

**Responsabilidad del Estado colombiano y de los servidores públicos frente a la  
contratación directa**

**Monografía jurídica para optar por el título de Abogado**

**Santiago Agudelo Londoño**

**Mariana Montoya Raigosa**

**Asesor**

**León Jaime Gutiérrez Uribe**

**Abogado**

**Unilasallista Corporación Universitaria**

**Facultad de Ciencias Sociales y Educación**

**Programa de Derecho**

**Caldas - Antioquia**

**2023**

## Contenido

<b>Resumen .....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>Justificación.....</b>	<b>9</b>
<b>Objetivos .....</b>	<b>13</b>
General.....	13
Específicos .....	13
<b>Marco teórico .....</b>	<b>14</b>
Exposición normativa de la contratación pública y contratación directa .....	14
Ley de empleo público frente a la contratación directa.....	21
Entidades descentralizadas y la delegación de la contratación.....	26
Análisis jurisprudencial .....	32
Implicaciones de la implementación de la contratación directa .....	36
Responsabilidad del Estado y de los Servidores Públicos frente a la implementación de la contratación directa .....	38
<i>Responsabilidad del Estado colombiano.....</i>	<i>38</i>
<i>Responsabilidad de los Servidores Públicos.....</i>	<i>39</i>
Implicaciones frente a la Ley de garantías (Ley 996 de 2005) .....	43
Análisis del empleo de la figura de la Contratación Directa según los registros del Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP .....	45
<b>Metodología .....</b>	<b>51</b>
<b>Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>53</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>56</b>

## Resumen

En la medida en que se comprende que a través de la contratación pública se materializan los fines del Estado Social de Derecho, se concibe la verdadera importancia de los procesos que se adelantan para lograrla. La contratación directa fue concebida como un salvavidas a la contratación pública realizada por un Estado lento e inoperante que no atendía a las necesidades de la población colombiana. En los siguientes apartados se expondrá la modalidad de contratación directa, abordando sus beneficios, aspectos a mejorar con las incertidumbres que genera, su implementación y algunas recomendaciones finales. A través de una metodología con enfoque cualitativo se pretende dar respuesta a las diferentes cuestiones que se dan alrededor de la modalidad de la contratación directa, tanto en sus aspectos positivos como negativos. Atendiendo a lo anterior, se hace necesario establecer las tendencias del empleo de la contratación directa y adquirir un entendimiento profundo a partir del estudio de la Ley, la jurisprudencia y la doctrina, respecto a la referida figura jurídica, ello con el propósito de dar recomendaciones encaminadas a fortalecer su uso y aplicación. Lo anterior en consideración a la posible responsabilidad que puede configurarse, tanto del Estado como de los Servidores Públicos, por la inadecuada implementación de esta modalidad de contratación. Al respecto se abordan brevemente los medios de control para la responsabilidad estatal y la responsabilidad de tipo civil, penal y disciplinarias para los Servidores, pues un inadecuado seguimiento de los procesos contractuales puede acarrear responsabilidad individual para estos.

**Palabras clave:** Contratación estatal, contratación directa, fines del Estado, Ley.

## Introducción

De forma general puede indicarse que la Ley 80 de 1993, sus modificaciones y cuya reglamentación se encuentra compilada en el Decreto 1082 de 2015, es la principal fuente de la contratación pública en Colombia. Según esta Ley, a través de la contratación, “las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados” (Artículo 2, Ley 80 de 1993), por ese motivo, deben cumplirse los principios de transparencia, economía y responsabilidad.

Atendiendo a lo expuesto por Diana Valencia-Tello, docente de Derecho de la Universidad del Rosario, “en su momento, la Ley 80 de 1993 estaba en sintonía con las reformas neoliberales auspiciadas por la OCDE (1997) de la década de los noventa; las cuales promovían el surgimiento de “una nueva cultura orientada al desempeño de un sector público menos centralizado” (2021). Lo anterior encuentra sentido y consonancia con la Constitución Política de 1991, especialmente en su artículo 150, la cual modificó las relaciones entre el Estado y la población, consagrando a Colombia como un Estado Social de Derecho, y que introdujo cambios en la implementación de procesos de privatización y de desregulación de actividades económicas y de prestación de servicios públicos.

La Ley 80 de 1993 en el artículo 23 indicó que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal, se desarrollarán con arreglo a los principios de:

1. Transparencia: ha indicado el Consejo de Estado (2012), que con este principio se busca que las entidades públicas, instrumenten procedimientos de selección con actuaciones motivadas, públicas y controvertibles por los interesados, con el

fin de elegir la mejor oferta.

2. Economía: este principio, ha indicado la Sección Tercera del Consejo de Estado (2007), tiene por finalidad garantizar la eficiencia de la Administración en la actividad contractual, traducida en lograr los máximos resultados, empleando el menor tiempo, la menor cantidad de recursos y los menores costos para el presupuesto estatal.
3. Responsabilidad: este principio hace alusión a la obligación que tienen los servidores públicos que intervienen en la actividad contractual de cumplir los fines de la contratación estatal, descritos en líneas anteriores, so pena de responder civil, penal y/o disciplinariamente (Consejo de Estado, 2012).
4. Los postulados que rigen la función administrativa: entendidos estos a la luz de la Ley 489 de 1998, los cuales se encuentran enmarcados a los principios constitucionales, concretamente a los de la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, entre otros.
5. Las normas que regulan la conducta de los servidores públicos: a efectos del presente, deberá remitirse a la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021.
6. Las reglas de interpretación de la contratación: la Ley 80 de 1993, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado (2012), no introdujo reglas especiales en materia de interpretación del contrato estatal, por lo que es mandatorio acudir a las reglas de interpretación de la contratación señaladas en el Código Civil Colombiano.
7. Los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo: de manera enunciativa se encuentran el debido proceso, imparcialidad, igualdad,

buena fe, responsabilidad, transparencia, celeridad, economía, entre otros.

