, el cual básicamente se basa en esgrimir la motivación argumentativa mediando un acto administrativo que contenga:

“Artículo 73. La entidad estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener:

- 1. La causal que invoca para contratar directamente.*
- 2. El objeto del contrato.*
- 3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.*
- 4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos”. (p. 16).*

Frente al primer requerimiento, en principio debe recordarse que, según el literal c del inciso 4 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, el contrato interadministrativo en sí mismo es una causal para contratar de manera directa, siempre y cuando el servicio a satisfacer encuentre congruencia en la razón social de la entidad. Como segundo requisito, se tiene la obligación de justificar la razón por la cual el determinado servicio objeto del contrato debe ser contratado, sin embargo, en este punto no se requiere fundamentación alguna frente al por qué dicha necesidad debe contratarse de manera directa, tampoco se demanda una motivación del por qué resulta más beneficioso un contrato directo que una licitación pública en el caso particular, para poner un ejemplo.

Al respecto del inciso 3 del citado artículo, el presupuesto para la contratación es un mandato que trajo consigo el Régimen General de Contratación y se integra a la etapa precontractual que soporta la ejecución, brindando de viabilidad el proyecto a realizar.

El 4 inciso del decreto 1510 del 2015 es un mandato que guarda profunda consecuencia con el artículo 3 de la ley 1150 del 2007 el cual estableció:

“De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y

en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos”. (Congreso de la República, Ley 1150 de 2007).

Para tales fines, se desarrolló el Sistema Electrónico Para la Contratación Pública (SECOP), donde Colombia Compra Eficiente, entidad creada mediante el Decreto Ley 4170 de 2011, carga y administra todos los elementos precontractuales y de la ejecución contractual para que interesados puedan acceder a la información pública, tal como lo indica la Ley de Transparencia y Derecho a la Información 1712 del 2014 y el Decreto Único Decreto Único 1082 de 2015.

De esta forma se constituyeron los requisitos previos que permiten la ejecución de recursos públicos mediante contratos interadministrativos, estableciendo cuatro condiciones taxativas las cuales no suponen limitaciones reales a la desbordada facultad que se tiene para efectuar contratos interadministrativos a través de la modalidad directa, pues en la práctica basta con informar que se adelantará un contrato interadministrativo para satisfacer alguna de las inagotables necesidades sociales. Además del cumplimiento de prerequisites contractuales como los que refieren los incisos 3 y 4 previamente analizados.

Es así cómo puede afirmarse que no hay mayores criterios para la contratación interadministrativa, salvo las prohibiciones estipuladas por el inciso 4 del mismo artículo 2 de la ley 1150 del 2007 que señaló cuando no puede hacerse uso de esta modalidad contractual:

“Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. (Congreso de la República, Ley 1150 de 2007).

Finalmente, para la vigilancia y control en la ejecución contractual el régimen aplicable a los contratos interadministrativos se estableció en la ley 1174 del año 2011 a través de sus artículos 83 y 84, los cuales determinan las facultades legales de los supervisores e interventores, así como la definición y fundamento de ambos cargos, los cuales serán encargados de velar por la correcta ejecución contractual.

Capítulo 4: Análisis jurisprudencial de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia.

Como se evidenció en el capítulo anterior, los problemas de corrupción administrativa en la contratación pública fruto de las hendiduras existentes en los diversos regímenes jurídicos dispuestos a lo largo de la historia del Estado colombiano, son y serán un punto de amplio debate por parte de las instituciones públicas, juristas y ciudadanos preocupados e impotentes ante la incapacidad estatal para bloquear y evitar las inclinaciones delictivas de quienes han ordenado el gasto de manera irregular.

Debido a que no solo el ejecutivo ha procurado, al menos en el discurso, establecer normas conducentes a la correcta ejecución del gasto público a través de la iniciativa legislativa, también la justicia ha realizado múltiples análisis de constitucionalidad de la norma, así como la jurisdicción penal se ha empeñado en probar y sancionar las acciones ilegales de quienes, valiéndose de los defectos normativos, han incurrido en tipos penales referentes a los delitos contra la administración pública.

No obstante, estos esfuerzos han sido en vano, pues ni la Corte Constitucional ha tenido el suficiente valor para implementar análisis de fondo con la rigurosidad que exige la presente problemática, ni los legisladores han sancionado normas lo suficientemente regladas para evitar malversaciones en los recursos públicos y la jurisdicción penal resulta inútil pues condenas penales individuales no impiden la

proliferación de casos sistémicos e intrínsecamente ligados con las formas consuetudinarias corruptas al momento de acceder y ejercer el poder institucional. En definitiva, aún no logra evitar la perpetuación y replicación de las mencionadas conductas en el tiempo.

Es así como las diversas sentencias de constitucionalidad emitidas por la honorable Corte Constitucional se han quedado cortas, sin siquiera ir más allá del mero análisis formal y general de la norma, emitiendo fallos simplistas que deciden ignorar de plano una problemática de tal envergadura, aún cuando juristas y ciudadanos han puesto de presente la pérdida de cuantiosos recursos a través del arqueo de las modalidades contractuales anteriormente descritas, obviando que, de otra forma, estos fondos podrían ser utilizados en la transformación de la vida de cientos de miles, quienes se ven condenados a padecer la inutilidad de un Estado incapaz de renovar la condición propia y la de los suyos.

Un caso ejemplar es el de la sentencia de constitucionalidad C-40 de 2000 donde se resolvió una demanda instaurada en contra del artículo 2 de la ley 80 de 1993 *“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”* (Congreso de la República, Ley 80 de 1993) el cual dictamina:

"Artículo 2º.- De la definición de entidades, servidores y servicios públicos.

- Para los solos efectos de esta ley:

1º Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que

exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

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

2° Se denominan servidores públicos:

a) Las personas naturales que prestan sus servicios dependientes a los organismos y entidades de que trata este artículo, con excepción de las asociaciones y fundaciones de participación mixta en las cuales dicha denominación se predicará exclusivamente de sus representantes legales y de los funcionarios de los niveles directivo, asesor o ejecutivo o sus equivalentes en quienes se delegue la celebración de contratos en representación de aquéllas.

b) Los miembros de las corporaciones públicas que tengan capacidad para celebrar contratos en representación de éstas.

3° Se denominan servicios públicos:

Los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquéllos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines.

PARÁGRAFO. - Para los (sic) efectos de esta ley, también se denominan entidades estatales las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales, las cuales estarán sujetas a las disposiciones del presente estatuto, especialmente

cuando en desarrollo de convenios interadministrativos celebren contratos por cuenta de dichas entidades.” (pp. 2-4).

El demandante cuestionó el párrafo de la presente ley estimando que era violatorio del artículo 13 de la Constitución Política de Colombia de 1991 el cual establece que:

“todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. (p. 15)

Pues el texto anteriormente subrayado, según valoración del demandante:

“ha servido para que las entidades públicas burlen el principio de escogencia objetiva del contratista mediante licitación pública, al permitirles contratar directamente acudiendo a la figura de los convenios interadministrativos con cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales, práctica ésta con la que se busca precisamente privar a los asociados de la posibilidad de participar en el proceso licitatorio, por lo que resulta contraria al principio de igualdad, en cuanto su contenido normativo va en contravía con la igualdad de oportunidades.” (Corte Constitucional de Colombia, 2000).

En el mismo sentido, acota el demandante, la aquiescencia en la subcontratación al momento de desarrollar convenios y contratos interadministrativos es una práctica que induce a sobrecostos, además de cercenar la igualdad en la medida que clausura las oportunidades para la contratación de la obra, pues la selección del subcontratista se realiza sin la ejecución de una licitación pública y, por el contrario, esta selección se ejerce a voluntad del ordenador del gasto, quien no debe siquiera motivar o explicar razones pues el proceso cobijado por el régimen jurídico privado despoja de reales exigencias normativas la operación, permitiendo inclusive soportar

el acuerdo en órdenes de compra o facturas como si de la compra de un bien de consumo, como leche o huevos, se tratase.

Frente a estos cargos, la Corte esgrimió un primer argumento resumido en que las asociaciones formadas por entidades territoriales también se encuentran sujetas al Estatuto General de Contratación, pues estas:

“Deben ejercer sus competencias con observancia de los principios coordinación, concurrencia y subsidiariedad, todo lo cual hace constitucionalmente válida la previsión normativa contenida en el párrafo del artículo 2º. de la Ley 80 que se cuestiona, y explica que el Legislador se ajustó a los mandatos de la Carta, al someter al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública a las cooperativas y a las asociaciones que aquellas conformen, especialmente cuando celebren convenios interadministrativos por cuenta de esas entidades”. (Corte Constitucional, 2000).

Es decir; si bien las asociaciones, en especial las que celebren contratos interadministrativos, se rigen por las normas regulatorias del derecho comercial y civil, el carácter público de estas las somete a las normas y principios contenidos en la Ley 80 de 1993, los cuales deberían ser respetados.

El segundo argumento de la Corte refiere a que *“Los cargos de inconstitucionalidad contra una norma deben referirse a su contenido en abstracto y no originarse en las distorsiones que sufran por razón de su ilegal aplicación.”* (Corte Constitucional, 2000). Sentenciando que la acción pública de inconstitucionalidad no procede en casos donde los directivos de las instituciones desvían recursos públicos valiéndose de defectos normativos. Siendo este precedente consignado por parte de la Corte.

Lo dicho en esta sentencia no significa en modo alguno que a la Corte le resulten indiferentes los nefastos efectos que en el patrimonio público puede ocasionar la evasión de los controles y de la fiscalización de los ciudadanos y de las

autoridades, pues ello, ciertamente, abona el terreno de la corrupción administrativa que, principalmente en el campo de la contratación pública ha alcanzado en el último tiempo niveles insospechados, lo cual representa una desviación de cuantiosos recursos públicos de la inversión pública social, que atenta contra las metas de crecimiento económico y de mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de los colombianos.

