

Faltas disciplinarias y principios de la contratación estatal 2016-2020.

Estudio de casos: Departamentos de Córdoba, Chocó, Sucre y Vichada¹

Disciplinary offenses and principles of state contracting 2016 -2020

Case Studies: Departamentos of Córdoba, Chocó, Sucre and Vichada

Sandra Patricia Duarte Hernández²

Resumen

La finalidad principal de este artículo es llevar a cabo un análisis sobre la contratación pública y sus aspectos constitucionales y de ley, frente a la responsabilidad disciplinaria y sancionatoria en el escenario de los funcionarios públicos en el cargo de gobernadores y alcaldes, especialmente de los departamentos de Córdoba, Chocó, Sucre y Vichada. Como problema de investigación planteo: ¿Cómo se afectaron los principios de la contratación estatal de transparencia, eficiencia y responsabilidad, con los tipos de faltas disciplinarias en que incurrieron en el ejercicio de la función pública los gobernadores y alcaldes de los entes territoriales de Córdoba, Sucre, Chocó y Vichada en el periodo 2016 al 2020?

En los objetivos específicos del contenido primero se desarrollará la naturaleza jurídica de los tipos de faltas disciplinarias en el desempeño de la función pública de gobernadores y alcaldes en contratación estatal. El segundo aspecto tratará sobre la naturaleza jurídica de los principios de economía, responsabilidad y transparencia en el marco que rige la actividad contractual en la contratación estatal. Un tercer objeto hace alusión a los tipos de faltas disciplinarias en el ejercicio de la función pública de gobernadores y alcaldes en los entes territoriales Córdoba, Sucre, Chocó y Vichada. Y, cuarto, los efectos de las faltas disciplinarias en el desempeño de la función pública de los gobernadores y alcaldes en los entes territoriales de Córdoba, Sucre, Chocó y Vichada.

Fecha de Recepción: 13 de junio de 2024

Fecha de Aprobación: 13 de julio de 2024

¹ El presente manuscrito es producto del proyecto de investigación: Faltas Disciplinarias y principios de la Contratación Estatal 2016-2020. Estudio de Casos: Departamentos de Córdoba, Chocó, Sucre y Vichada. Universidad Santo Tomas (Sede Bogotá – Colombia), el cual fue gestionado en el programa de la Maestría en Contratación Pública y Privada de la Usta Bogotá.

² Estudiante de la Universidad Santo Tomas de Aquino. Área: Contratación Estatal. Magíster en Derecho Contractual Público y Privado. Asesor de la Procuraduría General de la Nación. Orcid: 0000-0002-2431-9716. Email: sandra.duarte@usantotomas.edu.co

Nuevos desafíos

DERECHO



Ahora bien, el análisis de la información allegada se hará teniendo en cuenta el método cualitativo que permitirá establecer la concurrencia y frecuencia de las faltas disciplinarias por parte de los gobernadores y alcaldes en los entes territoriales de Córdoba, Sucre, Chocó y Vichada durante el periodo 2016 a 2020.

En tanto, como respuesta al problema de investigación, la problemática se presenta fundamentalmente por la falta de interés por la capacitación en lo relacionado con el ejercicio de funciones públicas, antes de lanzarse a ocupar las plazas de gobernadores y alcaldes, para evaluar si están en capacidad de afrontar el intrincado volumen de reglamentación de la cosa pública, por cuanto no basta con tener asesores que orienten al mandatario si este ignora los aspectos esenciales de la competencia que rigen el cargo, en el entendido que cuando se toma posesión se jura cumplir con la constitución y la ley, lo que da lugar a que no haya, a posteriori, la excusa sobre la evasión de la responsabilidad porque desconocía la norma que le establecía el deber o la prohibición, cuando realicen un comportamiento contrario a derecho, como en el caso de “la Ley de Contratación”, que es el instrumento por excelencia para la ejecución del presupuesto público y cumplir el plan de desarrollo, donde se contienen las propuestas que como candidato propuso a la ciudadanía para ser elegido. Así las cosas, pareciera que el Estado Social de Derecho, en esa apuesta máxima de propender por la inclusión, tiene un costo muy alto, ante la ausencia de filtros que coadyuven a impedir que lleguen a la administración pública gobernadores y alcaldes con la sola exigencia de ostentar la calidad de ciudadano colombiano y haber nacido o cumplir con el tiempo de residencia en el área geográfica de la respectiva jurisdicción territorial. De otra parte, es necesario advertir que no basta la preparación o capacitación señalada, si el sujeto carece de los principios morales y éticos, como los ejemplos lo muestran permanentemente, pues con sobrados títulos son muchos los que incurren en irregularidades administrativas y en actos graves de corrupción. (ART. 109. Ley2200 del año 2022).

Palabras Clave: Faltas Disciplinarias, Principios de la Contratación estatal, Funcionarios públicos, Departamentos Córdoba, Choco, Sucre, Vichada.

Nuevos desafíos DERECHO



Abstract

The main purpose of this article is to carry out an analysis of public procurement and its constitutional and legal aspects, in the face of disciplinary and sanctioning responsibility in the scenario of public officials in the position of governors and mayors, especially in the departments of Córdoba, Chocó, Sucre and Vichada. As a research problem I propose: How were the principles of state contracting of transparency, efficiency and responsibility affected by the types of disciplinary offenses incurred in the exercise of public office by the governors and mayors of the territorial entities of Córdoba, Sucre, Chocó and Vichada in the period 2016 to 2020?

In the specific objectives of the content, the legal nature of the types of disciplinary offenses in the performance of the public function of governors and mayors in state contracting will first be developed. The second aspect will deal with the legal nature of the principles of economy, responsibility and transparency in the framework that governs contractual activity in state contracting. A third object refers to the types of disciplinary offenses in the exercise of the public function of governors and mayors in the territorial entities of Córdoba, Sucre, Chocó and Vichada. And, fourth, the effects of disciplinary offenses on the performance of the public function of governors and mayors in the territorial entities of Córdoba, Sucre, Chocó and Vichada.

Now, the analysis of the information collected will be carried out taking into account the qualitative method that will allow establishing the occurrence and frequency of disciplinary offenses by the governors and mayors in the territorial entities of Córdoba, Sucre, Chocó and Vichada during the period. 2016 to 2020.

Meanwhile, in response to the research problem, the problem arises fundamentally from the lack of interest in training in relation to the exercise of public functions, before embarking on occupying the positions of governors and mayors, to evaluate whether they are in ability to deal with the intricate volume of regulation of public affairs, since it is not enough to have advisors to guide the president if he ignores the essential aspects of the competence that govern the position, with the understanding that when he takes office he swears to comply with the constitution and the law, which results in there not being, a posteriori, the excuse of evasion of responsibility because they were unaware of the rule that established the duty or the prohibition, when they carry out behavior contrary to the law, as in the case of “the Contracting Law”, which is the instrument par excellence for the execution of the public budget and fulfilling the development plan, which contains the proposals that he proposed to the citizens as a candidate to be elected. Thus, it seems that the Social Rule of

Revista de la Facultad de Sociedad, Cultura y Creatividad
Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano

Vol. 5 Núm. 2 (2024) Julio – diciembre 2024 e-ISSN: 2745-1461

Nuevos desafíos DERECHO



Law, in its maximum commitment to promoting inclusion, has a very high cost, in the absence of filters that help prevent governors and mayors from reaching the public administration with the sole requirement to hold the status of Colombian citizen and to have been born or have completed the time of residence in the geographical area of the respective territorial jurisdiction. On the other hand, it is necessary to warn that the indicated preparation or training is not enough if the subject lacks moral and ethical principles, as the examples constantly show, since with more than enough qualifications there are many who incur in administrative irregularities and serious acts. of corruption. (ART. 109. Law 2200 of the year 2022).

Keywords: Disciplinary Offenses, Principles of State Contracting, Public Officials, Departments Córdoba, Choco, Sucre, Vichada.

INTRODUCCIÓN

El Estado de derecho colombiano forma parte del fundamento de deber constitucional que tiene el Estado para reglamentar el ejercicio de la función pública, implementar la supervisión y seguimiento activo sobre diversas áreas del funcionamiento y sobre los actos de las entidades y sus funcionarios, que cubija la contratación estatal, como instrumento determinante para el cumplimiento de los fines del Estado. De igual manera, ese Estado de derecho faculta la implementación de un derecho sancionatorio aplicable a los servidores públicos y particulares que ejerzan funciones públicas, como instrumento coercitivo para proporcionar el logro de sus objetivos, que es aplicable a gobernadores y alcaldes.

Ahora bien, este documento es una aproximación a la problemática que surge en el ámbito de la contratación pública, a partir del análisis de unos casos específicos por los que se adelantó la acción disciplinaria, pudiendo servir sirve como guía informativa para que servidores públicos, incluyendo gobernadores y alcaldes, se abstengan o eviten incurrir en los mismas faltas durante el ejercicio de sus funciones, ante la eventual ausencia de conocimiento de las normas de la contratación estatal y, sobre todo, de los principios que la rigen como la transparencia, eficiencia, economía y responsabilidad, de cuya inobservancia puede sobrevenir la imposición de sanciones disciplinarias de destitución e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, suspensión que implica la separación del cargo, la multa pagadera en dinero y la amonestación escrita. Es de advertirse que también son destinatarios de la acción disciplinaria los particulares que ejerzan la interventoría o la supervisión en los contratos estatales.

Revista de la Facultad de Sociedad, Cultura y Creatividad
Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano

Vol. 5 Núm. 2 (2024) Julio – diciembre 2024 e-ISSN: 2745-1461

Nuevos desafíos

DERECHO



El propósito de esta investigación surge para dar respuesta al interrogante de ¿Qué tipos de faltas disciplinarias se presentaron en el ejercicio del cargo público de gobernador y alcalde en cumplimiento de las responsabilidades frente a los entes territoriales de Córdoba, Sucre, Chocó y Vichada durante el periodo 2016 a 2020, en relación con los efectos resultantes de la aplicación de los principios que gobiernan la actividad contractual como la transparencia, economía y responsabilidad en la contratación estatal?

Con el objetivo de proporcionar una respuesta efectiva y alcanzar el propósito de esta investigación se desarrollará una metodología de tipo cualitativo, con enfoque analítico jurídico y deductivo, por cuanto inicia analizando la norma que regula la presente investigación; un tanto descriptivo conforme al alcance del objeto de estudio, ya que se acude a técnicas de recolección de información documental, observancia bibliográfica, informes y demás documentos de carácter científico que se encuentran elaborados por otros investigadores, tabulada de repositorios de instituciones universitarias e informe de la Procuraduría General de la Nación para los años 2016 a 2020.

De este modo, busca concluir con dar solución y sustentación a las características y conceptualización propia de la investigación jurídica aquí elaborada, exponiendo el diagnóstico y resultado de la lectura física como de la web, para así derivar una posición de lo encontrado en los informes de gestión de la Procuraduría General de la Nación que dará cuenta de las faltas y fallas en que incurrieron los gobernadores y alcaldes de los entes territoriales de Córdoba, Sucre, Chocó y Vichada en la vigencia 2016 a 2020.