Ahora bien, en pro de desarrollar los objetivos de la presente monografía, de forma específica, debe señalarse que la contratación directa es una de las modalidades existentes en Colombia para que las entidades públicas contraten bienes o servicios; sin embargo, se ha contemplado como un procedimiento “excepcionalmente reglado y de aplicación e interpretación restrictiva, al cual pueden acudir las entidades públicas para celebrar contratos, en determinados eventos expuestos en la ley” (Consejo de Estado, 2007). La finalidad de esta modalidad de contratación, como indican Pabón, M. Mancera, C. Contreras, A. Cajamarca, L. San Martín, A. (2021, 5), “permite a las entidades públicas celebrar contratos sin necesidad de llevar a cabo una convocatoria pública, facilitando y agilizando así el proceso de adquisición de bienes o servicios”, entre otros.

Según lo anterior, la Ley 1150 de 2007, determinó que “la escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, mínima cuantía y contratación directa”, frente a la última, el numeral cuarto del artículo segundo ibidem y el Decreto 1082 de 2015, fijaron las causales en que resulta procedente su aplicación, así:

Urgencia manifiesta, contratación de empréstitos, convenios o contratos interadministrativos, la contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad -Hoy Departamento Administrativo - Dirección Nacional de Inteligencia- que necesiten reserva para su adquisición, (...) cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado, prestación de servicios profesionales y de apoyo

a la gestión o para la ejecución de trabajos artísticos que solo puedan encomendarse a determinadas personas naturales, arrendamiento o adquisición de inmuebles, (...), selección de peritos expertos o asesores técnicos para presentar o contradecir el dictamen pericial en procesos judiciales, (...)" (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

La contratación pública ha sido fundamentada a través de principios cuya aplicación evitaría todo tipo de favorecimiento, sin embargo, se ha evidenciado que es factible que se direcciona la contratación en licitaciones públicas, donde solo unos cuantos oferentes cumplen a cabalidad con el pliego de condiciones. Ahora bien, si este es el panorama respecto procesos de selección complejos, los que en principio son públicos y transparentes, bien puede analizarse si en aplicación de la figura de la contratación directa, los operadores pueden o no facilitar la comisión de este tipo de conductas, que van en contravía del ordenamiento jurídico y los principios mismos del Estado social y democrático de Derecho, pues si bien se reconocen las bondades de la aplicación de la figura de la Contratación directa, en la medida que las entidades no tienen que someter a licitación pública todos sus procesos, garantizando de esa manera celeridad porque la necesidad del servicio así lo amerita, también resulta necesario hablar y/o alertar sobre su empleo excesivo y sobre los vacíos legales existentes, que permiten a los operadores del derecho, darle un alcance diferente al inicialmente otorgado por el legislador, todo lo anterior, para ofrecer mecanismos o soluciones frente a los posibles daños antijurídicos que se pudieren causar con su aplicación.

Se reconoce que legislativamente el esfuerzo por lograr una contratación

transparente se realizó con la Ley 80 de 1993 modificada entre otras por la Ley 1150 de 2007, sin embargo, ha sido la mala utilización de la figura y el direccionamiento de la contratación lo que ha generado que esta modalidad sea objeto de cuestionamientos que corresponden a su implementación, más no a su naturaleza. Dentro de los alcances esperados, con la presente monografía se tiene la finalidad de, posterior al análisis de la modalidad de contratación directa, proponer alternativas frente a su implementación para alcanzar una verdadera transparencia en los procesos contractuales al reconocer sus beneficios, pues atendiendo a las limitaciones propias de la contratación pública solo pueden realizarse recomendaciones, a la espera de nuevos desarrollos legislativos que propendan realmente por dotar de mayor transparencia los procesos y reduzcan los índices de corrupción, que de presentarse esos últimos representaría posibles tipos de responsabilidad civil, disciplinaria, fiscal y penal. Lo anterior a través del rastreo de información y un análisis sobre las cifras de contratación directa, a su vez acompañado por la revisión normativa y jurisprudencial de la figura, realizado con la intención de comprender sus antecedentes y aplicación para proponer alternativas.

## Justificación

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contenido en la Ley 80 de 1993, las leyes y decretos legislativos que la han modificado, es el resultado del esfuerzo del legislador colombiano por materializar en una Ley y a través de la contratación pública los fines del Estado. Para tal fin, dicha Ley consagra los principios de transparencia, economía y responsabilidad dando amplio desarrollo a cada uno, indicando además las condiciones a las que deben someterse las entidades y servidores públicos.

El Estatuto ha sido objeto de innumerables reformas y derogaciones desde su entrada en vigencia, además, ha sido objeto de críticas, como lo planteado por Peñaranda y Gualdron, quienes indican que los principios de transparencia y eficiencia son contradictorios teniendo en cuenta que para aumentar la transparencia es necesario aumentar la revisión y “tramitología” de los procesos, lo que terminaría por sacrificar la anhelada eficiencia (2009, 20). Sin embargo, otros doctrinantes han considerado que la antes indicada “tramitología” no constituye una real garantía de que los procesos de contratación se adelanten de forma transparente, por lo que igualmente se han sugerido reformas en estos aspectos.