“Lo dicho en esta sentencia no significa en modo alguno que a la Corte le resulten indiferentes los nefastos efectos que en el patrimonio público puede ocasionar la evasión de los controles y de la fiscalización de los ciudadanos y de las autoridades, pues ello, ciertamente, abona el terreno de la corrupción administrativa que, principalmente en el campo de la contratación pública ha alcanzado en el último tiempo niveles insospechados, lo cual representa una desviación de cuantiosísimos recursos públicos de la inversión pública social, que atenta contra las metas de crecimiento económico y de mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de los colombianos. (...) Con todo, no es la acción pública de inconstitucionalidad el mecanismo apropiado para combatir dichas prácticas, contrarrestar sus devastadores efectos o responsabilizar a quienes incurren en tan repudiables conductas de apropiación del patrimonio público. (Corte Constitucional, 2000).

Tampoco le son ajenos al Ministerio Público, quienes ratificaron que el objetivo del Estatuto General de la Contratación es reducir la corrupción, por esto la Procuraduría se refirió de manera puntual durante el análisis de constitucionalidad, a la mala praxis consolidada para eludir los procesos licitatorios de las asociaciones de entidades territoriales, refiriéndose a que la misma practica que se realiza hoy, se ejecuta de tiempo atrás.

“Expresa que el legislador acudió a la ficción legal de considerar entidades estatales a las cooperativas conformadas por entidades territoriales, para someterlas a las prescripciones de la Ley 80 de 1993, “con el fin de evitar la mala costumbre que se estaba arraigando entre las entidades públicas de contratar con estas cooperativas y asociaciones de entidades territoriales para eludir el

procedimiento licitatorio.” Procuraduría General de la Nación (Corte Constitucional, 2000).

Así, ante una evidente contradicción, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la norma por un análisis meramente formal, donde soportó la responsabilidad de vigilancia, control y sanción que tienen los órganos de control para desatender el análisis material de la norma acusada, que, si bien puede afirmarse que el demandante cimentó su análisis en situaciones subjetivas, ella misma reconoce no ser ajena a los nefastos efectos de la corrupción, cuya manifestación delictiva sí responde a responsabilidades individuales de la jurisdicción penal, pero sus secuelas impactan con vigor descomunal la vida de los gobernados, quienes sufren una vulneración perpetuada en el tiempo pues las acciones corruptas proliferan bajo el amparo de una norma laxa que desde su génesis, evitando cambiar un anticuado modelo que, de tiempo atrás, es mal usado como lo demuestra las motivaciones legislativas.

En ese mismo sentido, la Corte también ignora las redes sistémicas que integran los vasos comunicantes de la corrupción, apreciando el fenómeno como hechos individuales promovidos por manzanas podridas, y no como lo que es: Un parasistema de contratación soportado por estructuras criminales con incidencia en múltiples esferas del poder político y económico, con influencia electoral, capitales grises en el mercado y estructuras burocráticas de inmenso impacto democrático.

Otra sentencia de constitucionalidad por medio de la cual la Corte Constitucional revisó lo atinente a la contratación directa vía contratos interadministrativos es la 949 del año 2001, donde se demandó la inconstitucionalidad de múltiples artículos de la ley 80 de 1993, incluido el literal c del numeral 1 del artículo 4, por medio del cual se establecieron los eventos en los cuales procede la contratación directa, siendo los interadministrativos uno de ellos. En palabras del demandante:

“La contratación directa sin licitación o concurso público constituye el meollo de la corrupción en Colombia, porque viola descaradamente los principios de selección objetiva y de transparencia que deben amparar la contratación estatal. Esta violación se concreta de la siguiente forma:

En los casos de menor cuantía se propicia el fraccionamiento de los grandes contratos; en los empréstitos se favorece a unos en perjuicio de otros; en los contratos interadministrativos, no existe una justificación objetiva y razonable para que queden excluidos de la licitación; en el arrendamiento o adquisición de inmuebles se originan privilegios para unos pocos; la urgencia manifiesta es el comodín y la olla podrida de la contratación pública, puesto que se presta para subterfugios y trampas; la declaratoria de desierta no justifica la contratación directa y es un foco de corrupción; la no-presentación de propuesta alguna o que las presentadas no se ajusten al pliego de condiciones, facilita el señalamiento de los potenciales contratistas que están a la espera de estas situaciones; el suministro de bienes y servicios destinados a la defensa y seguridad nacional, ocasiona corrupción; la inexistencia de pluralidad de oferentes no justifica la contratación directa, porque puede suceder que exista falta de información y publicidad en la solicitud de ofertas; el suministro de productos agropecuarios ofrecidos en la bolsa, es manipulable; la prestación de servicios de salud, es otra olla podrida; los actos y contratos de actividades de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, ya que son entidades estatales que están sujetas a la Ley 80 de 1993, en razón de su generalidad.” (Congreso de la República, Ley 80 de 1993).

A partir de los mencionados cargos, la Corte se planteó como problema jurídico “establecer si tal como lo sostiene el actor, los casos de contratación directa enunciados en el numeral 1° del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, vulneran la Constitución Política por ser generadores de corrupción administrativa. (Corte Constitucional, 2001).

Una vez planteados los argumentos del demandante y la claridad de la Corte frente a un problema jurídico de tal envergadura, siguiendo el precedente establecido

por la citada sentencia C-40 del año 2000 y la sentencia C-13 del año 2000, la Corte decidió declararse inhibida para pronunciarse al respecto debido a que, en sus propias palabras:

“Particularmente, la Corte se ha abstenido de analizar la constitucionalidad de preceptos legales cuando advierte que los cargos formulados por el actor se refieren específicamente a los eventuales efectos negativos que entraña la aplicación práctica de la norma acusada, como es el caso de la corrupción administrativa. (Corte Constitucional, 2000).

En ese sentido, es reiterativa la Corte al momento de omitir examinar con suficiencia y profundidad las demandas de inconstitucionalidad con las cuales se buscaba exponer las vulneraciones constitucionales que emergen a partir de los resquicios de la normatividad vigente en materia de contratación pública.

En similar sentido, varios ciudadanos interpusieron otra demanda de inconstitucionalidad contra la ley 489 de 1998:

“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”. (Congreso de la República, Ley 489 de 1998).

La Sentencia C-691 del año 2007, promovió el análisis del numeral 4 del artículo 94 de la ley enunciada, siendo su texto literal:

“Las empresas y sociedades que se creen con la participación exclusiva de una o varias empresas industriales y comerciales del Estado o entre éstas y otras entidades descentralizadas y entidades territoriales se rigen por las disposiciones establecidas en los actos de creación, y las disposiciones del Código de Comercio. Salvo las reglas siguientes:

1. Filiales de las Empresas Industriales y Comerciales.

Para los efectos de la presente ley se entiende por empresa filial de una empresa industrial y comercial del Estado aquella en que participe una empresa industrial y comercial del Estado con un porcentaje superior al 51% del capital total.

2. Características jurídicas.

Cuando en el capital de las empresas filiales participen más de una empresa industrial y comercial del Estado, entidad territorial u otra entidad descentralizada, la empresa filial se organizará como sociedad comercial de conformidad con las disposiciones del Código de Comercio.

3. Creación de filiales.

Las empresas industriales y comerciales del Estado y las entidades territoriales que concurren a la creación de una empresa filial actuarán previa autorización de la ley, la ordenanza departamental o el acuerdo del respectivo Concejo Distrital o Municipal, la cual podrá constar en norma especial o en el correspondiente acto de creación y organización de la entidad o entidades participantes.

4. Régimen jurídico.

El funcionamiento y en general el régimen jurídico de los actos, contratos, servidores y las relaciones con terceros se sujetarán a las disposiciones del derecho privado, en especial las propias de las empresas y sociedades previstas en el Código de Comercio y legislación complementaria.

5. Régimen especial de las filiales creadas con participación de particulares.

Las empresas filiales en las cuales participen particulares se sujetarán a las disposiciones previstas en esta ley para las sociedades de economía mixta.

6. Control administrativo sobre las empresas filiales.

En el acto de constitución de una empresa filial, cualquiera sea la forma que revista, deberán establecerse los instrumentos mediante los cuales la empresa industrial y comercial del Estado que ostente la participación mayoritaria asegure la conformidad de la gestión con los planes y programas y las políticas del sector administrativo dentro del cual actúen.” (Corte Constitucional, 2007).

En esta ocasión, los cargos presentados por los ciudadanos se centraron en la presión que implica que entidades descentralizadas por servicios, como lo son las EICE, tengan un régimen mixto que les permita eludir al Estatuto General de Contratación y su régimen aplicable, que consideran, debería ser público, pues según detallan en la sentencia:

“Es claro que las entidades descentralizadas por servicios tanto directas o de primer grado como indirectas o de segundo grado como es el caso de las asociaciones y/o filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado, pertenecen a la estructura del Estado bien sea a nivel nacional, departamental (art. 300-7 superior) o municipal (art. 313-6 constitucional), haciendo parte de la administración pública ya que sus socios son entidades públicas, el patrimonio es público y los recursos son 100% estatales, por lo que no resulta procedente que se regulen “en un todo y por todo” por el derecho privado o el Código de Comercio. Consideran así que “cómo va a ser posible...que basta que una Empresa Industrial y Comercial del Estado se asocie con otras entidades públicas, para que por ese sólo hecho ya estar sometida por puro derecho privado-Código de Comercio. Sería una manera muy cómoda y muy fácil para que estas empresas se “burlen”, “eludan” su régimen natural y propio”. (Corte Constitucional, 2007).