En el enfoque de este artículo se ha optado por la metodología y el modelo de investigación cualitativa, porque se considerarán diversas categorías de faltas relacionadas con la contratación estatal. Entre estas faltas se incluye la de intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de un contrato estatal con una persona que esté involucrada en una causal de incompatibilidad o inhabilidad, como lo prohíbe la Constitución o la ley. También, por el incumplimiento de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos necesarios para la ejecución de un contrato; o, por carecer de la licencia ambiental.

Adicionalmente, se analizará la participación en las fases previas o durante la formalización de contratos que puedan causar perjuicio al patrimonio público o que involucren una falta de comprensión de los principios que orientan la contratación estatal y la función administrativa, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la legislación pertinente. Asimismo, se llevará a cabo un estudio de la declaración de caducidad de contratos estatales o su terminación sin que se presenten las causales previamente definidas

Nuevos desafíos

DERECHO



por la ley, así como la utilización de la figura de urgencia manifiesta para la suscripción de contratos sin que se encuentren presentes las causas establecidas en la normativa correspondiente.

Respecto al derecho disciplinario sancionatorio de las conductas de los servidores públicos, el comportamiento constituye falta si se incurre en ilicitud sustancial, es decir, cuando haya una violación significativa de las obligaciones funcionales que lesionen los principios que orientan la función pública, por alejarse de los valores de justicia y eficiencia que caracterizan al Estado Social de Derecho. Por lo tanto, propende hacia la orientación de quienes ejercen funciones públicas en la dirección correcta y promover un ejercicio adecuado de la función pública (Maldonado, 2009).

Ha de indicarse que el derecho disciplinario también incorpora en el glosario de las faltas algunos delitos contenidos en el derecho penal. En ese sentido, las Leyes 1952/19 y 2094/21 – Código General Disciplinario – , establece que, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él. Es decir, si la misma falta está prevista en el Código General disciplinario, prevalecerá la de este.

Sobre este aspecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dicho que una acción originalmente calificada como delito puede considerarse falta disciplinaria conforme al Código General Disciplinario, siempre y cuando esté objetivamente definida como delito en la ley, sea sujeta a sanciones basadas en el elemento de dolo y se cometa en el marco de la función o el cargo, incluso abusando de ellos.

Nuevos desafíos DERECHO



I. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS TIPOS DE FALTAS DISCIPLINARIAS APLICABLES EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA A GOBERNADORES Y ALCALDES EN CONTRATACIÓN ESTATAL.

Ha de señalarse que el derecho disciplinario se considera autónomo e independiente, a pesar de encontrarse ligado al derecho penal y administrativo. Algunos autores afirman que el derecho disciplinario es una ciencia autónoma e independiente.³

En tal sentido, el derecho disciplinario reglamenta los deberes, derechos, prohibiciones, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos relacionados con el ejercicio de la función pública, cuyos destinatarios son los servidores públicos y particulares que ejerzan funciones públicas. En este caso, estos sujetos pasivos engloban a los alcaldes y gobernadores, sobre quienes recae la potestad disciplinaria con el fin de preservar la moralidad pública, la transparencia, la objetividad, la legalidad, la honradez, la lealtad, la igualdad, la imparcialidad, la celeridad, la publicidad, la economía, la neutralidad, la eficacia y la eficiencia en el ejercicio de la función administrativa (Oyola & Blanco, 2022; Blanco & Leudo, 2015; Blanco & Cabrera, 2022)

El incumplimiento o la inobservancia de estos deberes y principios mencionados pueden constituir una falta disciplinaria de acuerdo con lo estipulado en la ley, clasificada como gravísima, grave o leve. Esto, a su vez, puede dar lugar a la presentación de una acción disciplinaria y a la imposición de la sanción correspondiente en relación con las faltas asociadas a la contratación pública. Este proceso se lleva a cabo una vez que se ha completado la investigación y se ha verificado la existencia de la falta (Ramos, 2022, p. 27).

Por consiguiente, se consideran faltas gravísimas aquellas que están minuciosamente definidas en el Código General Disciplinario, específicamente en su Libro II, Parte Especial, Título Único. La descripción pormenorizada de estas faltas disciplinarias se encuentra en el Capítulo I, donde se tratan las faltas gravísimas relacionadas con la violación al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, así como aquellas asociadas con la libertad y otros derechos fundamentales; la contratación pública; el servicio o la función pública; con el régimen incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflicto de intereses; y las faltas relacionadas con la hacienda pública. Es relevante destacar que las faltas gravísimas están establecidas de forma taxativa en el Código General Disciplinario.

³ Carlos Arturo Gómez Pavajeu. Dogmática del Derecho Disciplinario. Universidad Externado de Colombia 6ª. Edición 2017.

Nuevos desafíos DERECHO



En cuanto a las faltas disciplinarias graves o leves, hacen referencia a la infracción de los deberes, la utilización indebida de los derechos, el exceso en el ejercicio de funciones o la participación en prohibiciones, a menos que la conducta sea clasificada como gravísima según los criterios establecidos en el libro II capítulo 1 del marco normativo. Estos criterios incluyen aspectos como la importancia esencial del servicio, el nivel de perturbación, la posición jerárquica y autoridad del funcionario, el impacto social de la falta o el daño ocasionado, los motivos que impulsan la conducta o la participación de múltiples personas.

Se afirma que, al tratarse de una falta disciplinaria, esta se compone de elementos característicos, a saber: tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad. “Estos elementos son los que permiten establecer la verdadera naturaleza jurídica del derecho disciplinario, el cual es una rama autónoma del derecho público sancionatorio”, adicionalmente, la naturaleza jurídica de la falta disciplinaria se ubica principalmente en el ámbito administrativo.

El Derecho Disciplinario, en realidad, guarda estrecha relación con el Derecho Administrativo y Penal (Echeverry, 2021). El primero busca aplicar sanciones con el propósito de mejorar la eficiencia de la administración pública, por lo que tiene una dimensión correctiva en lugar de ser punitiva o represiva. Las sanciones disciplinarias se asemejan más a medidas pedagógicas o, como algunas corrientes doctrinales las describen, "penas beneficiosas". Esto significa que cuando se trata de actos que perturban en menor medida el funcionamiento administrativo de una entidad sin afectar fundamentalmente las obligaciones funcionales, el superior jerárquico puede aplicar medidas correctivas apropiadas sin necesidad de someterse a un excesivo formalismo procesal.

El Derecho Disciplinario es una parte integral del ámbito sancionatorio y, por lo tanto, se encuentra relacionado con el *ius puniendi* del Estado en términos generales. En su aplicación, sigue principios como la tipicidad, la irretroactividad, *non bis in idem* y la culpabilidad. Es esencial resaltar que las sanciones pueden ser discrecionales, lo que implica que no es un requisito absoluto que estén previamente tipificadas para ser consideradas como faltas disciplinarias. Esto no se limita exclusivamente a las faltas establecidas en el Código General Disciplinario, sino que también puede abarcar aquellas previstas en otros reglamentos relacionados, marcando una clara distinción con el derecho penal (Acosta & Gual, 2021)

En consecuencia, se puede afirmar que el Derecho Disciplinario se encuentra dentro del ámbito sancionatorio y, por lo tanto, se relaciona con el *ius puniendi* del Estado, aplicando principios similares a los del Derecho penal. No obstante, se diferencia en términos de la naturaleza de las sanciones y los fundamentos que las justifican, ya que las relaciones

Nuevos desafíos DERECHO



especiales de poder distinguen a las faltas administrativas de las sanciones penales. Esto permite la acumulación de sanciones, reconocida tanto desde el punto de vista legal como doctrinario. En resumen, se consolida la naturaleza administrativa del Derecho disciplinario y se establece su autonomía con respecto al Derecho penal.

La tesis cualitativa del Derecho disciplinario defiende la sustantividad y autonomía de este ámbito, ya que protege principalmente intereses internos. Esto implica que los principios penales se aplican de manera análoga o supletoria. Las sanciones disciplinarias y administrativas representan transformaciones del Derecho disciplinario y administrativo. Aunque actualmente existe una distinción formal, especialmente en cuanto a la naturaleza de las sanciones propuestas y la autoridad encargada de imponerlas, las infracciones y sanciones mantienen su identidad sustantiva. En este contexto, las faltas disciplinarias se desarrollan y adquieren vitalidad en un ámbito que indiscutiblemente es patrimonio del derecho público estatal, en particular del derecho administrativo sancionador de carácter disciplinario.

Con lo anterior, hacen parte del derecho público estatal el Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, el Derecho Público Internacional y el Derecho Sancionador Disciplinario. Desde esta perspectiva, la falta disciplinaria es una categoría del derecho disciplinario, cuenta con los elementos que le son propios al servidor público de un ente territorial a saber: la descripción típicamente antijurídica que se fusiona en el concepto de ilícito disciplinario, y la culpabilidad, que a renglón seguido manifiesta: establecer la verdadera naturaleza jurídica del derecho disciplinario como rama del derecho público sancionatorio de carácter autónomo y de la naturaleza jurídica de la falta disciplinaria de carácter mayoritariamente administrativo y en el caso del procedimiento disciplinario de audiencias impuesta por la respectiva dependencia competente.

Para efectos, el texto de las faltas es taxativo conforme indica Código General Disciplinario en relación con la contratación pública objeto de estudio, por lo que es válido afirmar, que en proporción a las faltas disciplinarias instituidas en la ley se sancionan las actuaciones en que incurren los funcionarios públicos en temas de contratación estatal de los entes territoriales enunciados. Como esas faltas reprochadas están encaminadas a combatir las malas prácticas, su grado de eficacia y de proporcionalidad están determinadas mediante el análisis jurídico y pronunciamientos en fallos disciplinarios expresados por las respectivas dependencias de la Procuraduría General de la Nación que hacen las veces de operadores disciplinarios y, por lo tanto, tienen el conocimiento de casos concretos, de tal modo que podrán verificar en la praxis el problema planteado correspondiente.

Nuevos desafíos

DERECHO



Por otro lado, desde el punto de vista disciplinario, las faltas leves no son sancionables. Para las faltas gravísimas dolosas la sanción ha de ser la destitución e inhabilidad de 10 a 20 años; además, para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima destitución en inhabilidad de ocho (8) a diez (10) años. Las faltas graves se sancionan con la suspensión del cargo si el servidor está activo, en el evento de estar retirado se convierte en multa; y para las faltas leves culposas se harán las anotaciones en la hoja de vida.

La percepción de justicia, su aplicación y la teoría frente al derecho disciplinario se ha relacionado con el requisito de la conducta ilícita, siendo un razonamiento de atribuir responsabilidad al incumplimiento o extralimitación de un deber en razón de la función, contrario a la antijuridicidad formal, que la compone y explica el realismo filosófico según el cual el espacio y el tiempo son independientes de la sensibilidad, es decir la inobservancia del deber cumplido es penalizado ya que se trata de una relación cognoscitiva extrínseca al ser que no resulta modificado por ella y en la que el ser está constituido no solamente por cosas, sino también, por objetos, ideales o valores de una realidad volitiva.