Con la intención de brindar una breve reseña histórica sobre la contratación pública en Colombia, puede indicarse que “El primer estatuto de contratación estatal fue el Decreto Ley 150 de 1976, que prontamente fue derogado por el Decreto Ley 222 de 1983, el cual buscó clasificar los contratos administrativos, entre privados de la administración con cláusula de caducidad y contratos privados de la administración” (Valencia-Tello, D. 2021). Con ocasión a lo dispuesto en la Constitución Política de 1991,

la Ley 80 de 1993 creó el marco legislativo de la contratación pública, determinando concretamente que “para la consecución de los fines de la contratación estatal, las entidades estatales deberán adoptar las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o de contratar en los casos de contratación directa [...]”. Asimismo, que para ello “utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios”. Posteriormente, en 2007 la Ley 1150 introdujo “medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictaron disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”, dándole un mayor desarrollo a la Contratación Directa. El argumento que justificó la expedición de la Ley 1150 de 2007, fue que “con la Ley 80, los índices de corrupción en contratación pública aumentaron” (Duque, J. 2018).

Luego de lo expuesto, es importante indicar que la presente monografía tiene por finalidad realizar un estudio de la contratación pública, específicamente bajo la modalidad de contratación directa, la cual se ha contemplado como una excepción en procesos donde por ejemplo solo se presenta un proponente a la licitación, además de las causales o situaciones en las cuales procede según la Ley 1150 de 2007, a las cuales se dará desarrollo en los siguientes apartados. Ese estudio resulta fundamental para comprender las implicaciones y consecuencias de su implementación, tanto positiva como negativamente, además de conocer los vacíos normativos que han facilitado una inadecuada utilización de la figura, generando un aumento en la corrupción, aspecto que

ha favorecido los cuestionamientos de esta modalidad de contratación.

El Observatorio de Justicia Electoral presentó el proyecto de investigación “Contratación directa, ¿excepción o regla en Colombia?”, en el cual se indica que “uno de los problemas más graves en la contratación pública, consiste en que se ha venido normalizando el uso de excepciones incorporadas a la normatividad colombiana que permiten suscribir contratos de forma directa” (Pabón, M. Mancera, C. Contreras, A. Cajamarca, L. San Martín, A. 2018, 4). Lo anterior representa la postura de diversos sectores, que ven en esta modalidad el favorecimiento de la corrupción, sin embargo, el espíritu de la norma ha sido otro, y su expedición se dio precisamente propendiendo por aportar más medidas tendientes a garantizar la transparencia en la contratación pública, además de lograr una verdadera eficacia cuando las circunstancias que dan lugar a la contratación así lo exijan, pues no es razonable demorar injustificadamente la contratación de ciertos bienes o servicios.

En ese sentido, es importante realizar un análisis de la figura que permita, más allá de condenarla, exponer sus bondades y proponer alternativas en su implementación para los casos en los cuales puede encontrarse desbordada su aplicación o que pueda darse una interpretación inadecuada a la misma. Atendiendo a los objetivos del presente documento, es importante realizar un análisis de la figura de contratación directa dentro del contexto actual de la contratación pública, motivo por el cual se hace necesario revisar las cifras de contratación bajo esta modalidad. Debe hacerse mención a los casos en los cuales procede, pues los contratos de apoyo a la gestión y relacionados son los más cuestionados cuando se implementa la modalidad. Igualmente, y con una finalidad superior a simplemente cuestionar la modalidad de

contratación directa, el presente trabajo propende por destacar sus beneficios y plantear alternativas en su implementación.

## Objetivos

### General

Analizar la implementación de la contratación directa en Colombia, sus beneficios y los vacíos normativos existentes a fin de proponer alternativas frente a la misma y determinar la responsabilidad del estado y de los servidores públicos.

### Específicos

- Indicar los tipos de responsabilidad a los que pueden verse sometidos los Servidores Públicos y el Estado colombiano con ocasión de la celebración indebida de contratos, particularmente, en la modalidad de contratación directa.
- Describir los casos en los que procede el empleo de la figura de la Contratación directa en Colombia.
- Exponer vacíos normativos que permiten a los operadores jurídicos, dar alcances diferentes a los contemplados por el legislador, respecto el empleo de la figura de la Contratación directa en el país.
- Analizar el empleo de la figura de la Contratación Directa según los registros del Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP.
- Proponer alternativas para garantizar la adecuada aplicación de la figura de la contratación directa en el Estado.

## **Marco teórico**

Al abordar a la contratación pública como género y la contratación directa como una modalidad de esta, es importante realizar varias precisiones normativas y conceptuales. En atención a lo anterior se presenta un abordaje normativo, jurisprudencial y doctrinal de la contratación directa, en el cual se evidenciarán sus puntos fuertes, propuestas de mejora y alternativas en su implementación como se verá a continuación.

### **Exposición normativa de la contratación pública y contratación directa**

Inicialmente, la contratación estatal, a falta de diferentes modalidades de selección, veía en la licitación pública la modalidad a través de la cual se escogía el contratista con base, principalmente, en la cuantía de los contratos, bajo el entendido que esta garantizaba el principio de transparencia. Posteriormente a través de la introducción de nuevas modalidades se dio paso a la licitación pública como la modalidad de selección de contratistas solo para obra pública y procesos de mayor cuantía; además de otras modalidades de selección excepcionales y de aplicación obligatoria como lo son el concurso de méritos para la selección de profesionales consultores o interventores, en asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión, gerencia de obra y/o proyectos; la selección abreviada prevista para la contratación de bienes o servicios de menor cuantía; la mínima cuantía que comprenden un procedimiento con términos cortos para escoger al contratista, siempre que el valor de la adquisición de los bienes, obras y/o servicios, no exceda el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la entidad estatal y por último la contratación directa para la prestación de servicios profesionales, de

apoyo a la gestión o la adquisición de un bien o servicio y la cual no se encuentra sujeta a cuantía alguna pues su elemento diferenciador es que la entidad estatal realiza la selección del contratista directamente.