A continuación, solicitaron la declaratoria de inexecutable o, en su defecto, la executable condicionada en los términos de la Sentencia C-671 del año 1999, es decir;

“bajo el entendido que, las empresas y sociedades creadas con participación de empresas industriales y comerciales del Estado se sujetan al régimen privado y en particular a las disposiciones del Código de Comercio y legislación complementaria, “sin perjuicio de que en todo caso, el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias”. (Corte Constitucional, 1999).

A esta solicitud de sujeción de la norma se adhirió la Procuraduría, así como la Universidad del Rosario, mientras los ministros de Hacienda y Crédito Público, Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Administrativo para la Función Pública defendieron la constitucionalidad de la norma.

De manera que la Corte Constitucional, decidió plantear como problemas jurídicos los cargos relacionados a la presunta violación constitucional al momento de que las sociedades y EICE, con sus distintas formas de creación, sea regidos por las disposiciones del Código de Comercio y legislación reglamentaria para el caso de los actos jurídicos, contratos y régimen aplicable a servidores, con lo cual la corporación definió detalladamente la naturaleza jurídica de las mismas:

“La Corte, en varias decisiones ha referido explícitamente al régimen jurídico que cubija los actos propios de las empresas industriales y comerciales del Estado, y al respecto ha señalado que, (i) son entidades de naturaleza jurídica pública aunque por razón de su objeto sus actos se rigen por el derecho privado sin que por ello se elimine dicha naturaleza jurídica, (ii) en cuanto a su objeto institucional se rigen por las normas del derecho privado, (iii) son entidades estatales sujetas a las normas del derecho público aunque el legislador puede señalarles una regulación especial con remisión al derecho privado dada la naturaleza de las actividades que desarrollan, similares a las que ejecutan los particulares y al no comprender el ejercicio exclusivo de funciones administrativas, sin que ello signifique que su régimen sea estrictamente de derecho privado ni que se encuentren excluidas del derecho público ya que tienen un régimen especial que cubija ambas modalidades,

(iv) se les ha señalado un objeto comercial específico cuyo desarrollo se sujeta al derecho privado atendiendo la similitud de las actividades que cumplen con las que desarrollan los particulares, por lo que se les otorga un tratamiento igualitario respecto a la regulación, imposición de límites y condicionamiento de sus actividades, y aplicación del respectivo régimen jurídico, en esta medida el precepto constitucional que consagra la libre competencia (art. 333) debe aplicarse en forma igualitaria tanto a las empresas particulares como a las que nacen de la actuación del Estado en el campo de la actividad privada, y (v) aunque se regulan por las normas y procedimientos de derecho privado y con un propósito lucrativo o rentable, se encuentran vinculadas a la administración pública. (Corte Constitucional, 1999).

De esta manera la Corte delimitó el régimen jurídico mixto que recae sobre las EICE, definiendo con suficiencia zonas grises esbozadas que han implicado un reto de amplia magnitud para la permanencia y utilidad de estas entidades que operan a pesar de los múltiples marcos legales.

Después, la Corte dio paso a contestar el cargo formulado referente a la posibilidad de que las sociedades y filiales eludan las normas generales para la contratación partiendo del hecho de que su régimen es privado, situación que les permite contratar de manera excepcional, es decir, de forma directa, respondiendo que:

“No es pertinente aludir a la violación de aquellos principios propios de la función administrativa por el solo hecho de que el legislador disponga que se rigen por las reglas del derecho privado. Sin embargo, ello no implica que sus actos no deban guardar los principios a que alude el artículo 209 de la Constitución, pues de todas maneras en ellas se encuentran presentes recursos públicos, bien de manera exclusiva o bien en participación con particulares, así como también deberán atender al interés general inherente a la vinculación de recursos públicos en la conformación del respectivo capital social, sin desconocer la plena vigencia de la libertad económica, la libre competencia y, en general, de los intereses privados propios de la actividad empresarial de los particulares. (Corte Constitucional, 1999).

A partir de lo planteado por la Corporación, puede concluirse, como se planteó en el capítulo relacionado al régimen jurídico de las EICE, que estas seguirán sujetas a normas e instituciones de control con fuente en el derecho público como lo es el Ministerio Público o las normas de disciplinarias que cobijan a los servidores.

Sin embargo, de nuevo la Corte omite la realización de un análisis que evalúe si los efectos conexos a los vacíos jurídicos emanados del intento de adaptabilidad de regímenes distintos en una misma entidad son violatorios de la Constitución y sus premisas, pues todos los pronunciamientos se han dirigido al reconocimiento de afectación que tienen las altas esferas del poder judicial cuando a corrupción se refiere, sin que esto haya sido suficiente para adelantar un análisis que sobrepase lo formal de la norma y examine sus repercusiones.

Esto se profundiza al momento de evaluar la jurisprudencia penal, pues, una vez evaluada la relatoría de la Corte Suprema de Justicia, encontramos 5 sentencias relacionadas con el uso de esta institución, de las cuales los condenados fueron 3 gobernadores y 2 alcaldes, además de gerentes de Cooperativas, Universidades y, en la totalidad de los casos, cargos directivos de entidades con régimen especial de contratación.

La sentencia condenatoria 36613 del año 2011 emitida por la Honorable Corte Suprema de Justicia en contra del exgobernador de Córdoba, señor Jaime Torralvo Suárez y el exgobernador suplente del mismo departamento, señor Ariel Isaías Arteaga, por los delitos de contrato sin el lleno de requisitos legales y peculado por apropiación y, en el caso del señor Ariel Isaías, también por la conducta de falsedad ideológica en documento público.

Los fundamentos fácticos que sustentan la resolución acusatoria se remontan a hechos ocurridos en el año 2007 cuando el gobernador encargado de Córdoba, el señor Ariel Isaías Arteaga celebró un convenio interadministrativo con René Burgos Echenique, alcalde de Ciénaga de Oro, por un valor de \$2.836.335.737 con el fin de cofinanciar ocho obras civiles en distintas zonas rurales del referido municipio.

En ese sentido, al ser un convenio, el municipio de Ciénaga de Oro debía contribuir con \$145.241.923 situación que, por un lado, no se cumplió, y de otro, sustenta a cabalidad lo anteriormente dicho; la modalidad de contratación administrativa suele ser usada como un mecanismo perverso para evadir la ley 80 de 1993 y sus principios rectores de transparencia, responsabilidad y economía, tal como lo expresa el fallo judicial:

“Si la gobernación adquirió el compromiso de entregar la mayoría de los recursos y la alcaldía una ínfima parte de ellos, resultaba más eficiente que aquella ejecutara las obras por su cuenta, previa convocatoria de una licitación pública. Por ello, concluye, la celebración del convenio de cofinanciación no resulta acertada y se advierte como el mecanismo violatorio del principio de transparencia, usado para soslayar el proceso de selección y facilitar que, finalmente, los recursos públicos llegaran a una entidad particular, la Asociación de Municipios del Caribe, ASOMCARIBE, con quien el municipio de Ciénaga de Oro celebró otro convenio para la construcción de las obras, de cuyos antecedentes no existan soportes.”
(Corte Suprema, 2011)

Si bien la Corte Suprema esgrime más argumentos conducentes a la probatoria del tipo de contratación sin el lleno de los requisitos legales, el texto citado es un claro ejemplo de la aplicación delictiva de la modalidad interadministrativa por parte de ordenadores del gasto, teniendo como sujeto pasivo a las comunidades veredales de Santiago Pobre, quienes esperaban satisfacer derecho humano al acceso al agua

potable, a partir de la ampliación de las redes del acueducto veredal, así como a la comunidad del corregimiento de El Siglo, donde se debió haber construido la segunda etapa del acueducto veredal.

Ambas situaciones son una afrenta directa contra la Constitución y el orden jurídico, que ejemplifican a la perfección, la generalidad de la contratación pública a través del régimen especial.

En cuanto a los otros razonamientos de la Corte para cimentar los demás tipos penales, se establecieron como probados hechos, por ejemplo, la subcontratación de la segunda etapa del acueducto veredal de El Siglo, sin que existiera una primera etapa ni convenio para su construcción, por lo que se concluye que las obras son *“deficientes, inservibles, no cumplen ninguna finalidad, por tanto, no resulta difícil concluir que el patrimonio público sufrió un importante daño”*. (Corte Suprema, 2011) En lo que respecta al ilícito de falsedad ideológica en documento público, se falsearon los estudios por medio de los cuales era conveniente adicionar otros \$1.400.000.000.

La sentencia de casación número 38464 del año 2015 emitida por la Honorable Corte Suprema de Justicia en contra del señor Pedro José Otero, exalcalde del municipio de Sahagún, Córdoba y el señor Luis Roberto Alguero, exrector de la Universidad de la Guajira, como autores del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

Los hechos ocurrieron en el año 2004, es decir, son previos a la ley 1150 del 2007 por medio de la cual, supuestamente, se desarrolló el Régimen Excepcional de Contratación con aras de estipular mecanismos eficaces contra la corrupción, lo que quiere decir que esta conducta no era desconocida por el operador judicial, ni por la clase política partícipe del debate legislativo, siendo inocente pensar que investigaciones, imputaciones y condenas contra altas figuras del poder político, como lo son alcaldes y gobernadores, pasaron inadvertidos en los pasillos de las altas esferas.