En tanto, hablar de ilicitud sustancial en el derecho disciplinario, se traduce en la afectación sustancial de los deberes funcionales, los principios que rigen la función pública sin justificación alguna, y esta hará referencia a aquellos factores que tienen la capacidad de excluir la antijuridicidad de la conducta típica que indiquen la inexistencia o irrelevancia de la lesión puesta en peligro, es decir, la conducta no requiere de resultado, como sí lo exige el derecho penal.

Ahora, en cuanto a los tipos de faltas disciplinarias, el Código General Disciplinario las clasificó en: “1. Incumplimiento de deberes, 2. Extralimitación en ejercicio de derechos y funciones, 3. Incurrir en prohibiciones. 4. Violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses”. Estas faltas por regla general son grave o leves, estando sujeta su graduación a los criterios señalados en la misma ley; no obstante, los comportamientos previstos en normas constitucionales o legales como causales de mala conducta constituyen falta disciplinaria grave o leve si fueren cometidos a título diferente de dolo o culpa gravísima.

Es preciso señalar que, a 1º. de diciembre de 2020 fecha en la que fue aprobado el tema de este documento que nos ocupa: “**FALTAS DISCIPLINARIAS Y PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL 2016 -2020. Estudio de casos: Departamentos de Córdoba, Chocó, Sucre y Vichada**” se encontraba en vigencia la Ley 734 de 2002 (CDU).

Nuevos desafíos

DERECHO



El nuevo Código General Disciplinario – Ley 1952 del 28 de enero de 2019 derogó la Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único; a su vez, la Ley 2094 de 2021, reformó la Ley 1952, otorgándole funciones jurisdiccionales a la Procuraduría como titular de la potestad disciplinaria, igualmente consagró un sistema mixto y verbal para la investigación y juzgamiento disciplinario y fortaleció las garantías procesales de la doble instancia y la doble conformidad, con la promulgación de la Ley 2094 de 2021. O sea, el Estado adecuó su normatividad a los estándares de la Convención Americana de Derechos Humanos y a lo ordenado en la Constitución Política, con la finalidad de ajustar el ejercicio de la facultad sancionadora a lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH en el fallo *Petro Urrego Vs. Colombia*, sin embargo, contra dicha ley cursó en la Corte Constitucional de Colombia una demanda por inexecutable que declaró inconstitucional esa función jurisdiccional otorgada a la Procuraduría General de la Nación. Es decir, las decisiones sancionatorias respecto de servidores de elección popular siguen siendo actos administrativos y no jurisdiccionales como se pretendió. Este aspecto aún es objeto de controversia legal debido a los pronunciamientos contrarios que se han proferido en distintos fallos de la jurisdicción contenciosa administrativa en los que se ha expresado que la Procuraduría carece de competencia para sancionar a estos servidores.

Sin embargo, siguen siendo destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos de elección popular, aunque se encuentren retirados del servicio, los particulares que cumplen funciones públicas, administran recursos del Estado, que cumplan labores de interventoría y de supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia, de conformidad con la legislación.

Conforme, al cumplimiento del mandato de la Ley 2094 de 2021, toda vez que esta introdujo la separación de la etapa de instrucción y la de juzgamiento, para otorgarles mayores garantías a los disciplinados, por lo que, al interior de la Procuraduría General de la Nación se dispuso la distribución de las funciones en primera y segunda instancia, y de un despacho únicamente para juzgar a los servidores públicos de elección popular.

En consecuencia, de cara a las disposiciones previstas en el Código General Disciplinario, que trajo modificaciones al proceso disciplinario la Procuraduría General de la Nación, a través del Decreto Ley 1851 del 24 de diciembre de 2021, modificó el Decreto 262 de 2000, con el fin de reconfigurar la planta de personal de la PGN, modificar el régimen de competencias internas, crear, fusionar cargos, cambió la estructura y su organización, definió un nuevo régimen de competencias interno en el sentido de dictar normas para la reasignación o cambio de la estructura de funcionamiento.

Nuevos desafíos DERECHO



II. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PRINCIPIOS DE ECONOMÍA, RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

Los principios de la contratación estatal previstos en la Ley 80 de 1993 “Estatuto de Contratación de la Administración Pública”, están en consonancia con los principios de la función administrativa del artículo 209 la Constitución Política de 1991.

De acuerdo con el interés específico de este escrito científico se distinguen los principios de los artículos 24, 25 y 26 de “transparencia, economía, responsabilidad” (Ley 80,1993, *Col*), que aplican a la estructura de las entidades públicas y a los contratos estatales, para el cumplimiento de sus funciones y al objetivo estatal.

En el ordenamiento jurídico colombiano se encuentran principios generales aplicables a la actuación administrativa que devienen del fundamento constitucional. A su vez, se pueden clasificar en especiales en tanto que corresponden al estatuto de la contratación pública, Ley 80 de 1993, antes contenidos en el Decreto 222 de 1983, que responden a la finalidad de lograr eficiencia y eficacia en el contexto en el que se aplican.

Por ello, prevalecen los principios en contratación estatal, a partir de esta reglamentación normativa establecida y, de acuerdo con Matallana (2017), los representantes de los entes estatales, y los contratistas están obligados a los preceptos de la función pública, para obtener el cumplimiento de los fines de la contratación, mediante la correcta ejecución del objeto contractual y a proteger sus derechos, por lo cual se es susceptible de responder por las acciones u omisiones irregulares en la realización del contrato y el inadecuado manejo del recurso público.

Por lo tanto, son responsables disciplinariamente en materia contractual los contratistas, consultores, interventores, asesores y servidores públicos, (Bedoya & Vargas, 2019, p.11).

Resulta relevante identificar la norma principal que rige el régimen contractual en Colombia, debido a la multiplicidad de estas normas, lo que dificulta su aplicación diaria a quienes trabajan con contratos. Se requiere un alto grado de cuidado y conocimiento normativo para garantizar el cumplimiento de todas las normas que rigen su actuación. De lo contrario, se corre fácilmente el riesgo de ser sujeto de sanciones disciplinarias e incluso

Nuevos desafíos DERECHO



penales por infringir las normativas mencionadas, ya sea debido a la falta de conocimiento o al descuido.

Por otra parte, con la Ley 80 de 1993 se expidió el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública”; la Ley 1150 de 2007 introdujo herramientas aplicables en pro de la eficacia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 sobre la contratación de recursos públicos. “Unos preceptos sociales de la norma, en tanto a la eficacia efectiva aplicación por parte de los funcionarios competentes especialmente los jueces y por los miembros de la comunidad” (Sentencia C-873/03, preámbulo).

Así mismo, las normas que deben tener en cuentas los entes territoriales (gobernadores y alcaldes) son el Decreto 1510 de 2013 “por medio del cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública”, el Decreto 1082 de 2015 “por el cual se expide el Decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional”; el Decreto 092 de 2017, “por el cual se reglamenta la contratación con entidades sin ánimo de lucro de que trata el numeral 2° del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia”.

Los principios, ya sea que tengan un carácter constitucional, estén vinculados a la función administrativa u obedezcan a otras categorías, por sí solos, no tienen la capacidad de garantizar un funcionamiento adecuado de la contratación estatal. Es por esta causa que el Estatuto de Contratación Pública, plasmado en la Ley 80 de 1993, ha concebido un cuerpo normativo minucioso, el cual otorga a la contratación estatal los fundamentos necesarios para abordar de manera integral todos los aspectos vinculados a esta actividad, que abarcan desde la selección de contratistas hasta el proceso de liquidación de los contratos.

Esta regulación específica se erige como una herramienta apta para asegurar los principios de índole general, armonizando con ellos en vez de entrar en contradicción. Esta coherencia es esencial, ya que sería incoherente que una disposición del Estatuto de Contratación Pública, con su naturaleza especializada, establezca límites o vaya en contra de un principio de orden constitucional que emerge de una estructura legal que establece los fundamentos sobre los cuales se edifica la organización política de una nación. Esta base normativa proporciona las directrices y cimientos necesarios para la configuración de un marco jurídico y político que rige el funcionamiento de la sociedad. En otras palabras, el inicio de un sistema constitucional establece los pilares fundamentales que guían la estructura gubernamental y las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.

De esta manera, los principios de acuerdo con lo señalado en el Estatuto de Contratación Pública, establece las regulaciones y normativas que rigen los procesos de

Nuevos desafíos

DERECHO



adquisiciones y contrataciones en el ámbito gubernamental. En otras palabras, conforme a lo estipulado en dicho estatuto, se definen las pautas y directrices que gobiernan los procedimientos de compras y contrataciones en el sector público. Son lineamientos generales empleados para concretar y garantizar los principios de índole constitucional, aquellos vinculados a la función administrativa e incluso los principios generales del derecho. Existe una estrecha relación entre estos principios, ya que mientras los principios generales proporcionan directrices aplicables a cualquier campo, sin limitarse exclusivamente a la contratación estatal, los principios específicos contenidos en la ley de contratos públicos tienen la función de detallarlos y hacer que sean aplicables a situaciones particulares.

Este principio de equidad se asegura en todo el proceso de contratación en el que el Estado participa, tanto en la etapa precontractual como en la contractual y post contractual. Por ejemplo, desde el momento en que se inicia el proceso de selección del contratista, es decir, en la etapa previa al contrato, se debe asegurar una selección objetiva sin ventajas indebidas. Durante la ejecución del contrato, es decir, en la etapa del contrato propiamente dicho, se debe mantener la igualdad entre las partes contratantes. Por último, en la etapa de terminación y liquidación del contrato, se debe evitar que alguna de las partes se aproveche de su posición para obtener beneficios indebidos.

Este principio de igualdad en la contratación estatal se traduce en el derecho que tienen los sujetos interesados en una licitación a estar en idénticas condiciones y a gozar de las mismas oportunidades desde el comienzo del proceso licitatorio hasta la adjudicación o formalización del respectivo contrato (Sentencia C-887/02). Es fundamental para garantizar que los procesos de contratación pública sean justos, transparentes y que todas las partes involucradas sean tratadas de manera igualitaria.

Se pueden tomar los principios con la teoría de Robert Alexi,

“una norma programática o directriz, esto es, norma que estipula la obligación de perseguir determinados fines o como “una norma que expresa los valores superiores de un ordenamiento jurídico (y que son el reflejo de una determinada forma de vida), de un sector de este, de una institución” (Guecha, 2017, p.14), o los principios como “una norma especialmente importante, aunque su grado de generalidad pueda ser relativamente bajo” (Alexy, 1983, p.86).

En el contexto de la contratación estatal, se demuestra como un mecanismo altamente beneficioso, ya que posibilita que ambas partes involucradas en el contrato obtengan ventajas a través de la aplicación de los principios establecidos en el Estatuto de Contratación Pública.

Nuevos desafíos DERECHO



Entre los principios explícitamente delineados, encontramos cinco de ellos: el principio de transparencia (Artículo 24), el de economía (Artículo 25), el de responsabilidad (Artículo 26), el equilibrio económico y financiero del contrato (Artículos 27 y 28), y la selección objetiva (Artículo 29, derogado por la Ley 1150 de 2007). Además, existen otros principios implícitos a lo largo del texto, como el de planeación y el de libre concurrencia, que tienen como finalidad orientar la manera en que se deben llevar a cabo las diferentes etapas y aspectos de la contratación estatal.