El principal desarrollo normativo en materia de contratación pública se encuentra en la Ley 80, Estatuto de la Contratación Pública; la Ley 1150, que introdujo medidas de transparencia y eficacia a dicho estatuto; el Decreto 1082 de 2015, que reglamentó algunos procedimientos de las diferentes modalidades de contratación y el Decreto 1510 de 2013, que reglamentó aspectos de la contratación directa.

El siguiente esquema normativo tiene la finalidad de exponer la relación de las diferentes normas citadas con la contratación directa, concepto que ocupa el contenido de la presente monografía.

### ***Ley 80 de 1993***

En ejercicio de sus funciones, el Congreso de la República de Colombia expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), el cual tiene por objeto “disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales” (artículo 1°), misma que en el año 2007 le fueron introducidas medidas para la eficiencia y la transparencia respecto la contratación con Recursos Públicos por medio de la Ley 1150.

Por su parte, en el referido Estatuto, se consagraron los fines que debe perseguir el estado por intermedio de sus servidores públicos (artículo 3°) cuando pretenda celebrar y ejecutar contratos, estos son “el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos

e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”. Adicionalmente, se encuentra que en el mismo artículo se consignaron los fines que deben perseguir los particulares al momento de celebrar y ejecutar contratos para el estado, frente a ello, enfatizó en el deber de “colaborar con las entidades estatales en el logro de sus fines y en el cumplimiento de una función social”.

El Estatuto General de Contratación de la administración pública, es la norma “madre” en cuanto a las formas de vincularse o tener alguna relación contractual o comercial con el Estado, su propósito fue “la unificación de la contratación estatal en Colombia basados en los principios de transparencia, economía y responsabilidad y en los postulados que rige la función administrativa”. La Ley 80 consagró la licitación pública como la modalidad de selección por excelencia para contratar con el Estado.

En relación a la contratación directa, el artículo 4, numeral 8 de la Ley 80 de 1993, establece los deberes de las entidades estatales respecto de esta modalidad, indicando que durante el desarrollo y ejecución del contrato se deben mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras presentadas al momento de la propuesta. El mismo artículo, establece los derechos y deberes de las Entidades Estatales también respecto de los servidores públicos, por ese motivo, el numeral 7 ibidem, consagra la acción de repetición contra los servidores por las indemnizaciones que deba pagar el Estado como consecuencia de la actividad contractual. En el mismo sentido, establece deberes de supervisión que deben realizar las entidades a través de sus funcionarios. Adicionalmente, atendiendo al principio de economía, el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, establece como requisito previo a la firma del contrato, la elaboración de los estudios, diseños y proyectos requeridos, para la contratación directa.

Tal como lo planteó el Magistrado del Tribunal Administrativo del Cauca, Carlos Valverde (2015), la contratación estatal tiene un amplio margen de observancia, no puede limitarse únicamente a la adjudicación de procesos o revisión de negocios jurídicos, por lo que al respecto indica:

La contratación estatal no es un tema que atañe solamente a la órbita legal sino también a la constitucional e incluso al ámbito internacional, toda vez que sus elementos sustanciales y procedimentales apuntan a realizar principios jurídicos tales como la participación, la transparencia, la publicidad, la legalidad, y el principio del Estado social de Derecho, los cuales se encuentran en el seno de la Carta Magna, amén de incorporar elementos jurídicos desarrollados en tratados internacionales suscritos por nuestro País. Temas puntuales como la selección objetiva y la adjudicación al contratista tienen como sustento la garantía de la libre competencia consagrada en la Constitución Política (Valverde, C. 2015).

### ***Ley 1150 de 2007***

Con la Ley 80 de 1993, la licitación pública es el proceso de selección para contratación por excelencia. Adicionalmente, con las modificaciones introducidas por el artículo 2 de la Ley 1150, se abrió paso a nuevas y excepcionales modalidades de contratación como la selección abreviada, el concurso de méritos, la mínima cuantía y la contratación directa, enunciados anteriormente. Dentro de los principales cuestionamientos que se han realizado a esta Ley, se encuentra la reforma introducida en relación a las cuantías en la contratación. “La ampliación para algunas entidades del

estado de los montos de la denominada menor cuantía [...] significa excluir un número cada vez mayor de procesos de selección de la regla general de la licitación, siendo esta la modalidad de selección que mejor interpreta los principios de derecho público” (Amaya, J. 2012, 8).

La reglamentación de la Ley 1150 de 2007 “planteó tres pilares fundamentales: contratación más transparente y eficiente, contratación electrónica y contratación como instrumento de desarrollo económico y social” (Araújo, R. et al. 2010, 12). Del último aspecto podría deducirse que tanto la Ley 80 como la 1150 son normas adicionales de contratación, pues estas mismas enuncian que la contratación del Estado, (especialmente el artículo 13 de la Ley 80) se regirá por las normas del Derecho Civil y Comercial, salvo en lo que respecta a lo regulado por ambas Leyes.