Básicamente, las entidades públicas suscribieron contrato interadministrativo para la *“consultoría de estudios arquitectónicos, estructurales y gestión de las licencias de reconocimiento del inventario de inmuebles del municipio”*, (Corte Suprema, 2015) por un valor de \$500.000.000. A renglón seguido, la Universidad de la Guajira contrató una prestación de servicios profesionales para la *“consultoría para el proceso de legalización e inventario de predios del municipio de Sahagún – Córdoba”* (Corte Suprema, 2015), por un valor de \$460.000.000, a lo que se refiere la Corte en los siguientes términos:

“La universidad carecía por completo de la capacidad administrativa, técnica y logística para llevar a cabo el objeto contratado con el municipio de Sahagún, situación de la que los procesados tenían pleno conocimiento, y que lo pretendido con esa contratación era simple y llanamente que la Universidad de la Guajira sirviera de intermediaria en una triangulación ilícita, con el fin de burlar el régimen contractual previsto en la ley 80 de 1993, intención que quedó inequívocamente revelada con la posterior firma del “contrato de prestación de servicios profesionales número 015”, con el cual se entregó a un particular la ejecución del objeto negocial pactado entre los entes públicos” (Corte Suprema, 2015)

De manera clara y excelsa la Corte Suprema desnuda el sencillo procedimiento que, apoyado en una indulgente normatividad en lo que respecta a los contratos interadministrativos, se replica una y otra vez en la ejecución del recurso público. De allí la doble importancia emanada por esta providencia: En primer término, se comprueba que esta práctica antecede la norma que la reglamenta, sin que esta fuese desconocida o novedosa; en segundo término, la Corte sienta un precedente de ilegalidad frente a las triangulaciones ilícitas con el fin de burlar el Régimen General de Contratación.

Otro antecedente importante se vislumbra en la sentencia anticipada número 50472 del año 2018 emitida por la Honorable Corte Suprema de Justicia en contra del

exgobernador de Casanare, señor Whitman Henry Porras, quien aceptó cargos como autor del delito de contrato sin el lleno de requisitos legales por la suscripción de dos convenios interadministrativos en el año 2006 con la Universidad de Pamplona.

El primero consistió en la dotación de nueve bibliotecas de instituciones educativas por un valor de \$3.000.000.000 por parte de la gobernación y \$300.000.000 de la Universidad reflejados en capacitaciones, mientras que el segundo versó sobre la construcción de 100 aulas informáticas multipropósito y la dotación de 250 aulas virtuales en instituciones educativas oficiales, con un aporte de la gobernación de \$27.769.803.614 y \$5.672.980.070 de la Universidad de Pamplona.

En lo que respecta a la modalidad interadministrativa como forma de eludir la licitación pública, el Magistrado Sustanciador señaló que:

“Para poder contratar de manera directa, el exservidor público acusado, en contravía de sus deberes funcionales, utilizó ligera y habilidosamente la denominación de convenios interadministrativos a fin de eludir el mecanismo de licitación pública, y el criterio de la autonomía universitaria, prevalido de que el artículo 95 de la ley 489 de 1998, autorizaba la suscripción de convenios de asociación entre entidades públicas para cooperar en cumplimiento de sus funciones administrativas, soslayando que las obligaciones mutuas derivadas de ellos se debían regir por las normas y principios de la ley 80 de 1993... En efecto, no obstante por la naturaleza, objeto y cuantía de los convenios confutados era obligatorio acudir al procedimiento de licitación pública del que trata el artículo 24 de la ley 80 de 1993” (Corte Suprema, 2018)

Frente a la ejecución contractual, la misma se subcontrata con la firma Didácticos y Libros Didaclibros Ltdea, con domicilio en Bogotá, quienes tuvieron evidentes irregularidades al punto de tener que iniciarse un proceso liquidatorio después de un retraso de 2 años y una adición de \$1.546.510.777 que, dicho sea de

paso, terminó por afectar las partidas destinadas al apoyo de estudiantes de escasos recursos por parte de ICETEX, razón por la cual la Corte concluye que:

“De suerte que el acervo probatorio acopiado hasta este momento procesal, permite a la Sala llegar a llegar a la ineludible conclusión que el procesado Whitman Henry Porras, en condición de suprema autoridad administrativa, utilizó como medio adecuado para lograr el propósito criminal planeado, el mecanismo de contratación directa con el entonces representante legal de la Universidad de Pamplona, quien se constituyó en intermediario para transgredir los principios de transparencia, planeación, imparcialidad, economía y selección objetiva.” (Corte Suprema, 2018)

Otro caso importante es aquel que se desarrolla en la sentencia de casación número 4903 del año 2018 emitida por la Honorable Corte Suprema de Justicia en contra de Amparo Álvarez, quien fue la representante legal del Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital (Corvivienda) y el exrector de la Universidad de Cartagena Sergio Manuel Hernández y Édgar Mateus Hernández, que fungía para la época como representante legal del Establecimiento Público Ambiental (EPA). Los tres fueron sentenciados por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

Inicialmente, Corvivienda y la Universidad de Cartagena firmaron un contrato interadministrativo para la construcción de 84 viviendas de interés social con el fin de reubicar familias afectadas por deslizamientos en la Tercera Etapa de Nueva Granada por un valor de \$1.221.213.420, con una posterior adición de \$1.000.000.000 en el año 2004. Después, la universidad firmó dos contratos interadministrativos con EPA.

Durante la argumentación, la Corte Suprema plasma la diferencia entre los contratos de la administración y los convenios interadministrativos, pudiendo tener las partes interesadas, provechos y propósitos opuestos en los primeros, mientras que en los segundos *“Las necesidades por satisfacer son comunes a los involucrados y tienen un marcado perfil dirigido a realizar el interés general.”* (Corte Suprema, 2018). En consecuencia, se afirma que los contratos de administración refieren, por regla general a la adquisición de bienes o servicios.

“Tal diferencia tiene incidencia en el procedimiento que se debe emplear para adoptar la decisión administrativa: el convenio interadministrativo puede suscribirse directamente en cuanto se trata de transferir o trasladar la función administrativa de una institución pública a otra. En cambio, los contratos se deben sujetar necesariamente al principio de transparencia en la selección y a la economía de la decisión, lo cual implica necesariamente la elaboración de términos de referencia, la publicación de pliegos de condiciones y la invitación de ofertas que concluye con la selección objetiva de la mejor propuesta, incluso tratándose de contrataciones directas.” (Corte Suprema, 2018)

Este es el principal objeto del Estatuto General, por lo que no pueden consentirse modelos que desvirtúen el mandato constitucional contenido en el artículo 150, por medio del cual se ordenó la expedición de un Estatuto General de Contratación, resultando abiertamente inconstitucional que la inexistente generalidad de este haya sido materialmente reemplazada por los regímenes que, se supone, son excepcionales, así en su mera forma puedan decirse “constitucionales”.

En el caso en concreto, la Corte detalló que la obra pública es un objeto del servicio público y no una función esencial del Estado, por ende, ni la autonomía administrativa, ni la aplicación del régimen privado justifican la omisión del Régimen General de Contratación, plasmándolo de la siguiente forma:

"En consecuencia, sin fundamento en el principio de autonomía universitaria ni en el régimen de derecho privado de contratación previsto para las universidades públicas en la Ley 30 de 1992, se observa la omisión de las pautas de contratación previstas en la Ley 80 de 1993 y el Decreto 855 de 1994. Pues la legislación universitaria es excepcional y contiene un diseño especial dirigido a cumplir objetivos misionales, por lo cual no se aplica a procesos contractuales en los que participan otras entidades públicas de diferente rango y que se rigen por principios y pautas diferentes." (Corte Suprema, 2018)

El presente caso tiene un profundo valor conceptual, pues ejemplifica la utilización de entidades estatales con regímenes especiales y autonomía administrativa para evadir la Ley 80 de 1993 y su exigencia de modalidades de selección objetiva que, a toda luz, son más transparentes y beneficiosas para el orden constitucional, además de sentar un fuerte precedente con respecto a las implicaciones penales que puede llegar a tener el uso de una institución de las características relacionadas como mera intermediaria, sin que tenga la capacidad asociativa real de cumplir con el objeto contractual encomendado y entonces deba recurrir a la subcontratación de la mayoría de actividades y recursos.

Por su parte, otro de los procesos en contra del señor Ariel Isaías Arteaga, referenciado previamente, es la condena anticipada número 20 del año 2021, emitida por la Honorable Corte Suprema de Justicia por la comisión como autor y coautor de un concurso de delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, peculado por apropiación en favor de terceros, falsedad ideológica en documento público y falsedad material en documento público.

La importancia de la citada resolución judicial radica en dejar claro que, la sanción penal también es procedente cuando el contrato interadministrativo es

estructurado con el fin de agrupar distintos objetos contractuales que deberían ser ejecutados de forma independiente, pero con ánimos de evitar la ley 80 de 1993, sean convenidos en un mismo contrato para seleccionar, sin que medie convocatoria pública alguna con la entidad ejecutora sin que esta tuviera capacidad de materialización real.

En ese sentido, los hechos narrados en la sentencia son una manifestación particular más del universo de actos de corrupción sistémica extendida en Colombia, siendo, una vez más, afectadas las comunidades que por sus condiciones particulares gozan de especial protección constitucional.

Capítulo 5: Caso de estudio.

Para plasmar un caso de estudio que puede evidenciar la presunta práctica insana de los Regímenes Excepcionales, se citará el contrato interadministrativo número 4600087466 de 2020 por valor de \$5.250.000.000 objeto de Control Político por el Honorable Concejo de Medellín el día 9 de abril de 2021, por medio del cual se realizó *“la gestión de los planes de establecimiento y manejo de zonas verdes en la ciudad de Medellín y la producción integral de plantas”* (Contrato interadministrativo 4600087466, 2020), no sin antes hacer claridad que los presentes actos administrativos revisten de publicidad y sus intervinientes no han sufrido fallo judicial que certifique alguna ocurrencia delictiva, con observancia de las garantías procesales como lo son el derecho a ser oído y vencido en juicio, la presunción de inocencia y derecho a la defensa.