No obstante, no solo estos principios son responsables de regular la actuación de la Administración representada por las entidades estatales en la contratación. Los principios constitucionales, los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, e incluso los del derecho privado (dado que se consideran no un régimen subsidiario sino un régimen común en la contratación estatal), tienen una aplicación directa en los contratos estatales y, por ende, regulan la materia, tal como lo establece el Estatuto de Contratación Pública. Estos principios constitucionales tienen un estatus jerárquico superior, ya que las disposiciones constitucionales son consideradas la norma fundamental en el marco legal, y su aplicación en la contratación estatal es inequívoca, como lo ha afirmado la Corte Constitucional (C.C).

Asimismo, dentro de la Constitución Política, destacan los principios de la función administrativa, mencionados en el artículo 23 del Estatuto de Contratación Pública como los principios rectores de las acciones administrativas de las entidades estatales. Aunque también se tratan en la Ley 1437 de 2011, estos principios son aplicables a la contratación, ya que esta es una actividad realizada por el Estado a través de sus entidades. Por lo tanto, incluso, cuando una entidad estatal esté dentro del régimen de excepción del Estatuto de Contratación Pública, no puede pasarse por alto la observancia de los principios de la función administrativa, ya que son fundamentales para el funcionamiento de la contratación estatal. Esto evidencia cómo los principios generales se traducen en los principios de la Ley 80 de 1993 y guardan una armonía que permite el adecuado desarrollo de la contratación estatal.

Referir los principios jurídicos conforman totalmente la relación jurídica del Estado en la intervención y la consecuencia de desarrollarse la contratación estatal. Acorde con Buje (2002), se aplica y orienta el actuar administrativo, procedimiento en el que tiene efecto el principio de transparencia que se evidencia en las actuaciones en la medida que va encaminado al manejo adecuado del recurso público y disminuyendo la corrupción del Estado, esto en la gestión de contratar de forma que no exista desvío en la facultad administrativa y no exista infracción sustanciales de los deberes funcionales que consagra la garantía de objetividad, igualdad e imparcialidad en el objeto del contrato.

Nuevos desafíos DERECHO



A partir de un principio de orden constitucional, en este caso específico, se hace mención al hecho de que “la Ley 80 de 1993, en su artículo 24”, establece el principio de transparencia como una salvaguardia de la imparcialidad, igualdad y objetividad que deben acompañar a los diversos procedimientos llevados a cabo por la Administración Pública al seleccionar a sus contratistas. Este principio actúa en contra de la corrupción y garantiza la moralidad en el proceso de contratación, incluso en situaciones de contratación directa. (Palacios, 2010, p.56).

Se puede observar una evidencia clara de la aplicación de estos principios de contratación, junto con los instrumentos para prevenir su incumplimiento en la firma de contratos y la selección objetiva de las diversas modalidades de contratación. Esto se aplica de manera general a la contratación estatal, y, por lo tanto, debe realizarse a través de licitación, asegurando que los procedimientos para contratar con el Estado sean accesibles a todas las personas naturales o jurídicas que consideren tener las capacidades necesarias para cumplir con el propósito de un contrato específico. Según Palacios (2010, p.57), este principio busca combatir la corrupción y garantizar la integridad en los procesos de contratación.

A pesar de que los principios de economía, transparencia y responsabilidad no son los únicos establecidos por la ley que guían la actividad contractual, también se deben tener en cuenta los postulados que rigen la función administrativa, las normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los principios específicos del derecho administrativo (Yong, 2013). No obstante, en este análisis, se centrarán en estos tres principios que rigen y establecen la contratación estatal.

2.1. Manifestación: “principio de Transparencia”:

El principio de transparencia es un pilar fundamental en la contratación estatal, destinado a garantizar la igualdad y la imparcialidad en los procedimientos contractuales que rige el Estatuto de Contratación Estatal, según Matallana (2017, p. 279). En términos generales, este principio se refleja en el proceso de contratación estatal y se refiere a la obligación de las autoridades de actuar de manera clara y comprensible, siguiendo las reglas preestablecidas en cada uno de los procedimientos contractuales. Su objetivo es prevenir y combatir la corrupción.

Nuevos desafíos

DERECHO



El principio de transparencia preside el proceso de selección objetiva del contratista, que busca asegurar el pleno cumplimiento de principios como la imparcialidad, la contradicción, la publicidad y la moralidad, entre otros. Este principio se encuentra establecido en el artículo 24 de la Ley 80, y es congruente con el principio de información establecido en el artículo 20 de la Constitución Política, que garantiza a todas las personas el acceso a información veraz e imparcial (Álvarez, 2021, p.18). Esto implica que la actividad contractual debe realizarse de manera imparcial y objetiva, en igualdad de oportunidades y bajo el imperativo de la moralidad pública. Además, prohíbe la desviación o abuso de poder por parte de las autoridades, exigiéndoles que se adhieran a la ley y al interés público, evitando eludir los procedimientos de selección objetiva y otros procedimientos contemplados en el Estatuto de Contratación Estatal.

Por tanto, la aplicabilidad del principio de transparencia se lleva a cabo respetando las disposiciones de la Ley 1150 de 2007 y el Estatuto de Contratación Estatal, con el objetivo de contribuir a una gestión pública óptima y eficiente en la ejecución y gestión de los recursos públicos. Sin embargo, se observan vacíos y numerosas causas que han permitido la violación de estas normativas, como se refleja en distintas decisiones legales, jurisprudenciales y doctrinales, así como en procesos administrativos y disciplinarios en los entes territoriales de estudio. Incluso, se han iniciado procesos penales y fiscales en contra de funcionarios que han llevado a modificaciones en los procedimientos para garantizar su realización de manera clara y objetiva.

Por un lado, el principio de transparencia ha sido implementado con el propósito de evitar que la contratación pública se convierta en un negocio de unos pocos que, mediante vínculos preferenciales como la amistad, el parentesco, los intereses políticos o comerciales, obtengan contratos para los cuales no cuentan con las capacidades necesarias y que podrían haber sido ejecutados de manera más eficiente por otros contratistas.

Por otra parte, la Organización Transparencia por Colombia define la corrupción como el abuso de posiciones de poder o de confianza en beneficio personal y en detrimento del interés colectivo, lo que implica ofrecer, solicitar, entregar o recibir bienes en dinero o especie, servicios o beneficios a cambio de acciones, decisiones u omisiones que beneficien a una persona, su familia o amigos (Organización Transparencia por Colombia, 2013).

En suma, el principio de transparencia es un componente esencial de la contratación estatal, que busca garantizar la igualdad, la imparcialidad y la moralidad en los procesos de contratación, al tiempo que combate la corrupción y promueve la integridad en el uso de recursos públicos.

Nuevos desafíos DERECHO



2.2. Manifestación: “principio de economía”

El principio de economía en la contratación pública se basa en la idea de que se deben seguir las etapas estrictamente necesarias para seleccionar la propuesta más favorable, según lo establece el artículo 25 del Estatuto General de la Contratación Pública. Este principio no se refiere únicamente al menor precio, sino a la propuesta que garantice que el objeto del contrato se cumpla de manera eficiente y que se logren los fines propios de la contratación (Morón, 2006).

Cuando se prioriza el precio como factor de selección, se limita la capacidad de elegir una propuesta que mejor sirva al interés general. Por ello, se impone a las autoridades encargadas del gasto requerir únicamente una garantía única que cubra todas las obligaciones contractuales. Además, se busca que los procesos contractuales sean eficientes en términos de medios, tiempo y gastos, evitando trámites, requisitos o parámetros innecesarios que puedan retrasar la ejecución del contrato y perjudicar los intereses del Estado. Se busca eliminar revisiones, autorizaciones, sellos, autenticaciones, reconocimientos de firmas y otras formalidades que no estén legalmente autorizadas para la adjudicación o ejecución del contrato.

Desde una perspectiva administrativa, esta función es entendida como la capacidad de actuar con discreción y oportunidad para impulsar la realización de los objetivos del Estado que son el bienestar y el bien común (Santofimio, 2008). La contratación pública se convierte en un medio tangible para mejorar las condiciones de la población al poner en práctica las políticas, planes y programas públicos en conjunto con la actividad privada (Caldera, 1991).

Este principio adquiere relevancia en los ámbitos económico, social y político. Económicamente, garantiza la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Socialmente, permite que estos recursos se destinen a cumplir la función encomendada. Desde la perspectiva administrativa, busca agilizar y efficientizar los procesos contractuales, priorizando la celeridad y la eficiencia.

2.3. Manifestación del principio de responsabilidad:

El principio de responsabilidad, tal como lo prescribe la Ley 80 de 1993, establece que los funcionarios públicos involucrados en la actividad contractual deben asumir la responsabilidad civil, penal y disciplinaria por sus actos y omisiones. Esto implica que tienen

Nuevos desafíos

DERECHO



el deber de garantizar el cumplimiento de los objetivos del contrato, supervisar la ejecución adecuada de los acuerdos y proteger los derechos tanto de la entidad estatal como del contratista (C.P. 1991, Arts. 1, 8, 26, Col). En caso de que sus acciones u omisiones sean contrarias a la ley, deben indemnizar los perjuicios que puedan ocasionar.

Un ejemplo ilustrativo de esta responsabilidad se evidencia en la gestión contractual. Si los funcionarios responsables abren licitaciones o concursos sin haber preparado previamente los pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones necesarios, o si estos documentos se elaboran de manera incompleta, ambigua o confusa, lo que conduce a interpretaciones subjetivas por parte de los involucrados, podrían ser considerados responsables.

Fundamentalmente, el principio de responsabilidad, según López y Yara (2011), busca que las autoridades ejecuten la actividad contractual de manera eficaz, autónoma y ágil para asegurar el cumplimiento de los propósitos para los cuales se realizó la contratación. Asimismo, deben supervisar una ejecución correcta y proteger los derechos de ambas partes, es decir, tanto de la entidad estatal como del contratista, con el fin último de promover el bien común. Cualquier irregularidad, incluso la más mínima, que vaya en contra del Estado Social de Derecho y genere desigualdad debe ser resarcida de forma integral.

Finalmente, este principio también se relaciona con el principio de legalidad, lo que implica que los funcionarios públicos deben actuar dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley en asuntos contractuales, y son responsables de cualquier acción que exceda estos límites. En términos similares, los contratistas también son responsables de sus acciones y omisiones en la ejecución de los contratos. En este sentido, “la función pública no puede ser utilizada en beneficio de intereses privados ni puede llevarse a cabo con exclusiones indebidas o favoritismos que otorguen privilegios no autorizados por la ley” (Corte Constitucional Sentencia C-893 de 2003).