La transparencia, aparejada a los avances tecnológicos y la implementación de nuevas tecnologías dio paso a que en dicha Ley se concibiera la creación de mecanismos como el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP, la “plataforma virtual creada con la [...] finalidad de brindar un sistema de publicidad y transparencia del proceso de contratación, desde la planeación hasta la liquidación del contrato” (Osorio, M. 2018), sistema que posteriormente y a partir del año 2015 vio nacer SECOP II, plataforma con las mismas finalidades pero con modernización a efectos de ofrecer una información más completa. En este punto, es importante exponer que la información solo se hace pública para consulta ciudadana una vez el proveedor o contratista aprueba los documentos publicados por las entidades de derecho administrativo, pues en caso de que no lo hagan, solo aparecerá la creación del proceso, sin ningún tipo de anexo.

Adicionalmente, las entidades tienen el deber de publicar los documentos del contrato dentro de los 3 días hábiles siguientes a su creación o expedición.

Finalmente, a modo de conclusiones Márquez, O (2007, 124) ofrece los siguientes planteamientos:

La Ley 1150 ataca efectivamente aquellas causas de corrupción más visibles y publicitadas, [...] facilita la comprensión del sistema de fuentes de la contratación, posibilitando el estudio de sistemas normativos de contratación, [...] al introducir nuevas modalidades de elección de contratistas, nuevos mecanismos de adjudicación y nuevas reglas de selección objetiva, facilita dimensionar la contratación con un sistema de gestión pública y [...] entrega herramientas a los órganos de control y en particular a la Contraloría General, para lograr una revolución en materia de control de la corrupción (Márquez, O. 2007, 124).

Dentro del criterio abordado por diversos autores citados a lo largo de la presente monografía, la Ley 1150 de 2007 constituyó un cambio en el paradigma de la contratación pública.

A partir de la Ley 1150 de 2007 se gesta un proceso de transformación en la contratación pública en Colombia, reconociendo la circunstancia de que el Estado es uno de los principales usuarios del mercado con un porcentaje de consumo del 16% del PIB (Valverde, C. 2015).

Por otro lado, un apartado importante traído por esta Ley fue la eliminación de la garantía de utilidad que tenía el Estado con sus contratistas, consagrado en el artículo 3 de la Ley 80. Mediante el artículo 32, que indica las derogatorias que realiza la Ley 1150 se consagró esta medida que tiene un impacto patrimonial positivo para el Estado, pues anteriormente era común que, sin considerar la calidad de la ejecución de una obra, el contratista siempre percibía su utilidad.

### ***Decreto 1082 de 2015***

El decreto reglamenta los procesos de contratación bajo las diferentes modalidades traídas por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, las demás Leyes y decretos que las modifiquen, complementen o sustituyan. Adicionalmente, como lo indica su artículo primero:

El objeto de este decreto es compilar la normatividad expedida por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades reglamentarias conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, para la cumplida ejecución de las Leyes del Sector Administrativo de Planeación Nacional (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

El artículo 2.2.1.2.1.4.1, de este decreto indica que cuando la celebración de un contrato se dé con ocasión a la modalidad de contratación directa, la entidad estatal deberá emitir una resolución de justificación indicando: la causal que invoca para acudir a esta modalidad de contratación, el objeto del contrato, el presupuesto o valor del contrato a celebrar, las condiciones exigidas por el contratista y el lugar de consulta de los estudios previos.

Además, señala este artículo que el acto administrativo de justificación de la contratación directa no es necesario cuando “el contrato a celebrar es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión”. En igual sentido, el artículo 2.2.1.2.1.4.3, determina que “los estudios y documentos previos elaborados para los Procesos de Contratación de empréstitos, los contratos interadministrativos que celebre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República no son públicos; y de conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.4.6, “las entidades no tienen la obligación a publicar los documentos del proceso para adquirir bienes y servicios en el Sector Defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que requieren reserva”, dado que, en esos procesos de contratación, la adquisición debe hacerse en condiciones de mercado sin que sea necesario recibir varias ofertas, ello en concordancia con la Sentencia del Consejo de Estado del 24 de mayo de 2018, dictada dentro del expediente 11001-03-26-000-2014-00035-00 (50222).

### **Ley de empleo público frente a la contratación directa**

El empleo público ha sido concebido solo en aplicación de los funcionarios de carrera administrativa, libre nombramiento y remoción, elección popular y trabajadores oficiales, sin embargo, la legislación ha sido clara en dar desarrollo a otras modalidades a través de las cuales se pueden prestar servicios al Estado, aunque sin la implicación de adquirir la calidad de servidor público. Estas modalidades tampoco se refieren a un contrato de prestación de servicios profesionales, de uso frecuente en las entidades estatales. La Ley de empleo público (909 de 2004) indica otras alternativas frente a la vinculación de personal a las entidades, cuya implementación actualmente se

recomienda con la finalidad de reducir las cifras de contratos civiles dentro de relaciones de contenido netamente laboral.

### ***Ley 909 de 2004***

La Ley 909 de 2004 que regula el empleo público, en su artículo 19 lo define como:

El núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta Ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

Por su parte, dicha Ley en su artículo 2°, establece a grandes rasgos, que la función Pública en Colombia se rige mediante tres criterios fundamentales:

1. Los mandatos y los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad,
2. El proceso de selección del personal fundamentado en el mérito,
3. La orientación de la Función Pública hacia el logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio.

El artículo 21 de esta Ley indica que, atendiendo a criterios de necesidad, las entidades estatales podrán excepcionalmente incluir en su planta de personal, empleos de carácter temporal o transitorio bajo algunas de las siguientes condiciones:

- a. Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración.
- b. Desarrollar programas o proyectos de duración determinada.
- c. Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales.
- d. Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce (12) meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución.