Como antecedente, hay que detallar que el objeto del presente contrato ha sido repetidamente ejecutado, trascendiendo las administraciones electas, en el entendido que su necesidad se fundamenta en la obligación de realizar poda, jardinería y silvicultura a la vegetación de la ciudad, por lo que usualmente se había contratado al

Jardín Botánico de Medellín, entidad descentralizada indirecta con sumo aporte social y científico para la ciudad, para que garantizara dicha tarea. De este acuerdo con la alcaldía, dependía en gran medida, su solidez financiera.

Para el 2020, la Secretaría de Infraestructura Física de Medellín convino el contrato con la EICE Metroparques, descentralizada por servicios del conglomerado público, a través de la modalidad interadministrativa como se informó anteriormente, quien meses atrás había realizado una ampliación de su objeto social que incluía la posibilidad de prestar servicios relacionados con el mantenimiento de zonas verdes, tomándose la decisión de manera autónoma, sin embargo, es sabido que la reforma de estatutos es facultad de la Junta Directiva.

	RESOLUCIÓN DE JUNTA DIRECTIVA No. 2020600001 (10 de Junio de 2020) "Por medio de la cual se modifican los estatutos de la Empresa Industrial y Comercial del Estado METROPARQUES"	Página 8 de 16
---	--	----------------

J. Ofrecer y Prestar servicios de mantenimiento de zonas verdes, jardinería y diseño de jardines, planes de manejo forestal, siembra, trasplante de árboles, reforestación, mantenimiento de plantaciones forestales, propagación de especies, poda y tala de árboles, poda de árboles para despeje de redes eléctricas, limpieza de árboles, ornato y paisajismo, formular y ejecutar proyectos de repoblamiento y reforestación de especies nativas, actividades de silvicultura, fertilización, control fitosanitario, control integral de plagas, fumigación, limpieza de quebradas, manejo forestal y ambiental, establecimiento y explotación económica de viveros; intervención, manejo y control de cuencas hidrográficas; rocería y poda de césped, ahuyentamiento de individuos, transformación primaria de productos vegetales y desarrollar, promover, dirigir, administrar y divulgar jornadas de educación ambiental.

Tomado del debate Control Político del 9 de abril. Concejo de Medellín (2021)

De manera similar a la jurisprudencia citada, la EICE decidió subcontratar la totalidad de las actividades por un valor de \$3.900.000.000, cobrando un 7% del valor

total del contrato por la intermediación, además de generar el cobro de tasas presentes en el régimen privado, mientras que en el público se encuentran exceptuadas, pues su historial de actividades refiere como actividad principal la administración de parques recreativos, como lo es, por ejemplo, el Parque Norte y no la producción de jardinería, poda y silvicultura.

Es decir, Metroparques carecía de capacidad propia para la ejecución contractual, al punto que, días atrás, la actividad ni siquiera estaba incluida en sus estatutos, por lo que seleccionó al subcontratista por medio de una invitación privada a 3 empresas que conformaban su banco de oferentes.

3. Las personas jurídicas a las que se les envió la invitación privada fueron las siguientes:

- Empresa Reforestadora El Líbano S.A.S – NIT. 900.755.066-0
- Construgeo S.A.S – NIT. 900.495.828-1
- Mas Campo S.A.S – NIT. 900.292.655-0

3.1. Se anexa los correos solicitados.

La presente petición se resuelve en los términos previstos en la ley 1755 de 2015 y Decreto 491 de 2020.

Cordialmente,



JORGE ENRIQUE LIEVANO OSPINA
Gerente General

Tomado del Debate de Control Político del 9 de abril. Concejo de Medellín (2021)

Las tres empresas invitadas tienen como común denominador que, la representación legal es ejercida por tres personas relacionadas entre sí dentro del cuarto grado de consanguinidad, además de tener un familiar de la misma gradualidad consanguínea como concejal del Municipio de Andes avalado por el Partido Liberal,

quien fungió como fórmula electoral del secretario de Movilidad de Medellín para la época.

Además, las personas que para ese tiempo ejercían la representación legal de las entidades invitadas, a su vez participaban activamente en la política electoral siendo directivos del partido, tal como lo indica la colectividad en la resolución que integraba las direcciones partidistas de aquella época.

Otro hecho relevante fue que, la selección final del operador entre estos tres proponentes se llevó a cabo, según consta en el formato de evaluación con carácter público, teniendo como resultado que dos de las tres entidades presentaron exactamente la misma propuesta, decantándose la ganadora por una variación del 0.001% del valor con respecto a los valores de las otras dos propuestas idénticas.

Una vez probadas las amplias facultades que poseen entidades con regímenes privados, desde donde pueden subcontratar sin mayores requisitos, se deja de presente qué otros costos económicos y de gobernanza se generan a partir de la subcontratación. El primero y más visible, son los nuevos costos que recaen sobre la operación, puesto que los arreglos enmarcados en las normas privadas carecen de exenciones tributarias. Por otro lado, estas entidades que fungen como mero intermediario fijan sus honorarios en un porcentaje total del valor del contrato, siendo usualmente entre el 7% y el 12%, como si de un corretaje se tratase.

Además, al momento de ejecutarse la subcontratación, quien debe velar por la vigilancia y control de la función del Estado, es la empresa a quien se le transfirió dicho fin, perdiéndose la gobernanza del proyecto, ya que el modelo de control también se terceriza, siendo el subcontratista quien reporta al contratista los pormenores de la actividad y el contratista, una vez ha compilado la información de

las actividades, también debe reportarle a la entidad contratante los avances y especificidades del contrato, generando mayor esfuerzo institucional, mayores tiempos de reacción en caso de que la situación así lo requiriera, además de procesos menos directos, menos eficaces y con mayores barreras burocráticas.

Lo anterior no es más que la muestra del ejercicio potestativo de las facilidades dispuestas a este tipo de entidades, las cuales usan esta facultad emergente de los resquicios normativos del Régimen Excepcional, anulando exigencias preestablecidas por el Régimen General de la Contratación Pública cuando de seleccionar proponentes con objetividad se trata, afianzando prácticas perversas y, por supuesto, lesionando los preceptos constitucionales que, valga la pena recordar, no fundamentaron la creación de un Régimen Excepcional como sí lo hizo la Constitución Política con el general.

Capítulo 6: Conclusiones.

A partir de lo expuesto puede afirmarse con suficiencia que, el problema de corrupción en Colombia responde a una manifestación sistémica, con tentáculos, inclusive, en las entrañas del fragor legislativo y las decisiones judiciales, estableciéndose en profundos niveles de cooptación y desencadenando la reconfiguración estatal en lo formal, como lo son leyes o sentencias judiciales y en lo material a partir de las prácticas y costumbres ejercidas en la sociedad, tanto por el denominado ciudadano de a pie, hasta llegar al gobernante como cabeza administrativa.

Según datos de la Fiscalía General de la Nación, para los años 2020 y 2021 los jueces de la República han emitido un total de 1.759 sentencias condenatorias contra personas que hacían parte de entramados de corrupción en el país. A su vez,

de acuerdo con los registros judiciales con corte de enero del año 2022, en desarrollo de las investigaciones se habían adelantado 10.490 imputaciones por distintos delitos asociados a la contratación irregular, la malversación de los recursos públicos y conductas que atentan contra la moralidad administrativa, siendo la sociedad en su conjunto el sujeto pasivo de tales transgresiones, situación que genera que las comunidades históricamente vulnerables sean las mayores afectadas, pues es función esencial del Estado intervenir con todo su poderío en las causas cruciales para detener la perpetración de violaciones de los derechos de las personas. Es decir, el Estado es por y para sus pueblos. Cuando sus inercias se movilizan por un individuo en particular, el desbalance se traduce en la reducción de cobijo para su gente, lo que significa el incumplimiento de la causa primigenia de creación y, por ende, su deslegitimación total, pues nadie paga impuestos para que los hurten.

Es sustancial recalcar en la importancia de la situación, pues, la preocupación que demanda la corrupción puede asimilarse a la extensión progresiva de un cáncer, toda vez que, cuando esta logró permear todas las esferas y se consolidó en todos los niveles, lo que siguió fue la legalización de la corrupción a través de los canales institucionales, es decir, la reconfiguración del sistema con fines particulares. En lo que respecta al marco jurídico de los Contratos Interadministrativos, se ha podido corroborar que tal triquiñuela legal se ha inmortalizado en el tiempo como una práctica común al momento de ordenar gasto, teniendo orígenes rastreados en el presente trabajo que datan del año 1968 a partir de las “descentralizadas indirectas”, por lo que no era ajena al Gobierno Nacional, como tampoco para el Congreso de la República, en el cual, inclusive los parlamentarios sentaron su voz de protesta frente a la ley 1150 de 2011 en los siguientes términos:

“Frente al artículo 13, “Régimen de las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta”. Esta norma crea un régimen especial más, es decir, crea una excepción a la Ley 80 de 1993 –en lugar de reducirlos–, lo que resulta un contrasentido para los propósitos de una reforma como esta, pues envía mensajes

contradictorios hacia los aplicadores del derecho. Además, que se conozca, este tipo de entidades no han pedido que las excluya de la Ley 80, luego, luego no tiene sentido hacerlo” (H.S. Roy Barreras, 2006)

Las referencias de este trabajo son un argumento de cómo los individuos que integran redes criminales de corrupción han sido capaces de ostentar altos cargos del Estado con capacidad de incidir en los devenires de millones de personas, influyendo, inclusive, en materias por las que fueron finalmente condenados. En este caso, la sentencia C-944 del año 2012 de la Honorable Corte Constitucional fue citada para plasmar la terminología clave sobre los temas tratados. Por medio de este fallo se realizó control de constitucionalidad de la ley 1573 de 2012 que aprobó la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Internacionales, su ponente fue el magistrado Jorge Ignacio Pretelt, quien sentó conceptos jurisprudenciales referentes a la corrupción y años después, fue condenado por la Corte Suprema de Justicia por el delito de concusión.