III. FALTAS DISCIPLINARIAS EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA POR LOS GOBERNADORES Y ALCALDES DE LOS ENTES TERRITORIALES DE CÓRDOBA, SUCRE, CHOCÓ Y VICHADA DURANTE EL PERIODO 2016 – 2020

Las faltas disciplinarias están definidas en el Código General Disciplinario como las conductas en las que incurre un servidor público por: i) Incumplimiento de sus deberes, ii) extralimitación en el ejercicio de sus derechos y funciones, violación de prohibiciones, y iii)

Nuevos desafíos

DERECHO



vulneración del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, sin estar amparado por ninguna de las causales de exclusión de responsabilidad previstas en dicha norma.

De la misma manera, los sujetos disciplinables, pueden igualmente cometer una falta disciplinaria al realizar una acción u omisión que vaya en contra del cumplimiento de las responsabilidades inherentes a un cargo o función, máxime si no evitó un resultado cuando existía la posibilidad de hacerlo y no lo hizo, lo que se convierte en una conducta culposa al incurrir en una falta disciplinaria al quebrantar el deber objetivo de cuidado.

Es así, que el derecho disciplinario, tanto en la especialidad y la subsidiariedad, en la adecuación típica del marco jurídico (legal y jurisprudencial) reconoce la dignidad humana, tanto en las actividades de la contratación estatal, como dentro de la esfera de la función administrativa (Ley 1952 del 2019. Art. 1 Col), pues, si bien la función pública ha de ser ejercida bajo el rigor de los principios y las normas que la describen y regulan, lo cierto es que su reconocimiento es inherente al ser humano. Debido a esto es obligatorio para el Estado, que ejerce la potestad disciplinaria a través de sus agentes, garantizar a quien intervenga en un control de la actuación disciplinaria dar un trato digno al disciplinado

En términos generales, la responsabilidad disciplinaria se refiere a la adaptación de comportamientos en el ámbito de la capacidad sancionadora con el fin de lograr, en el caso que nos ocupa, una contratación estatal eficaz, equitativa y justa. El contrato estatal, según la definición de Santofimio (2009), se refiere a un acto jurídico en el que se expresan voluntades para establecer compromisos, y al menos una de las partes involucradas es una entidad gubernamental. Por ello, se hace claridad que la sanción disciplinaria es de carácter preventivo y correctivo cuando se imputa la responsabilidad e impone la sanción al servidor, para preservar el propósito concreto de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales para el adecuado ejercicio de la función pública. Cuando se desconocen dichos principios se configura la afectación sustancial, siempre y cuando se demuestre el ilícito por dolo o culpa.

Bedoya y Vargas (2019) indican que la Ley 80 de 1993 establece que los contratos estatales son todos aquellos actos jurídicos que generan obligaciones y son celebrados por las entidades gubernamentales. Estos contratos pueden estar regulados por el derecho privado, disposiciones especiales o derivar de la autonomía de la voluntad. Además, la Ley 80 define ciertos tipos de contratos de manera enunciativa. Es importante destacar que el tipo de contrato ya sea civil, comercial o propio de la administración, no influye, ya que todos se

Nuevos desafíos DERECHO



rigen por la Ley 80. Cualquier disputa relacionada con estos contratos se resuelve a través de la jurisdicción contenciosa administrativa.

En realidad, actualmente se ha establecido un cambio significativo en el umbral que se utiliza para determinar las sanciones disciplinarias, con la consideración importante de que, desde una perspectiva disciplinaria, las faltas leves no son objeto de sanción. Para las faltas gravísimas, que se caracterizan por manifestarse a través de una ignorancia flagrante, una negligencia elemental o una violación evidente de reglas de cumplimiento obligatorio, la sanción es la destitución e inhabilitación por un período que oscila entre 10 y 20 años. En el caso de faltas gravísimas cometidas con culpa gravísima, la sanción varía de ocho (8) a diez (10) años, lo que puede conllevar una suspensión de 3 a 48 meses, o 18 a 24 meses dependiendo del ejercicio del cargo, así como una multa que oscila entre 20 y 90 días de salario en el momento en que ocurrieron los actos dolosos, de naturaleza pecuniaria. Además, se pueden registrar anotaciones en la hoja de vida del individuo o emitir una amonestación por escrito (Ley 1952 de 2019, arts. 48 y 39, Col)

Es válido afirmar, que en proporción a las faltas disciplinarias establecidas en la Ley al sancionar las actuaciones reprochables en las que incurren los funcionarios públicos en temas de contratación estatal en los entes *territoriales* enunciados; como esas faltas están encaminadas a combatir las malas prácticas, determinan su grado de eficacia y de proporcionalidad mediante el análisis jurídico de algunos pronunciamientos, fallos disciplinarios expresados por la Procuraduría General de la Nación y sus Regionales, que hacen las veces de operadores disciplinarios y por lo tanto, tienen el conocimiento de casos en concreto, de tal modo que podrán verificar en la praxis el problema planteado correspondiente.

En el ámbito de la contratación pública, se encuentran disposiciones en el Título XV de la Ley 599 de 2000, que aborda los delitos contra la Administración Pública, y dentro de este título se incluye un capítulo dedicado a la "indebida celebración de contratos". Además de las descripciones de delitos penales, este capítulo establece otras faltas que se consideran gravísimas en relación con la contratación estatal. Durante el período comprendido entre 2016 y 2020, en las regiones de Córdoba, Sucre, Chocó y Vichada, se registraron diversas faltas disciplinarias cometidas por gobernadores y alcaldes en el ejercicio de sus funciones relacionadas con la contratación estatal. La mayoría de estas faltas se clasificaron como gravísimas. Valga señalar aquellas faltas gravísimas de carácter contractual que se encontraban prescritas en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002, aplicable para la época de los hechos aquí analizados:

Nuevos desafíos

DERECHO



“29. Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.

30. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.

31. <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible> Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

32. Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello.

33. Aplicar la urgencia manifiesta para la celebración de los contratos sin existir las causales previstas en la ley.

34. <Numeral modificado por el párrafo 1o. del artículo [84](#) de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

A continuación, se presentan algunos casos específicos, como el del Gobernador de Vichada durante el período de 2016-2019 y el período de 2020-2023:

Periodo (2016-2019):

Nuevos desafíos DERECHO



- Violación “de la Ley 80 de 1993”, en particular los “artículos 3º, 24”, literales “a) y b)”, y 26, numerales 1 y 5.
- Desconocimiento del “artículo 333 de la Constitución Política”.
- Infracción del “artículo 48, numeral 31 de la Ley 734 de 2002”.

Periodo (2020-2023):

- Incumplimiento “de los principios de economía, planeación y responsabilidad que regulan la contratación estatal”.
- Violación del numeral 31 “del artículo 48 de la Ley 734 de 2002”.
- Gobernador: Sucre:
- Inobservancia del contenido en la “Ley 734 de 2002”, específicamente “los artículos 23, 24 y 26” de la “Ley 80 de 1993”.
- Violación del “numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002”.
-

Gobernador de Córdoba (2016-2019):

Durante el periodo mencionado, se identificaron varios casos de faltas graves en la función pública relacionados con la contratación estatal. Algunos ejemplos específicos incluyen:

- Violación de la “Constitución Política y la Ley 734 de 2002”, en particular los “artículos 6, 123 y 209 de la Constitución”, así como “el artículo 46 de la Ley 599 de 2000” (cohecho impropio).
- “Comisión de una falta disciplinaria de gravedad extrema con dolo, lo que conlleva la destitución e inhabilitación general por un período de 13 años”.

Estos casos representan violaciones significativas de las normativas y regulaciones relacionadas con la contratación estatal y la función pública, lo que resultó en sanciones disciplinarias graves.

Gobernadora de Córdoba:

- “Incumplimiento de los deberes establecidos en la Ley 734 de 2002”, particularmente en lo referente a “cumplir y hacer cumplir los deberes contenidos”

Revista de la Facultad de Sociedad, Cultura y Creatividad
Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano

Vol. 5 Núm. 2 (2024) Julio – diciembre 2024 e-ISSN: 2745-1461

Nuevos desafíos

DERECHO



en la Constitución y las leyes, así como las normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos.

- “La falta fue calificada como grave y se le imputó a título de culpa grave”.

Gobernador de Chocó (encargado):

- Contravención de “lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículos 24, numeral 1º” y 8º, y artículo 29, subrogado por la Ley 1150 de 2007.
- Asignación de una interventoría sin seguir el procedimiento contractual adecuado, lo que resultó en una falta disciplinaria.

Estas faltas disciplinarias están principalmente relacionadas con irregularidades en los procesos de contratación estatal, violaciones a normas constitucionales y legales, así como el incumplimiento de deberes y principios fundamentales en el ejercicio de la función pública. Las sanciones aplicadas varían en gravedad y pueden incluir destitución, inhabilitaciones y multas, en función de la naturaleza de la falta y el grado de culpabilidad de los involucrados.

Valga indicar que en el nuevo Código General Disciplinario, (Ley 1952 de 2019 reformado por la Ley 2094 de 2021) se clasifican como faltas gravísimas de conformidad con el artículo 54 de Ley.⁴ Entonces, el objetivo específico correspondiente en este subtema

-
1. Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.
 2. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.
 3. <Ver Jurisprudencia Vigencia sobre condicionamiento a este inciso en la ley anterior> Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.
 4. Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello.
 5. Aplicar la urgencia manifiesta para la celebración de los contratos sin existir las causales previstas en la ley.
 6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

Revista de la Facultad de Sociedad, Cultura y Creatividad
Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano

Vol. 5 Núm. 2 (2024) Julio – diciembre 2024 e-ISSN: 2745-1461

Nuevos desafíos

DERECHO



es identificar puntualmente las conductas (los tipos de faltas disciplinarias en contratación) en las que incurrieron los gobernadores y alcaldes de Córdoba, Sucre, Chocó y Vichada durante el periodo 2016-2020, en vigencia de la Ley 734 de 2002, denominado Código Disciplinario Único, para lo cual se ilustra en los siguientes casos concretos de investigaciones adelantadas por la Procuraduría General de la Nación:

1. Proceso 161-7430. El gobernador de Vichada (vigencia 2016-2019)⁵, se le imputaron como normas violadas los artículos 3º, “24, literales a) y b) y 26, numerales 1 y 5 de la Ley 80 de 1993; artículo 333 de la Constitución Política y artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002”⁶.

2. Proceso 161-7892. El gobernador de Vichada (vigencia 2020-2023) desconoció “los principios de economía, planeación y responsabilidad que regulan la contratación estatal⁷ y el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002”⁸.

7. Omitir, el supervisor o el interventor, el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

⁵ El gobernador de Vichada celebró contrato con el consorcio CINER para la construcción de la infraestructura física del Centro de Formación e Investigación en Energías Renovables de la Amazonioquía – CINER. Incurrió en la presunta violación de los principios de transparencia que comporta el deber de selección objetiva y de responsabilidad de la contratación estatal, no obstante que en el pliego de condiciones que rigió la licitación pública No. GV-OAJ.LP-010 de 2013 se estipularon las condiciones restrictivas y discriminatorias de la libre concurrencia. Se le calificó la falta como gravísima, al adecuarse en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002; en lo atinente a la imputación subjetiva se endilgó a título de culpa gravísima por desatención elemental de deberes.