Las contrataciones deben realizarse según las listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos de carácter permanente, y esto no generará que los elegidos sean retirados de dichas listas. Dispone el numeral tercero de ese mismo artículo que deberá realizarse una evaluación de capacidades y competencias a cada uno de los candidatos en los casos en los que no resulte posible acudir a las listas de elegibles.

Sin embargo, las garantías en esta forma de vinculación no son absolutas, pues se encuentra sujeta al cumplimiento del candidato en el entendido que podrá declararse la insubsistencia del nombramiento frente al incumplimiento de los resultados esperados, o darlo por terminado cuando la disponibilidad presupuestal así lo disponga.

En ese sentido, tal y como lo ha afirmado el Consejo de Estado (2009), la Ley 909 de 2004, introdujo los empleos temporales, los cuales “comportan una nueva modalidad de empleos de los servidores públicos, que tiene un carácter eminentemente excepcional, que les permite a las entidades Estatales crear o establecer en sus plantas de personal empleos de carácter temporal o transitorio”. Así, bajo el entendido de que el

personal entrará a conformar la planta de cargos de la entidad, podrán disfrutar de los mismos beneficios de los que son titulares, por ejemplo, los empleados de carrera administrativa, dignificando el empleo, posicionándolos en igualdad de condiciones y aminorando el riesgo de la configuración de contratos realidades, lo que tendrá una incidencia directa en el nivel de litigiosidad en la entidad y en la prevención de los daños antijurídicos.

### ***Efectos en los contratos por prestación de servicios de apoyo a la gestión***

La Ley 80 indicó que los contratos de apoyo a la gestión “sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable” (Martínez, T. Daza, N. 2020, 69). Sin embargo, es común que personal continúe vinculado a las entidades públicas siempre bajo la figura de apoyo a la gestión, desempeñando las mismas funciones que varios servidores públicos, y durante largos periodos.

### ***Propuesta de contratación a la luz de la Ley 909 de 2004***

De la revisión de las cifras oficiales extraídas de SECOP I<sup>1</sup>, recopiladas de forma anual sobre contratación directa para los casos de apoyo a la gestión, se encontró que,

---

<sup>1</sup> Las cifras completas de este hallazgo pueden ser consultadas en el “Anexo 1” de la presente monografía y en sus demás documentos adjuntos.

durante los años 2016, 2017 y 2018, la contratación directa representó casi la mitad de todas las contrataciones realizadas por las entidades estatales.

Por otro lado, una Auditoría presentada por la Auditoría General de la República de Colombia (2018), indicó que de los datos registrados en el Sistema SIA Observa, durante la vigencia fiscal 2017 fueron celebrados 976.340 contratos, de los cuales 853.336 fueron mediante la modalidad de contratación directa, representando un 64,47% sobre el total de los contratos celebrados. Se hace la salvedad que estas cifras no son precisamente idénticas a las presentadas en SECOP I, no obstante, alertan sobre el uso excesivo de la figura de la contratación directa en Colombia.

Haciendo zoom a las cifras presentadas por la Auditoría General de la República, la contratación directa de acuerdo a la causal de contratación, se tiene que, 457.079 fueron celebrados mediante contratos de prestación de Servicios Profesionales y Apoyo a la Gestión, representado este un 53,56% del total de contratos celebrados mediante la figura de la contratación directa.

Pese a que no fue posible la extracción de la cifra exacta de contratos por prestación de servicios y de apoyo a la gestión por todos los años, gracias a la información indicada en líneas anteriores, puede afirmarse que este tipo de contrato es el que predomina dentro de esta modalidad, constituyendo a su vez, la cifra mayoritaria de la contratación.

En ese sentido, si bien la Auditoría General de la República de Colombia (2018), no cuestiona la existencia y utilización de la figura de la contratación directa, si hace un llamado de atención por su uso indiscriminado, pues de acuerdo a las cifras oficiales, se

ha convertido en la práctica, en un mecanismo que se emplea por parte de las entidades estatales de forma generalizada para seleccionar contratista, más que como una excepción, tal y como fue prevista por el legislador en la Ley 1150 de 2007.

Es así como se hace necesario, evaluar el ordenamiento jurídico colombiano existente a fin de determinar si existe una alternativa a la contratación directa, la cual se traduce primariamente en contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión. Al respecto, se encuentra que en 2004, mediante la Ley 909 fue introducida por el legislador la temporalidad en los cargos, figura jurídica que se podría equiparar a la de la contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión respecto las labores específicas para las cuales se contrata el servicio y que, su tiempo de duración está determinado, diferenciándose el uno del otro, de las garantías que ofrece para quien sea empleado pero también, para la prevención de los daños antijurídicos de la entidad.

### **Entidades descentralizadas y la delegación de la contratación**

El Capítulo 5 de la Constitución Política de 1991 aborda la función administrativa; cuya definición ha sido objeto de debates sobre la prerrogativa pública y prestación de servicios públicos, sin embargo, a efectos de dar precisión conceptual, la función administrativa puede entenderse como el “conjunto de actividades y funciones que cumplen las entidades estatales en aras de satisfacer las necesidades generales de los ciudadanos de acuerdo con la Constitución y la Ley” (Función Pública, 2022).

Según el artículo 209 de la Constitución, dicha función administrativa encuentra su fundamento en los principios de “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la

desconcentración de funciones” (Constitución Política de Colombia, 1991). En este punto resulta importante diferenciar las figuras anteriormente indicadas: la desconcentración de funciones consiste en la transferencia de algunas facultades que se encuentran encomendadas al nivel central, para que estas sean ejercidas en todo el territorio nacional, no es más que llevar las entidades con sus funciones a los diferentes territorios; a su vez, la delegación es la que realizan las autoridades administrativas sobre determinadas funciones permitidas por la Ley y a otras personas de un menor nivel jerárquico o funcional.