Lo mismo sucedió en el caso del proyecto de ley 20 del 2005 que desarrolló la ley 1150 de 2007 por la cual se reglamentaron las modalidades de selección excepcional promovido en el Congreso de la República por el Gobierno Nacional en cabeza del ministro del interior Sabas Pretelt de la Vega, quien, como pudo evidenciarse, motivó la importancia de la ley en la necesidad de legislación vigente que arremetiera de forma contundente la corrupción. Sin embargo, también el ministro Pretelt de la Vega fue condenado por corrupción al encontrarse responsable del delito de cohecho por dar u ofrecer en medio del trámite legislativo, que terminó por dar continuidad a la reelección presidencial, gracias a la ausencia del representante Teodolindo Avendaño y el voto positivo de la representante Yidis Medina en la Comisión Primera Constitucional, quien después confesó la serie de prebendas recibidas para optar por la decisión de aquel voto.

Esto ejemplifica a la perfección cómo los vestigios normales de la sociedad fueron trucados por individuos de tal influencia, que reconfiguraron el Estado en el caso concreto. Es importante mencionar que, no solo Pretelt de la Vega influyó en el proceso sino también congresistas con voz y voto, que posteriormente, fueron condenados por el escándalo de la parapolítica que generó un saldo de 42 parlamentarios condenados (30% de los aforados), razón por la cual en las palabras de la Corte Suprema de Justicia:

“Ese ilícito actuar resultó definitivo para cambiar el rumbo no solo de la política, sino los destinos del país, en la medida en que al procurar con métodos protervos la continuidad de un trámite legislativo que de haber surtido su curso sin las referidas interferencias y permitiendo su debate a partir de las ideas, como corresponde en un Estado que protege el pluralismo político y la participación democrática, tal vez, hoy día, otra sería la situación de una institucionalidad que se encuentra seriamente agrietada y poco respetada por una sociedad que no cree en la honestidad de sus dirigentes”. (Corte Suprema, 2015)

Ahora bien, se puede afirmar con contundencia que el espíritu constitucional por medio del cual se previó un Estatuto General de la Contratación Pública aún no ha sido materializado, pues basta con analizar el universo de contratos publicados en la plataforma SECOP para darse cuenta que el régimen general de la contratación es excepcional, pues numéricamente es inferior a la contratación directa que, al menos en papel, debería ser la excepcional, pero en la realidad es la mayoría. Es decir, si se cuenta con un régimen general y un régimen excepcional emerge de este, la totalidad de contratos públicos realizados vía régimen general debería ser del 51% o más de los contratos totales realizados con recursos públicos.

En ese sentido, el 51% o más de la contratación pública debería convenirse a través de licitaciones públicas, concursos de méritos o selecciones abreviadas, mientras que la contratación directa debería ocupar menos del 50% de la contratación.

En esa vía, a corte de 2019 el SECOP tenía 115.111 registros por un valor de \$71.863.314.745.776:

Tabla N°6: Total de contratos interadministrativos por nivel de la administración pública 2014 -2019

	Valor	Registros
Contratos interadministrativos del nivel nacional	\$ 34.068.858.834.009	25.326
Convenios interadministrativos del nivel territorial	\$ 37.794.455.911.767	89.785
Total en COP	\$ 71.863.314.745.776	115.111
Total en USD	25.986.589.552	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Tomado de: Mirada a las alertas de riesgo de corrupción del sistema de compra pública colombiano identificadas en el cálculo del índice con la metodología del IMCO. Fedesarrollo (2019).

Según *José Andrés O'Meara, director de Colombia Compra Eficiente*, para el 2019 la contratación pública ascendió al 15% del PIB, es decir, alrededor de \$150 billones de pesos, siendo la contratación directa la que ocupa un 85% de la contratación frente a un 15% para las otras 4 modalidades. Sin embargo, si bien la transparencia pública al momento de selección de modalidad juega un papel determinante en la balanza, por el déficit de talento humano que padecen las instituciones, el Estado se ve obligado a la realización de 600.000 contratos de prestación de servicios en promedio, lo que aumenta considerablemente el porcentaje de contratos realizados por medio de la modalidad directa.

Ahora bien, al momento de analizar la situación particular de Medellín se encuentra que del año 2014 al 2019, según Fedesarrollo (2019), la Alcaldía de Medellín ha sido la entidad territorial que más valor ha ejecutado en contratos interadministrativos:

Tabla N°10: Entidades estatales de nivel territorial con los contratos interadministrativos de mayor valor 2014 – 2019

Entidad estatal	Valor
Alcaldía de Medellín	\$ 5.151.067.550.740
Gobernación de Cundinamarca	\$ 3.948.516.583.781
Gobernación de Antioquia	\$ 1.312.040.337.907
Área Metropolitana del Valle de Aburrá	\$ 1.270.535.458.248
Gobernación de Boyacá	\$ 1.229.347.070.442
Gobernación del Valle del Cauca	\$ 1.025.459.173.700
Fondo Financiero Distrital de Salud	\$ 931.782.051.195
Instituto para el Desarrollo de Antioquia	\$ 879.738.243.464
Municipio de Rionegro. Antioquia	\$ 808.492.597.030
Gobernación de Santander	\$ 703.592.911.622

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Tomado de: Mirada a las alertas de riesgo de corrupción del sistema de compra pública colombiano identificadas en el cálculo del índice con la metodología del IMCO. Fedesarrollo (2019).

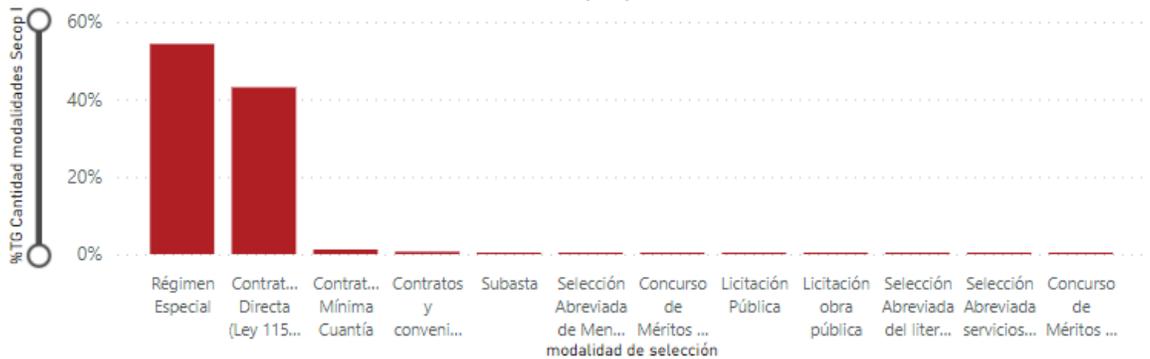
A la misma conclusión llegó la Cámara de Comercio de Medellín, al realizar el análisis de la contratación pública de la ciudad desde el año 2017 al 2021, en el que concluyó que, en promedio, la contratación directa representa un 80% de los vínculos contractuales del Estado.

Cabe recordar que el Sistema Electrónico Para la Contratación Pública se encuentra segmentada en: Secop I, Secop II Contratos Electrónicos (en adelante, Secop II CE) y SECOP II Procesos de Contratación (en adelante, Secop II PC). La información de Secop II se presenta dividida (CE y PC), tal como está en la fuente de los datos citada para evitar la pérdida de información.

Gráfico 23A. Cantidad Secop I por modalidad de selección



Gráfico 24A. %TG Cantidad Secop I por modalidad de selección

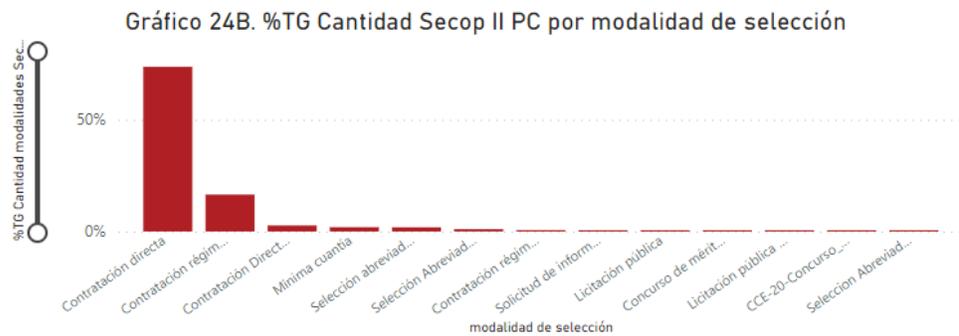
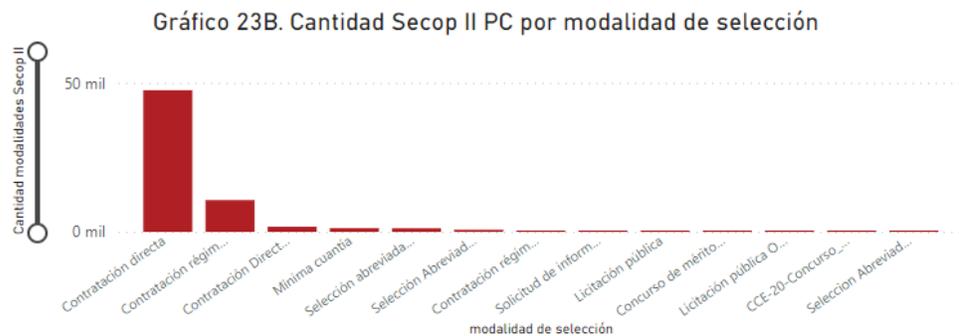


modalidad de selección	Cantidad modalidades Secop I	%TG Cantidad modalidades Secop I
Régimen Especial	143.051	54,29%
Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	113.550	43,09%
Contratación Mínima Cuantía	3.149	1,20%
Contratos y convenios con más de dos partes	1.662	0,63%
Subasta	1.009	0,38%
Selección Abreviada de Menor Cuantía (Ley 1150 de 2007)	430	0,16%
Concurso de Méritos Abierto	295	0,11%
Licitación Pública	208	0,08%
Licitación obra pública	125	0,05%
Selección Abreviada del literal h del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007	22	0,01%
Selección Abreviada servicios de Salud	10	0,00%
Concurso de Méritos con Lista Corta	1	0,00%
Total	263.511	100,00%

Tomado de: Informe 1 Caracterización de la Contratación. Cámara de Comercio de Medellín (2023)

Las primeras dos gráficas contienen las modalidades de selección de contratistas utilizadas por las entidades del Conglomerado Público de Medellín en el periodo de estudio enunciado. En Secop I, las prevalentes son el Régimen Especial con el 54,29 % y la Contratación Directa (Ley 1150 de 2007) con el 43,09 %, mientras que la Licitación Pública solo ocupa un 0.08% de los contratos realizados.