⁶ Numeral 31, artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

⁷ Gobernador de Vichada (vigencia 2020-2023) al suscribir el contrato 366 /2020 en el marco de la emergencia, económica, social y ecológica del Covid-19 cuyo objeto fue la: “ADQUISICIÓN DE MERCADOS BÁSICOS PARA LA POBLACIÓN VULNERABLE DE LOS MUNICIPIOS DE PUERTO CARREÑO, CUMARIBO, LA PRIMAVERA Y SANTA ROSALÍA EN LAS ZONAS URBANAS Y RURALES EN EL MARCO DE LA PANDEMIA COVID-19 EN EL DEPARTAMENTO DEL VICHADA” suscrito por el gobernador y el técnico de la oficina de compras de la gobernación por valor \$1.714’041.000. con un sobrecosto aproximado de \$312’103.470. Configurándose así la tipicidad de la conducta descrita en el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002 “participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”. Sanción con suspensión por el termino de 4 meses.

⁸ Ibídem

Nuevos desafíos

DERECHO



3.P.D. 161-7409. El gobernador del Departamento de Sucre⁹. Por su conducta se le imputaron los “artículos 23, 24 y 26 de la Ley 80 de 1993”; y “el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002”.

4. Proceso 2016-227580, el gobernador del departamento de Córdoba¹⁰ “Como normas violadas se le imputaron los artículos 6, 123, 209 de la Constitución Política, artículos 22, 23 de la Ley 734 de 2002, artículo 46, cohecho impropio, de la ley 599 de 2000. falta disciplinaria gravísima cometida a título de dolo, con destitución e inhabilidad general por el término de trece (13) años”.

5. Proceso 161-5607 (2012-126683), la gobernadora de Córdoba¹¹, “inobservancia de los deberes contenidos en el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, que estipula como deber de todo servidor público “Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución [y] (...) las leyes (...)”; al igual que en el numeral 3° de dicha disposición referido a cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público. La falta se calificó como grave y se le imputó a título de culpa grave”.

6. 161-6522 (2014-256116). El gobernador de Chocó, encargado¹². “Con su actuar contravino lo establecido los numerales 1° y 8° del artículo 24 y lo previsto en el artículo 29

⁹ Desconoció el principio de transparencia, al modificar la experiencia específica a través de la adenda No. 001 en el proceso de selección abreviada, sin motivar dicha variación, sin garantizar que las personas naturales y/o jurídicas interesadas en participar en este proceso, pudieran controvertir la modificación introducida por la administración departamental de Sucre, situación que pudo afectar el principio administrativo de la libre concurrencia. El actuar reprochado del Gobernador se encuadró en la conducta descrita en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

¹⁰ Recibió para sí y para un tercero, la suma de cuatro mil millones de pesos moneda corriente (\$4.000.000.000), por un acto “que debía ejecutar en el desempeño de sus funciones como gobernador de Córdoba, como era mantener como contratista de la prestación de los servicios de salud para los pacientes con hemofilia, a la IPS”

“UNIDOS POR SU BIENESTAR SAS. Se le imputó como falta gravísima la prevista en el artículo 48 numeral 3° “por haber incrementado injustificadamente su patrimonio y permitido que un tercero lo hiciera, fruto de la prestación del servicio de hemofilia que pagaba la Gobernación de Córdoba, en los recobros de medicamentos no pos. Como normas violadas se le imputaron los artículos 6, 123, 209 de la Constitución Política, artículos 22, 23 de la Ley 734 de 2002, artículo 46, cohecho impropio, de la ley 599 de 2000. falta disciplinaria gravísima cometida a título de dolo, con destitución e inhabilidad general por el término de trece (13) años”.

¹¹ “Por realizar o permitir la realización de modificaciones y/o ajustes técnicos y/o financieros al proyecto: “Construcción de redes eléctricas para las veredas El Latal, Galilea, Morrocóy, El Mundo, Las Flores, Santa Rosa-Dividivi, Flor del Campo y Las Lomas en el municipio de San Pelayo Departamento de Córdoba”, financiado con recursos del Fondo Nacional de Regalías y cofinanciado por el Departamento de Córdoba, sin sujetarse al procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico para tal propósito”

¹² “La conducta reprochada se cometió a título de culpa grave, y en consecuencia calificó la falta como gravísima, toda vez que inobservó lo dispuesto en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con lo

Nuevos desafíos

DERECHO



de la Ley 80 de 1993, subrogado por el artículo 5° de la Ley 1150 de 2007, toda vez que dicha interventoría se asignó sin mediar vínculo contractual alguno, pues no se agotó el procedimiento contractual que en derecho correspondía”.

IV. EFECTOS DE LAS FALTAS DISCIPLINARIAS IMPUESTAS EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES A LOS GOBERNADORES Y ALCALDES POR FALTAS EN CONTRATACIÓN ESTATAL DE ENTES TERRITORIALES DE CÓRDOBA, SUCRE, CHOCÓ Y VICHADA DURANTE EL PERIODO 2016 – 2020 EN EL CONTEXTO DE LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA, ECONOMÍA Y DE RESPONSABILIDAD.

La normatividad disciplinaria señala que “se aplicará a sus destinatarios cuando incurran en falta disciplinaria dentro o fuera del territorio” nacional¹³, luego entonces, los efectos a los que conllevan dan lugar a la imposición de una sanción y esta a su vez puede ser amonestación escrita por (falta leve), multa por (falta leve), suspensión por (falta grave), todas estas por incumplir cualquiera de las conductas o comportamientos de la Ley 734 de 2002, y para las faltas gravísimas destitución e inhabilidad por el término de 12 años, por la inobservancia de estos principios “transparencia, economía y responsabilidad” y desconocimiento de los principios conexos como sea la contradicción, imparcialidad, moralidad y publicidad en la contratación estatal. Decisiones que se hacen a través de fallos de primera y segunda instancia.

A continuación, la investigación cualitativa, de información suministrada por la Procuraduría General de la Nación, en el que se deja enunciado el asunto fáctico y la decisión que se tomó:

establecido en los artículos 23, 24 y 29 de la Ley 80 de 1993. Expedió la resolución 449 del 18 de mayo de 2011 y permitió la producción de sus efectos jurídicos, a través de la cual le asignó a la Corporación Afrocolombiana Malcolm X, las funciones de interventoría de los contratos de comodato celebrados entre la gobernación del Departamento del Chocó y los municipios de Riosucio, Unión Panamericana, Cantón de San Pablo, Río Quito y Cértegui, pero bajo la expresión de asistencia técnica e inspección ambiental.

¹³ “Artículo 24 Ley 1952 de 2019. Ámbito de aplicación de la ley disciplinaria”.

Nuevos desafíos

DERECHO



Radicado No.	Disciplinado	Cargo	Depto.	Asunto
IUS-2016-337687 IUC-2018-117443	Sergio Andrés Espinosa Florez	Gobernador	Vichada	Fallo de 2ª Instancia Falta Disciplinaria: Violación a los principios de transparencia y de selección objetiva.
IUS-E-2020-213470 IUC-D-2020-1501698	Alvaro Arley León Flórez Cicerón González García	Gobernador Técnico Operativo	Vichada	Fallo de 2ª. Instancia Falta Disciplinaria: Violación al principio de Transparencia
IUS-2013-106464 IUC-651-608414	Julio César Guerra T Edwin Armando Romero Ángel	Gobernador Gerente (Emcoazar)	Sucre	Fallo de 2ª. Instancia Falta Disciplinaria: Violación al principio de Transparencia
IUS-2016-227580 IUC-D-2018-1187258	Alejandro José Lyons Musku	Gobernador	Córdoba	Fallo de 2ª. Instancia Falta Disciplinaria:
IUS-2012-126683	Martha del Socorro Saézn Correa	Gobernadora	Córdoba	Fallo de 2ª. Instancia Falta Disciplinaria:
IUS-2014-256116 IUC-D-2014-650-706651	Malcolm Alí Córdoba Zabala	Gobernador Encargado	Chocó	Fallo de 2ª. Instancia Falta Disciplinaria:

Tabla 1. Radicados casos análisis municipios frente a la Contratación Estatal: Entes territoriales Choco Córdoba, Sucre, Vichada.

A continuación, se hace una recapitulación de los procesos disciplinarios citados en el cuadro anterior. Para el caso del Gobernador de Vichada, la Sala Disciplinaria respaldó el razonamiento presentado por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal. Se argumentó que el gobernador tenía la capacidad de prevenir la violación del principio de transparencia y el deber de selección objetiva. Esto habría implicado abstenerse de celebrar el contrato (Contrato 675), como lo haría un servidor público responsable, cuidadoso y diligente.

Las pruebas presentadas en el expediente respaldaron las alegaciones de que las estipulaciones contenidas en el pliego eran restrictivas y limitadoras de la libre concurrencia. Además, se afirmó que se buscó deliberadamente impedir que personas con experiencia en la construcción de edificaciones pudieran presentarse a la licitación. Esto indica una falta de transparencia y objetividad en el proceso de contratación, lo que constituye una violación de los principios fundamentales de la contratación estatal.

Nuevos desafíos DERECHO



Se dijo que el procedimiento que se sigue, en casos de faltas disciplinarias cometidas por servidores públicos como gobernadores y alcaldes, generalmente se rige por normativas y procesos establecidos en la legislación general de la contratación administrativa, esto es, en el Estatuto Ley 80 de 1993, enunciativo del “principio de economía” que puso en juego los recursos y provocó retardos injustificados en la selección del contratista y señalados en el art. 25 del mismo.

También, se hizo notar que “la apreciación realizada por la instancia inicial con respecto a la evaluación de los escenarios estipulados en las circunstancias establecidas en los clausulados de referencia, y su consecuente conclusión de que estas eran restrictivas y discriminatorias, ha sido adecuadamente fundamentada por este tribunal. Además, es importante resaltar que esta apreciación se basó en un razonamiento lógico, ya que las exigencias contenidas en dichos términos de referencia efectivamente limitaban la participación de posibles oferentes. (C.E., SD., Rad.161-7430, 2018, Col.). En síntesis, se ha confirmado que las condiciones son restrictivas y discriminatorias en primera instancia y respaldada en segunda instancia, basada en el razonamiento lógico y sólido de que los requisitos exigibles de los términos de referencia efectivamente limitaban la participación de posibles oferentes.”

En un segundo caso investigado por la Procuraduría General, suspendió por cuatro meses al Gobernador de Vichada Álvaro Arley León Flórez, por incumplimiento de sus funciones, calificando la culpabilidad a título de dolo, por suscribir el Contrato de Compraventa No. 366 de 2020, con sobrecostos superiores a trescientos (300) millones de pesos, siendo formulada brevemente la imputación, así:

El mandatario enfrentó cargos por el contrato celebrado entre la gobernación y Jorge Eliécer Forero Gaitán, quien aportó donaciones por un total de 40 millones, tanto en especie como en efectivo, durante la campaña política del gobernador. El objeto del contrato fue la adquisición de suministros básicos para la población vulnerable de los municipios de Puerto Carreño, Cumaribo, La Primavera y Santa Rosalía, en el contexto de la emergencia económica y ecológica nacional provocada por la pandemia de COVID-19, con un valor de 1.714.041.000 pesos. (IUC –D – 2020 -1501698).