Por otro lado, y dando paso a la figura que ocupa este apartado, la descentralización es la transferencia de funciones del nivel central a una nueva persona jurídica, que desarrollará el objeto para el cual fue creada, pues “pretende mitigar el centralismo propio de un Estado unitario, permitiendo a las entidades un manejo administrativo en el mismo sector donde actúan, dotándolas de mayor efectividad, agilidad y cercanía a los ciudadanos” (Restrepo, L. 2014, 2).

La Corte Constitucional ha indicado que la descentralización es una figura fundamental en el derecho administrativo colombiano, pues permite que los organismos adquieran autonomía en la gestión de sus funciones. Sin embargo, se debe precisar que dicha transmisión de funciones “no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela”. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-727 de 2000).

El artículo 12 de la Ley 80 expone los requisitos de la delegación así:

De la Delegación para Contratar: Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones o concursos (aparte subrayado derogado por la Ley 1150 de 2007) en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes.

Ahora bien, a efectos del presente apartado y una vez sentadas las diferencias entre la delegación y la descentralización, es necesario sentar las principales nociones y diferencias respecto las figuras jurídicas denominadas convenios interadministrativos y los contratos interadministrativos, así:

Ha indicado el Magistrado Valverde (2015), que la distinción entre las figuras jurídicas “convenio interadministrativo” y “contrato interadministrativo” no ha sido pacífica, de hecho, no existe consenso en la definición de convenio administrativo. Frente a lo señalado, resalta que incluso el debate ha suscitado interés al interior del Consejo de Estado, pues hay quienes asumen la postura de diferenciar el convenio del contrato (entendido como un instrumento de intercambio patrimonial y el convenio como un instrumento de cooperación y de distribución de competencias) pero otras, lo asimilan a él, lo cierto es que, ha indicado el máximo tribunal de lo Contencioso administrativo, ambos se les aplica el Estatuto de Contratación Pública.

No obstante lo anterior, a efectos de la presente monografía se adoptará la postura que se indica a continuación, la cual, está en concordancia por la adoptada por

el Consejo de Estado, ello en razón a que el convenio interadministrativo encuentra su fundamento en el artículo 209 de la Constitución Política al disponer que “las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado en armonía con lo dispuesto por los artículos 14 y 95 de la Ley 489 de 1998”, en contraposición del contrato interadministrativo que encuentra fundamento en el Decreto 1518 de 1965, lo dispuesto en el Estatuto General de la Contratación, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011 y el Decreto 1082 de 2015, cuya principal característica es la conmutatividad y la remuneración por los bienes o servicios contratados.

En ese sentido, la diferencia entre el convenio interadministrativo y el contrato interadministrativo, radica en que el primero “busca colaborar entre entidades públicas para la consecución del interés general”(Alcaldía de Medellín, 2023), y en el segundo “cada parte actúa de acuerdo a sus intereses, que por parte de la entidad contratante puede ser la consecución de sus fines, y que por parte de la ejecutora o contratista será el desarrollo de su actividad comercial” (Alcaldía de Medellín, 2023).

### ***Violación al régimen contractual mediante contratos de administración delegada***

Como ya se ha indicado, la contratación directa es una figura jurídica de gran utilidad y beneficio para las entidades estatales frente a procesos de contratación que por su urgencia o incluso por seguridad, requieren celebrarse y ejecutarse de forma ágil, confiable o reservadamente, lo anterior, con el propósito de cumplir los fines del Estado y satisfacer las necesidades que se presenten. No obstante, se han detectado prácticas por parte de los operadores jurídicos que, si bien se ajustan de una u otra forma al marco normativo, pueden generar riesgos de corrupción que buscan burlar el régimen

contractual colombiano. No en vano, en otras investigaciones como la realizada por Pabón, M. Mancera, C. Contreras, A. Cajamarca, L. San Martín, A. (2021), se alertó sobre prácticas que generan riesgos de corrupción con la aplicación de la figura de la contratación directa, entre las cuales se destacan, por ejemplo:

1. Optar por la modalidad de contratación directa frente a procesos que podrían ser adjudicados a través de otros mecanismos que generen mayores garantías tanto al Estado como a la ciudadanía.
2. La asignación recurrente de contratos mediante la modalidad de contratación directa a los mismos contratistas.
3. La heterogeneidad en la documentación soporte a los procesos adelantados.
4. El abuso de la ampliación en la cuantía de los contratos.

En consecuencia, y en pro de cumplir con uno de los objetivos de la presente monografía, cuyo propósito es exponer vacíos normativos que permiten a los operadores jurídicos, dar alcances diferentes a los contemplados por el legislador, respecto el empleo de la figura de la Contratación directa, debe alertarse sobre una práctica que logra burlar el régimen contractual en Colombia, la cual se da en virtud del artículo 5° “contratos por administración delegada” del Decreto 1518 de 1965, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 4ª de 1964 “Por la cual se dictan disposiciones sobre la industria de la construcción, concursos y contratos”, así:

Artículo 5°. Se entiende por contrato por administración delegada aquel que se ejecuta por cuenta y riesgo de la entidad que contrata la obra y en el cual el contratista es un delegado o representante de aquélla. En este tipo

de contratos el contratista recibirá un honorario pactado de antemano, sea una suma fija, o en proporción al presupuesto o al valor real de la obra (...).