Para Secop II PC, impera la Contratación Directa con el 73,75 % y Contratación Régimen Especial con el 16,54 %, mientras que la contratación vía Licitación Pública alcanza un 0.37% de la totalidad.



modalidad de selección	Cantidad modalidades Secop II PC	%TG Cantidad modalidades Secop II PC
Contratación directa	47.522	73,75%
Contratación régimen especial	10.654	16,54%
Contratación Directa (con ofertas)	1.747	2,71%
Mínima cuantía	1.245	1,93%
Selección abreviada subasta inversa	1.207	1,87%
Selección Abreviada de Menor Cuantía	686	1,06%
Contratación régimen especial (con ofertas)	402	0,62%
Solicitud de información a los Proveedores	333	0,52%
Licitación pública	236	0,37%
Concurso de méritos abierto	149	0,23%
Licitación pública Obra Publica	131	0,20%
CCE-20- Concurso_Meritos_Sin_Lista_Corta_1So bre	100	0,16%
Selección Abreviada Menor Cuantía Sin Manifestación Interés	21	0,03%
Total	64.433	100,00%

Tomado de: Informe 1 Caracterización de la Contratación. Cámara de Comercio de Medellín (2023)

Finalmente en Secop II CE, las modalidades con mayor peso por cuantía son: la Contratación Directa con ofertas con el 32,45% (\$5.470.835.512.175); seguido de la Contratación Directa sin ofertas con el 23,20% (\$3.911.611.075.374) y la Licitación Pública que ocupa un 19,43% (\$3.275.090.895.216). En esa vía, la Selección Abreviada - Subasta Inversa tiene un peso de 9,92%, la Licitación Pública Obra Pública un 5,56%), la Contratación por Régimen Especial un 2,74% y la Contratación Régimen Especial con ofertas un 2,66%. En conclusión, para Secop II CE, la Contratación Directa tiene una presencia significativa con el 80,24%,



modalidad de selección	Cantidad modalidades Secop II CE	%TG Cantidad modalidades Secop II CE
Contratación directa	44.725	80,24%
Selección abreviada subasta inversa	2.431	4,36%
Contratación Directa (con ofertas)	2.007	3,60%
Contratación régimen especial	1.933	3,47%
Contratación régimen especial (con ofertas)	1.327	2,38%
Mínima cuantía	1.262	2,26%
Licitación pública	949	1,70%
Selección Abreviada de Menor Cuantía	672	1,21%
Concurso de méritos abierto	146	0,26%
Licitación pública Obra Publica	136	0,24%
CCE-20-Concurso_Meritos_Sin_Lista_Corta_1Sobre	97	0,17%
No Definido	34	0,06%
Selección Abreviada Menor Cuantía Sin Manifestacion	20	0,04%
Total	55.739	100,00%

Tomado de: Informe 1 Caracterización de la Contratación. Cámara de Comercio de Medellín (2023)

De esta manera, es factible concluir que el Régimen General de la Contratación Pública en la práctica es el residual, mientras que el Régimen Excepcional es el más usado tanto a nivel nacional como territorial, contraviniendo el deseo constitucional y generando una contrariedad material de la norma en la

medida que el desarrollo normativo fundamentado en la ley 1150 de 2007 y las excepciones que de allí se desprendieron, restaron eficacia a la ley 80 de 1993, sin que esto no signifique que hay otros factores de incidencia como es el caso del déficit laboral que recae sobre el Estado, lo cual no puede servir de excusa para la omisión de las cargas propias de las ramas del poder público, las cuales tienen como fin último la satisfacción y protección de los derechos de cada una de las personas que habitan el territorio y en esa máxima deben conducir sus actuaciones.

Sin embargo, en el tema referido los poderes públicos se han desempeñado con carencia, pues, en principio, el ideal indica que, aún con leyes defectuosas, las cabezas del ejecutivo deberían desempeñar sus cargos repletos de honorabilidad y guiados por profundas convicciones éticas que revistan de dignidad su paso por el Estado pero, contrario a la utopía, son los ordenadores de gasto en primera medida, quienes desatan el cáncer de la corrupción en contra de quienes juraron defender, tirando por la borda la legitimidad estatal y el orden jurídico.

Reviste de mayor gravedad la situación, cuando la rama legislativa encargada de estipular los límites que soportan el desarrollo de la vida en sociedad, degradan su función al servicio de intereses ajenos a la voluntad popular, imponiendo el vivir en estado de injusticia y reconfigurando a su capricho lo que debería servir a todos, como resulta cuando de contratación pública hablamos.

Y, si en ese entendido, la ciudadanía debe aceptar Cortes incapaces de implantar justicia por formalismos procedimentales que impiden análisis profundos de las situaciones o que, peor aún, que, al preverlos, privilegien aspectos ceremoniosos por sobre una real manifestación del padecimiento perpetuado en el tiempo, de cuenta de un Estado incapaz de tocar y transformar realidades por su incapacidad de gobernarse, reglamentarse y ajusticiarse en aspectos tan básicos como el ejercicio de la inversión pública sin corrupción, que no es otra cosa que no robarse la plata ajena representada en el tiempo de vida de quienes consiguieron ese recurso por mero impulso de sobrevivencia, pues en perspectiva, se carece de legitimidad para soportar un Estado que se roba la vida de sus ciudadanos a través de la apropiación de sus impuestos.

Y para colmo de males, se pretende que sean los órganos de control, representados en la Contraloría y la Procuraduría quienes de manera reactiva interpongan sanciones a los servidores públicos que malversen fondos o actúen en contra de la disciplina de un agente del Estado, es factible que se piense en un estado de omisión cómplice frente al desangre de recursos públicos, pues es bien sabido que, al ser las corporaciones públicas las facultadas para la realización del concurso y elección de dichos cargos, estos están permeados por las prácticas politiqueras que dirigen las relaciones entre las mayorías regentes en el Congreso, los Concejos y las Asambleas. En ese sentido, vuelve a manifestarse la cooptación y reconfiguración del Estado, pues los órganos de control terminan, en la práctica, siendo botines burocráticos de corporados, quienes reciben prebendas a cambio de apoyar determinado candidato. Es por estos motivos que se han acrecentado las críticas en contra del Ministerio Público, pues basta imaginarse las coaliciones de gobiernos eligiendo Procuradores, Personeros y Contralores independientes que vigilan sus propias acciones, para darse cuenta que la realidad consta de acuerdos tácitos.

En conclusión, no puede pensarse en un control independiente, cuando la selección de los dirigentes de estas instituciones está a merced de la política y no del mérito, pues un proceso de selección objetivo, con etapas dirigidas a garantizar el mérito como lo es el examen de conocimiento o las producciones académicas, finalizando con la selección de tres posibles candidatos, es un “proceso meritario” camuflado de cinismo que no garantiza que quien ocupe esos cargos es, a su vez, el que más méritos tiene para ello.

Inclusive si tuviésemos órganos de control que efectúen con pulcritud su encomienda constitucional, es decir, estos estamentos sólo pueden realizar controles posteriores a la ejecución contractual, cuando ya se materializó la falta disciplinaria, el ilícito o el detrimento patrimonial, el cual en varios de los casos, por la dificultad técnica de rastreo de recursos, no encuentra el resarcimiento económico, dejando incólume el daño al patrimonio público e imposibilitando la inversión pública en beneficio de las mayorías. Además, en cuanto a la jurisdicción penal, la condena de individuos no necesariamente se traduce en el cese a la vulneración de los bienes

jurídicos, pues la sistematicidad de las redes de corrupción, su alcance en las distintas esferas legales e ilegales y su constante financiamiento, hacen de esta el móvil de empresas criminales que no se tornan dependientes de sujetos particulares.

En ese sentido, es crucial comprender la profunda conexidad que tienen los delitos en contra de la administración pública relacionados con corrupción, pues su existencia depende de la legalidad, así como de la ejecución de otros delitos. En otras palabras, la realidad evidencia cómo la contratación sin el lleno de requisitos legales puede llegar a impulsar un direccionamiento, o como el direccionamiento finaliza en un peculado y como los peculados, a su vez, dependen del lavado de activos para la utilización de dichos recursos. Es decir, el fenómeno de la corrupción depende de la existencia de otros delitos, así como sólo puede ser ejercido por un número plural de personas, de lo contrario la propia acción se extinguiría.

Es allí donde terminan por perfeccionarse asociaciones de personas que, en la cotidianización de la corrupción, participan electoralmente para la consecución de cargos de poder que les permitan acceder a la contratación y al empleo público, acrecentar sus arcas, engrosar sus filas y conquistar una y otra vez el poder político para configurar y reconfigurar el Estado a su antojo, siendo los contratos interadministrativos una de las maneras más sencillas para lograrlo, ya que estos responden, desde su génesis, a los deseos de quienes se han creído con el derecho de hacer propio lo público y de soportar sus privilegios sobre las necesidades de las mayorías sociales.