Con la referida conducta quebrantó los principios de economía, planificación y responsabilidad, componentes esenciales del principio de transparencia conforme a la normativa, al no llevar a cabo la supervisión necesaria en el desarrollo de sus deberes contractuales, y en el ámbito de la gestión administrativa la entidad estatal no tenía mecanismos adecuados para verificar que los contratos se ejecutaran de manera transparente

Nuevos desafíos

DERECHO



y eficiente. Era importante que se implementaran mecanismos efectivos de supervisión y control para garantizar la transparencia y la coherencia en todas las etapas de la contratación.

Un tercer caso, es la investigación contra Julio César Guerra Tulena, gobernador del departamento de Sucre, por el proceso de selección abreviada de menor cuantía No. SA-05-2013, en el que se evidenció un desconocimiento del principio contractual de transparencia, contrariando los numerales 2° y 7° del artículo 24 de la Ley 80 de 1993. Esta falta fue calificada como gravísima y desconocimiento del principio administrativo de libre concurrencia.

La Corporación fundamentó el *a quo* con apartes de la Sentencia C-300 del 25 de abril de 2012. Sin embargo, en el concepto de trasgresión hizo mención a lo determinado en la C.P. Art.333, *Col*, para señalar que en la exigencia adicional contenida en la adenda uno no encontró una justificación para mejorar la prestación del servicio principal que se pretendía contratar a través de dicho proceso, resultando ser una exigencia subjetiva que impidió una amplia concurrencia por parte de todas aquellas personas interesadas en participar en el mismo y pudo afectar los intereses económicos del Departamento de Sucre, porque se limitaron los beneficios económicos que la competencia abierta en el mercado podrían traer en la firma del contrato. Se calificó como falta grave (según el artículo 48, numeral 31 de la Ley 734 de 2002), debido a la infracción del principio de transparencia y del principio administrativo de “libre concurrencia”.

Se argumentó que debió asegurarse que el Estado ofreciera y cumpliera con las garantías necesarias para garantizar un acceso justo a la competencia. Se indicó que era fundamental promover la profesionalización y capacitación en las entidades gubernamentales, así como evaluar la ética y responsabilidad del funcionario. Además, era imperativo que los profesionales con deseo de ingresar a un ente público lo hicieran a través de un proceso de selección basado en méritos, como la carrera administrativa, y que comprendieran plenamente la naturaleza de las responsabilidades y funciones asociadas con el cargo, así como de las consecuencias por incumplir con los deberes constitucionales y legales.

La responsabilidad se imputó desde lo subjetivo por la transgresión y falla del servicio, por violación del principio de concurrencia en el escenario de la contratación estatal, teniendo en cuenta que en el desarrollo del procedimiento contractual existían exigencias generales que debían implementarse para no lesionar el patrimonio y el procedimiento administrativo. Por tanto, al no acatar los principios éticos, ello derivaba en imputación de

Nuevos desafíos DERECHO



responsabilidad contra el Estado por el perjuicio ocasionado a quienes se hacían partícipes del proceso, por ser contrarios.

En otro de los casos disciplinarios planteados, como la investigación contra el gobernador Jhoanny Carlos Alberto Palacios Mosquera y otros servidores públicos, se originó debido por irregularidades detectadas en la licitación pública "Choco - 01 SDERN-2019", en el departamento de Chocó. Esta licitación tuvo un valor de \$24.500 millones de pesos, cuyo objetivo era beneficiar a los pescadores artesanales de la zona, mediante la fortificación de la industria pesquera tradicional en las zonas costeras del Mar Pacífico chocoano, específicamente en los municipios de Juradó, Bahía Solano, Nuquí, Bajo Baudó y el Litoral de San Juan.

Igualmente se investigó las presuntas falsedades en la etapa contractual del contrato N°003 del 3 de abril de 2020, por indebida contratación y transgresión a los principios de transparencia, economía, responsabilidad entre otros, en atención a que en;

“La celebración del contrato por parte del gobernador del Chocó no habría confirmado el cumplimiento de requisitos esenciales, entre estos, la publicidad del contrato en “el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP)” dentro de los tres (3) días posteriores a la celebración del contrato No. 198 de 15 de abril de 2020, el material probatorio indica que, al parecer, se hizo tres meses después”.

Así las cosas, los hallazgos probados de transgresión de los principios de transparencia, eficiencia y responsabilidad por parte de los servidores públicos, en calidades de alcaldes y gobernadores, conllevó a la apertura de las investigaciones y sanciones correspondientes, por incurrir en conductas ilícitas sustancialmente, en los procesos de contratación estatal, lesionado de manera los principios que rigen el ejercicio de la función pública, los cuales son una exigibilidad de obligatorio acatamiento conforme lo exige el artículo 209 de la Constitución Política.

De igual manera, puede observarse en los casos en que se sustenta este documento que hubo la transgresión al principio de economía, que propende por la protección de los bienes del Estado, como consecuencia de los sobrecostos que benefician a los contratistas; principio que igualmente se vulnera cuando no se implementa una vigilancia adecuada del objeto contratado, pudiendo permitirse que los materiales usados no cumplan con las especificaciones pactadas, que las cantidades de obra sean inferiores, o, debido a la suscripción de adiciones al precio inicial del contrato por falta de planeación; por la errónea selección del contratista, al carecer de idoneidad, posibilitando el abandono de la obra o que

Nuevos desafíos

DERECHO



la obra se haga con deficiencias técnicas. Por actos flagrantes de corrupción al seleccionar al contratista que le garantice al servidor público una “retribución económica”, la que se paga con los mismos dineros del contrato; o se escoge al contratista por razones de amistad, o por afinidad política; contratación con sobreprecio. Incluso, se incurre en contrataciones de obras innecesarias o sobrestimadas en la capacidad económica, que terminan siendo los mal denominados “elefantes blancos”.

Finalmente, cada mala práctica en el ejercicio de la función pública, en materia de contratación, cuando se logra determinar, conlleva a la imposición de las sanciones correspondientes en el ámbito del derecho disciplinario, en ejercicio de esa potestad que tiene el Estado sobre sus servidores, derivado de las relaciones especiales de sujeción, en la que el servidor, al momento de tomar posesión del cargo, jura cumplir con todo el ordenamiento jurídico que regla cada función, proceso administrativo sancionatorio que se adelanta con arreglo a las disposiciones que se encuentran previstas hoy en el Código General Disciplinario, y, en especial, en los artículos 6, 123 y 209 de la Constitución Política, en las Leyes 600, 1437 y 80 de 1993.

- **Control, Sala Disciplinaria Procuraduría: Estudio de casos: Departamentos de Córdoba, Chocó, Sucre y Vichada**

En Colombia, en la actualidad, la regulación que rige el control disciplinario se compone principalmente de la norma del Código General Disciplinario, que está conformado

por la Ley 1952 de 2019, que sustituyó al anterior Código Disciplinario Único (CDU) establecido en la Ley 734 de 2002, y la Ley 2094 de 2021, que introdujo modificaciones a la Ley 1952 de 2019. Además, es importante mencionar la Ley 1474 de 2011, conocida como el Estatuto Anticorrupción.

Dicho esto, la aplicación de estas normativas en relación con la responsabilidad de los servidores públicos, en el contexto de la contratación estatal, dependerá de las circunstancias específicas en las que se haya llevado a cabo y ejecutado el acto administrativo, tal como se ha señalado anteriormente (Matallana, 2009).

En Colombia, el Estado, en virtud del artículo 277 de la Constitución, ha establecido un sistema de control sobre sus acciones y, en cumplimiento de esta responsabilidad, ha asignado a la Procuraduría General de la Nación, y a sus delegados y agentes, la función de supervisar que se cumpla la Constitución, las leyes y las decisiones judiciales. Esta

Nuevos desafíos

DERECHO



supervisión se lleva a cabo mediante la vigilancia de la conducta oficial de los funcionarios públicos que desempeñan roles en la contratación estatal y en su ejecución.

Por lo que, el código disciplinario se creó para abordar la necesidad de contar con herramientas efectivas que permitan al Estado sancionar a los funcionarios públicos que, entre otras conductas, en el proceso de la contratación estatal, contravengan la Constitución, las leyes o los reglamentos. Esta ley establece un procedimiento disciplinario que sigue el debido proceso y que puede culminar con la imposición de sanciones a los servidores públicos involucrados en los contratos estatales, ya sea en su celebración, ejecución, terminación o liquidación. La titularidad para ejercer este control disciplinario recae, en primera instancia, en las oficinas de control disciplinario interno de las entidades estatales, las personerías y, por poder preferente en la Procuraduría General de la Nación.

Fuente: Tabla 1. A continuación se encuentra la Tabulación de los procesos disciplinarios propia de la Procuraduría General de la Nación año 2022.

Cuenta de #	DPTO		Total ACTIVO	INACTIVO		Total INACTIVO	Total general
	ACTIVO			ALCALDE	GOBERNADOR		
ETAPA/DECISION	ALCALDE	GOBERNADOR		ALCALDE	GOBERNADOR		
ARCHIVO				33	2	35	35
ESTUDIO PRELIMINAR		1	1				1
ETAPA PROBATORIA IND	1		1				1
ETAPA PROBATORIA INVE	39		39				39
EVALUACION DE INDAGA	1		1				1
EVALUACION DE INVESTI	3		3				3
FALLO ABSOLUTORIO				2		2	2
FALLO SANCIONATORIO					1	1	1
PRUEBAS DE DESCARGOS	2	1	3				3
Total general	46	2	48	35	3	38	86

Total, Radicados análisis estático procuraduría: Entes territoriales Choco Córdoba, Sucre, Vichada.

CONCLUSIONES

El principio de legalidad, sin excepción, gobierna las actuaciones que ejecutan todas las entidades públicas, al igual que las funciones desempeñadas por la totalidad de los servidores públicos, de suerte tal que, nada en la administración pública debe gobernarse bajo la regla del libre albedrío. Los pilares de la función administrativa se encuentran expresos y claros en los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”*

Puede afirmarse con certeza que es abundante la reglamentación vigente para todas las acciones que gestiona el Estado a través de las distintas instancias gubernamentales, no siendo la contratación estatal la excepción en cuanto a lo voluminoso de las disposiciones que la rigen. Posterior a la expedición de la Constitución de 1991, y dado el exacerbado estado de corrupción, que es un hecho notorio, ampliamente divulgado a través de los medios públicos y por las agencias encargadas de adelantar las mediciones de transparencia de la cosa pública, se ha expedido en Colombia un Estatuto de la Contratación Pública e implementado instrumentos para transparentar esta actividad.

Sin embargo, los termómetros que miden el flagelo de la corrupción no bajan al grado que se desea. Por el contrario, de manera constante, día sí y día también, una noticia de corrupción en pocas horas es rebasada por un acto de mayor insensatez. Pareciera como si se tratara de un estado de normalización inherente al ejercicio de la función pública, bajo esa deformada expresión de *“lo público no tiene doliente”*, pero, lo que sí tienen esos dineros, es personas que están al acecho para ejecutar el denominado *“me llegó el cuarto de hora”*, y los hay de todos los estratos sociales, egresados de universidades nacionales de primer nivel y del extranjero; letrados y no letrados; en todas las ramas del poder público; en el nivel central de la rama ejecutiva y en el descentralizado territorialmente, es decir, gobernaciones y alcaldías.