Capítulo 7: Propuestas.

Para alimentar la discusión en lo que respecta a la imposición de límites a la modalidad de los contratos interadministrativos y con el fin de reducir la corrupción para proteger el principio de selección objetiva, entre otros, se enuncian una serie de propuestas que podrían ayudar a reducir el mal uso de la institución con fines perversos:

1. Las entidades que sean contratadas a través de la modalidad interadministrativa no podrán subcontratar más del 50% del valor total del contrato, así como tampoco podrán subcontratar más del 50% del valor de las adiciones, en caso de existir.

Con la finalidad de garantizar la capacidad real de ejecución de la entidad al momento de suscribir el contrato, evitando que funjan como meras intermediarias y sean utilizadas para evadir la Ley 80 de 1993.

2. Las entidades que sean contratadas a través de la modalidad interadministrativa no podrán subcontratar más del 50% de las actividades estipuladas en los estudios previos.

De igual manera, con el propósito de garantizar la capacidad real de ejecución de la entidad al momento de suscribir el contrato, evitando que funjan como meras intermediarias y sean utilizadas para evadir la Ley 80 de 1993.

3. Los órganos de control deberían tener la facultad legal de materializar auditorías concomitantes al contrato, sin que tengan que esperar a la finalización del mismo para investigar y sancionar, pudiendo presentar acciones de nulidad ante jueces en contra de los actos administrativos que, aunque ejecutándose, sean abiertamente contrarios al espíritu del Régimen de la Contratación Pública.

Esto con el fin de evitar demoras y permitir acciones que interrumpan con prontitud el hallazgo contrario a los intereses del estado.

4. Se debe prohibir la posibilidad de fungir como medio intermediario, pues el corretaje no es una función esencial del Estado y las entidades que sirven de mero enlace para la subcontratación, son las que usualmente son utilizadas para la evasión del Régimen General de la Contratación.

Referencias

Bolaños, A. (2012). *Los regímenes exceptuados en los contratos estatales*. Editorial Ibáñez.

Cámara de Comercio de Medellín. Informe 1: caracterización de la contratación del conglomerado público de Medellín - comparativo 2017-2021 (2023) Recuperado de: <https://www.camaramedellin.com.co/biblioteca/estudios-juridicos-camara/centro-de-estudios-de-la-gestion-y-la-contratacion-publica/informe-1-caracterizacion-de-la-contratacion>

Colombia Compra Eficiente. (2022). Empresas industriales y comerciales del estado. Recuperado de: <https://www.beltranpardo.com/wp-content/uploads/2023/01/C-857.pdf>

Congreso de la República. Ley 134 de 1994. “Por medio de la cual se reglamentan los mecanismos de participación ciudadana.” Versión digital disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/buscag.php?cx=partner-pub-9947470192399292%3Ah29xyy-80om&cof=FORID%3A9&ie=ISO-8859-1&q=%22Contratos+interadministrativos%22>.

Constitución Política de Colombia. (1991). República de Colombia. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%20202015.pdf>

Corte Constitucional (2000) Sentencia C - 040 del 2000. Magistrado Ponente: Fabio Moron Díaz. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-040-00.htm>

Corte Constitucional (2001) Sentencia C - 1258 del 2001. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1258-01.htm>

Corte Constitucional (2001) Sentencia C - 949 de 2001. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-949-01.htm>

Corte Constitucional (2007) Sentencia C - 691 de 2007. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-691-07.htm#:~:text=El%20funcionamiento%20y%20en%20general,de%20Comercio%20y%20legislaci%C3%B3n%20complementaria.>

Corte Constitucional (2012) Sentencia C-944 de 12. (Jorge Pretelt M.P). Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-944-12.htm>

Corte Constitucional (2019) Sentencia C - 306 del 2019. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-306-19.htm>

Corte Constitucional (2000). Sentencia C-13 del 2000. Magistrado Ponente: Alvaro Tafur Galvis. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20000548>

Corte Constitucional. (2018). Auto 121 de 2018. Magistrado ponente: Clara Inés Vargas. Versión digital disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/buscag.php?cx=partner-pub-9947470192399292%3Ah29xyy-80om&cof=FORID%3A9&ie=ISO-8859-1&q=%22Contratos+interadministrativos%22.>

Debate Control Político 224 de 2021 (2021, 9 de abril) Sesión Plenaria del Concejo de Medellín. Bancada Citante: Partido Alianza Verde en cabeza del Concejal Daniel Duque Velásquez. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=TsrPO1oHH8Y&t=28934s>

Decreto 1082 de 2015. (2015, 26 de mayo). Departamento administrativo de la función pública. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=77653

Departamento administrativo Nacional de estadística. (2022). *Encuesta de cultura política 2021*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_rueda_de_prensa_ECP_21.pdf

Fiscalía General de la Nación (2022, 21 de enero) Boletín de prensa. Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/hechos-concretos/mas-de-1-700-personas-fueron-condenadas-por-corrupcion-en-colombia-durante-los-dos-ultimos-anos/>

Garay, Jorge Luis. (2014). *Cooptación del Estado*. Bogotá: Temis. Versión digital disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/buscag.php?cx=partner-pub-9947470192399292%3Ah29xyy-80om&cof=FORID%3A9&ie=ISO-8859-1&q=%22Contratos+interadministrativos%22>

Garay, L., Salcedo-Albarán, E., De León-Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Avina.

José Andres O'Meara. Director de Colombia Compra Eficiente (2021, 9 de diciembre) Recuperado: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-contratacion-estatal-asciende-a-150-billones-lo-cual-constituye-15-del-pib-3273780#:~:text=La%20contrataci%C3%B3n%20directa%20est%C3%A1%20en,una%20de%20las%20cinco%20modalidades>

Ley 1150 de 2007. (julio 16, 2007). Congreso de la república. Diario oficial No. 46.691. Recuperado de: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_col_ley1150.pdf

Ley 1474 de 2011. (julio 12, 2011). Congreso de la república. Diario oficial No. 48.128. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html

Ley 1510 de 2013. (2013, Julio 17). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial No. 48.854. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1510_2013.htm

Ley 1551 de 2012. (julio 6, 2012). Congreso de la república. Diario oficial No. 48.483. Recuperado de: https://www.redjurista.com/Documents/ley_1551_de_2012_congreso_de_la_republica.aspx#/

Ley 1669 de 2013. (2013, junio 16). Congreso de la república. Recuperado de: https://www.dian.gov.co/aduanas/aspectecmercancias/Origen1/2_4_1_2_1_UE_L16_69_13_Aprueba_Acuerdo.pdf

Ley 3135 de 1968. (1968). Congreso de la república. Diario oficial No. 32.689. Recuperado de: https://www.redjurista.com/Documents/decreto_3135_de_1968_presidencia_de_la_republica.aspx#/

Ley 498 de 1998. (1998, diciembre 29). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 43.464. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

Ley 909 de 2004. (septiembre 23, 2004). Congreso de la república. Diario oficial No. 45.680. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>

Medellín Cómo Vamos (2020) Informe de calidad de vida de Medellín, finanzas públicas y transparencia. Recuperado de: <https://www.medellincomovamos.org/system/files/2021-09/docuprivados/Finanzas%20p%C3%BAblicas%20y%20transparencia%20Inform>

[e%20de%20Calidad%20de%20Vida%20de%20Medell%C3%ADn%2C%202020.p
df](https://www.redjurista.com/Documents/corte_suprema_de_justicia_sala_de_casacion_penal_e_no_36613_de_2012.aspx#/)

Sentencia 29 de 2021 (2021, 10 de marzo) Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia. Magistrado Ponente Jorge Emilio Caldas Vera.

Sentencia 36613 de 2011. (2011, 14 de diciembre). Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia. Magistrada Ponente: María del Rosario González Muñoz. Recuperado de: https://www.redjurista.com/Documents/corte_suprema_de_justicia_sala_de_casacion_penal_e_no_36613_de_2012.aspx#/

Sentencia 4903 de 2018 (2018, 14 de noviembre) Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia. Magistrado Ponente: Luis Antonio Hernández Barbosa. Recuperado de: [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/CSJ_SCP_SP4903-2018\(47385\)_2018.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/CSJ_SCP_SP4903-2018(47385)_2018.htm)

Sentencia 50472 de 2018 (2018, 21 de febrero) Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia. Magistrado Ponente: Fernando Alberto Castro Caballero. Recuperado de: <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/05/SP379-201850472.pdf>

Sentencia 8786 de 2015 (2015, 8 de julio) Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia. Magistrado Ponente: Eugenio Fernández Carlier. Recuperado de: <https://vlex.com.co/vid/592921238>

Sentencia 153 de 2023 (2023, 4 de mayo) Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia. Magistrado Ponente: Fabio Ospitia Garzón. Recuperado de <https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2023/05/06/corte-suprema-ratifica-condena-y-ordena-captura-contr-exmagistrado-jorge-ignacio-pretelt/>

Transparencia Internacional. (2023). *¿Qué es la corrupción?*: Recuperado de: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

Transparencia Internacional. (2023). *Índice de percepción de la corrupción*. Recuperado de: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

Zuleta, María Margarita. Caro, Carlos Andrés (2020) *Mirada a las alertas de índice de riesgo de corrupción del sistema de compra público colombiano identificadas en el cálculo del índice con la metodología del IMCO*. Laboratorio Lationamericano de Políticas de Probidad y Transparencia. Recuperado de: https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/zuleta_caro_alertas_compra_publica_fedesarrollo.pdf