Entonces, no es la falta de educación, o carencia de información o de reglamentación normativa, por cuanto, para el manejo de lo ajeno, una persona del común debería imprimirle el mismo empeño que haría con lo propio. Por lo tanto, como consecuencia de esa demasía proclividad al delito, solo queda por señalar que podría deberse a la ausencia de valores éticos y morales, aupados por la avaricia del enriquecimiento rápido, “fácil” y con el menor esfuerzo. Además, hay que reconocer que en nuestra sociedad se ha enquistado hace años la

Nuevos desafíos DERECHO



mala costumbre de el “dinero fácil”, con el nombre de carteles, que inicialmente solo se reconocía al del narcotráfico, pero hoy se denominan así al de la salud, al del deporte, de la justicia, de la contratación, del congreso, etc.

Ahora, por qué es la contratación pública en donde más trasciende el fenómeno de la corrupción. Porque es el instrumento jurídico por excelencia para ejecutar el gasto público, es decir, siempre implica dinero, y este dinero es el indispensable para que se acometa la realización de las obras públicas que requiere un país con profundas deficiencias asistenciales. A mayor marginalidad social, mayor es el impacto de la corrupción.

Por lo tanto, esta sociedad requiere más de una profunda reconversión desde lo ético y moral, que más normas reglamentarias de la contratación estatal. La regla de la experiencia así lo reflejan, las muchas modificaciones a el Estatuto de la Contratación Estatal no han redundado en disminución de los actos de corrupción. En Colombia, el aumento de las sanciones y la construcción de cárceles de máxima seguridad no ha prevenido, ni disminuido e impedido el delito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alexis, R. (1983). *Teoría de los derechos fundamentales*. Editorial Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

Acosta Rodríguez, J. E. y Gual Acosta, J. M. (2021). La delimitación de la libertad contractual en virtud de exigencias sociales. *Revista IUSTA*, (55).<https://doi.org/10.15332/25005286.6850>

Álvarez, M. (2021). *Inobservancia de los principios de la contratación estatal en el desarrollo y ejecución del programa (PAE)*. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/34902/2021magalyalvarez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Acevedo, J. (2022). *Derecho administrativo disciplinario General y especial / Jairo Ramos Acevedo* 3ª ed. Bogotá: Leyer Editores.

Bedoya, G., & Varga, R. (2019). *El Derecho Disciplinario en la contratación Estatal*. Universidad Libre. Bogotá. Recuperado de

[Revista de la Facultad de Sociedad, Cultura y Creatividad
Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano](#)

[Vol. 5 Núm. 2 \(2024\) Julio – diciembre 2024 e-ISSN: 2745-1461](#)

Nuevos desafíos DERECHO



<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/19796/TESIS%20DISCIPLINARIO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Benavides, J. y Santofimio, O. (2009). *Contratación estatal. Estudio sobre la reforma del Estatuto Contractual. Ley 1150 de 2007*, Universidad Externado de Colombia,
- Benavides, J. L. (2004). *El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado*. Universidad Externado de Colombia.
- Blanco Alvarado, C., & Cabrera Pinzón, M. J. (2022). Naturaleza jurídica de la cláusula de renegociación en el contrato de concesión de las obras de infraestructura vial. *Novum Jus*, 16(1), 229–251. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2022.16.1.10>
- Blanco C & Leudo H (2015) la cláusula de renegociación en los contratos de concesión de obra pública en *Revista Republicana*, (19). Pp. 171-192
- Buje, M. (2002). *Contratos administrativos. Dirigido por Ismael Ferrando*. 1ª. Ed. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires: Argentina.
- Dávila, V. (2016). *Régimen jurídico de contratación estatal*. 3ª. Ed., Bogotá: Legis.
- Echeverry Botero, David (2021). La Constitucionalización del Derecho Privado. *Revista Nuevos Desafíos del Derecho*. Vol. 1 Núm. 1 (2021). <https://doi.org/10.15765/ndd.v1i1.1767>. Documento extraído el 23 de agosto de 2023 de <https://revistas.poligran.edu.co/index.php/desafios/article/view/1767/1657>
- Gil Botero, E. (2011). *Responsabilidad extracontractual del estado*. Bogotá: Temis.
- Guechá, T. (2019). *Equilibrio económico y potestades excepcionales en los contratos del estado*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez
- Guechá, T. (2017). *Los principios de la contratación estatal: una mirada desde la comparación entre el equilibrio económico y financiero y la igualdad de las partes en el contrato*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Gómez. P. (2004). *Dogmática del Derecho Disciplinario*. Editorial Universidad Externado de Colombia.

Nuevos desafíos DERECHO



- Maldonado, O. (2009). *Justicia Disciplinaria*. Procuraduría General de la Nación. Instituto del Ministerio Público.
- Matallana, C. E. (2015). *Manual de contratación de la administración pública*. Reforma de la Ley 80 de 1993. Universidad Externado de Colombia.
- Lamprea, R. P. (2007). *Contratos Estatales*. Bogotá: Editorial Temis.
- López, A. A. (2017). *El detrimento al patrimonio público como falta disciplinaria gravísima*. [Artículo de Maestría]. Universidad Santo Tomás, Colombia. Repositorio Institucional.
- López, P. & Yara D. (2011). *Responsabilidad de los servidores públicos en el desarrollo de los servidores públicos*. [Tesis de Derecho Sancionatorio]. Universidad Militar, Colombia. Repositorio Institucional.
- Matallana, E. (2017). *Manual de Contratación de la Administración Pública. Ley 80 de 1993*. Colombia: Universidad Externado de Colombia. 4ª. Ed. 2017.
- Meléndez, I. (2016). *Tratado de derecho de los contratos estatales y de la responsabilidad contractual*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Morón, U. (2006). *Los principios inspiradores de la contratación administrativa y sus aplicaciones prácticas*. Temis 52. Revista de Derecho, PP. 108. Recuperado de [https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8831/9228-](https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8831/9228)
- Ocampo, D. (2019). Estado de las potestades contractuales de la administración.
- Ordoñez, M. (2009). *Justicia Disciplinaria*. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Organización Transparencia por Colombia. (2013). *La corrupción*. Recuperado de https://transparenciacolombia.org.co/index.%20php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=79&Itemid=238
- Oyola Bolívar, A. P. ., y Blanco Alvarado, C. . (2022). Determinación de la Jurisdicción Competente Para Conocer de los Conflictos Derivados de los Contratos Suscritos por el “Fondo Colombia en Paz”. *Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo*, 14(28), 427–451. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.14-num.28-2022-3984>

Nuevos desafíos DERECHO



- Ossa A, J. (2000). *Derecho Administrativo Sancionador* (Primera edición). Ed. Legis.
- Palacio, H. J. (2010). *La contratación de las entidades estatales*. Medellín: Librería jurídica.
- Pino R. J. (2005). *El régimen jurídico de los contratos estatales*. Universidad Externado de Colombia.
- Ramos, A. (2022). *Derecho administrativo disciplinario General y especial / 3ª ed.* Bogotá: Leyer Editores.
- Rodríguez, R. L. (2013). *Derecho Administrativo General y colombiano* (18ª. Edición). Temis.
- Sánchez Herrera, E.M (2012). *Dogmática practicable del derecho disciplinario, preguntas y respuestas* (Tercera edición). Ediciones Nueva Jurídica.
- Saavedra Becerra, R. (2018). *De la responsabilidad patrimonial del estado*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Santofimio Gamboa. J.O. (2008). *Contratación Estatal Legislación*. Universidad Externado de Colombia.
- Raymond G. y Jean V. (2000). *Diccionario jurídico, Segunda Edición aumentada y corregida*. Bogotá: Temis.
- Rodríguez Tamayo, M.F. (2015). *Los Contratos Estatales en Colombia* (2ª. Edición). Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- Vásquez, J. E. (2018). *Algunos problemas “públicos” de la contratación estatal en Colombia como componentes del enfoque de ciclo para la formulación de una política pública*.
- Velásquez Rico, M.N. Reflexiones sobre la contratación del sector público en Colombia (págs. 95-111). Universidad Nacional de Colombia.

Nuevos desafíos DERECHO



Villar Ezcurra, J. L., & Marfá Badaroux, J. (1983). *Principios de derecho administrativo. Contratación administrativa*. Universidad de Madrid.

Normatividad:

Constitución Política de Colombia. Anotada. (2021). Leyer

Congreso de Colombia. (1993). Ley 80/1993. (28, octubre, 1993). *Por la cual se expide el Estatuto general de contratación de la Administración pública*. Bogotá, D.C., D.O. 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 610/2000. (15, agosto, 2000). Bogotá, D.C., D.O. 44.133.

Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 734/2002. (05, febrero, 2002). *(Ley derogada a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019, el plazo de entrada en vigor de la Ley 1952 entrará a regir nueve (9) meses después de su promulgación.)* Bogotá, D.C., D.O. 44.708.

Congreso de Colombia. (2011). Ley 1437/2011. (18, enero, 2011). *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá, D.C., D.O. 47.956.

Congreso de Colombia. (2011). Ley 1474 de 2011. (12, julio, 2011). *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Bogotá, D.C., D.O. 48.128.

Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 734 del 5 de febrero de 2002. Diario Oficial No. 44.708 [Por la cual se expide el Código Disciplinario Único]. Bogotá, D. C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1952 del 28 de enero de 2019 *Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*. Bogotá, D. C., Colombia. D.O. 50.850

Nuevos desafíos DERECHO



Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2094 del 29 de junio de 2021. *Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D. C., Colombia., D.O. 51.720.

Jurisprudencia

Corte Constitucional. Sentencia C-300-2012. (25 de abril de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Colombia. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-300-12.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-188-2017. 25 de abril de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Colombia. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-188-17.htm>

Procuraduría General de la Nación. (2020). Sala Disciplinaria. Rad. IUS E-2020-213470, IUC D-2020-1501698 (161-7892). PD. Luz Estella García Forero.

Procuraduría General de la Nación. (2018). Sala Disciplinaria. Rad. 161-7430 – IUS 2016-337687 – IUC 2018-1174443. PD. Jorge Enrique San Juan Gálvez

Procuraduría General de la Nación. (2016). Sala Disciplinaria. Rad. IUS 2016-227580 / IUC D-2018-1187258. PD. Giancarlo Marcenaro Jiménez. Procurador Segundo Delegado Para la Vigilancia Administrativa.

Procuraduría General de la Nación. (2013). Sala Disciplinaria. Rad. 161 - 7409 (IUS 2013-106464 IUC–D–2013–651–608414). PD. Luz Estella García Forero.

Procuraduría General de la Nación. (2011). Sala Disciplinaria. Rad. 161 – 5607 (IUS 2012 – 126683).PD. Alfonso Cajiao Cabrera.