Lo indicado, se da cuando por ejemplo, una entidad pública desea contratar la construcción de una obra para la prestación de un servicio a la población, que en principio le implicaría sumergirse en un proceso de licitación pública, a menos que tenga creada o cree una entidad descentralizada, como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, adscrita a ella y cuyo objeto social sea (a modo de ejemplo) “la elaboración y ejecución de proyectos públicos urbanísticos”, pues de esa manera podrá celebrar un contrato de administración delegada con la entidad descentralizada. Esta entidad, por tener un régimen especial en razón a su objeto social, por su naturaleza y sus prerrogativas, se pueda dar su propio régimen contractual, lo que significa que, podría seleccionar a un contratista para la construcción de dicha obra, ello por cuanto las Empresas Industriales y Comerciales del Estado “desarrollan actividades similares o iguales a las de las empresas privadas, de ese modo compiten con estas últimas en igualdad de condiciones, para lo cual requieren procesos de contratación ágiles para el desarrollo de su objeto social” (Sociedad de Activos Especiales, 2021).

Es así como a través de contratos de administración delegada, las entidades pueden evitar una licitación pública, logrando burlar el régimen contractual consagrado en la Ley 80 de 1993, las normas que la adicionen, modifiquen o complementen.

## **Análisis jurisprudencial**

### ***Corte Constitucional***

Se puede iniciar precisando que la Corte Constitucional ha reconocido a la contratación directa como una modalidad de contratación pública válida, entendida como la “facultad que tiene el jefe de una entidad del Estado para escoger a la persona que ha de celebrar el contrato con la entidad, prescindiendo del procedimiento de licitación pública o concurso” (Sentencia C 508 de 2002). Sin embargo, dentro del mismo pronunciamiento jurisprudencial, la Corte indica que, si bien se aparta de la licitación para adelantar el proceso contractual, esta contratación nunca debe apartarse de los principios de contratación pública que igualmente rigen a la contratación directa. En ese sentido, la Corte indica que la contratación directa cuenta con un proceso siempre “sujeto al principio de transparencia y al ejercicio del control de esa forma o manera de contratar por parte de las autoridades competentes”.

Por otro lado, la Corte en Sentencia C 163 del 2020, indicó que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública es, “ante todo, un arreglo institucional que tiende al cumplimiento de los fines del Estado, descritos en el artículo 2º de la Constitución. En particular, esa actividad debe realizarse en pro del logro del interés general, presupuesto que prefigura las condiciones específicas de la contratación por parte del Estado”.

Para la Corte Constitucional, los hechos de corrupción en Colombia representan una verdadera amenaza contra el mismo Estado social de Derecho, en la medida que “vulnera los cimientos sobre los cuales se estructura la democracia, generando graves

alteraciones del sistema político democrático, de la economía y de los principios constitucionales de la función pública”. En ese sentido, a través de la Sentencia C-944 de 2012, establece varios ámbitos a en los cuales se genera una afectación a partir de la corrupción del Estado:

En primer lugar, se plantea una afectación política: “reduce la confianza de los ciudadanos en el Estado, ya que genera el desprecio por los intereses de la comunidad y sus miembros, quienes se sienten ajenos, apáticos y desconcertados frente a las decisiones adoptadas por el poder político, lo que deslegitima las instituciones y sus actuaciones”. Consecuentemente, también genera un impacto económico, en la medida que “afecta la inversión, aumenta los costos económicos, elimina la competencia y facilita los monopolios de hecho, entre otros efectos”. Por último, frente a la Administración pública “produce la desviación de los recursos públicos a los patrimonios particulares o del entorno de los funcionarios corruptos, lo que disminuye el gasto público para atender necesidades sociales prioritarias. De igual forma, incide negativamente en el correcto funcionamiento de las instituciones del Estado, es decir, afecta la prestación del servicio con base en los principios que orientan la función pública.” (Corte Constitucional, Sentencia C-944 de 2012).

### ***Consejo de Estado***

El Magistrado Carlos Alfredo Valverde Mosquera, Relator del Tribunal Administrativo del Cauca realizó una disertación sobre las posturas del Consejo de Estado a lo largo de los años, con ocasión a la contratación estatal. Al respecto precisa

varios postulados relativos a las decisiones del órgano de cierre respecto de la contratación directa:

Desde diciembre de 2008, la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que los estudios previos se constituyen en un requisito de validez del contrato. De igual manera, en el 2013 consideró que la falta de planeación genera la nulidad del contrato por causa ilícita. En el 2014 reiteró la configuración de la nulidad por la falta de planeación en el entendido de que, al omitirla, se vulneran normas de naturaleza vinculante (Valverde, C. 2015).

En igual sentido, de acuerdo al principio de transparencia regulado en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, reitera el Consejo de Estado en Sentencia con radicación N°15324 que, se impuso a los operadores jurídicos como regla general, que "toda escogencia de contratistas, se encuentre precedida del procedimiento administrativo de la licitación o concurso públicos y sólo en algunos casos especiales, que el legislador ha señalado expresamente, se seleccione mediante el procedimiento de la contratación directa". Ello significa que, en razón al actual ordenamiento jurídico, para la selección de un contratista, debe en la mayoría de los procesos de contratación, estar precedida por una licitación o un concurso público y, excepcionalmente, mediante contratación directa.

Por otro lado, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo (2021) ha indicado que la legislación colombiana, admite que algunas de las entidades del Estado, en atención a "las necesidades y características de sus actividades comerciales, industriales o financieras, por necesidades sociales o públicas, apliquen normas del

derecho privado o especiales que garanticen la ejecución de sus actividades en condiciones legales que les dé competitividad y agilidad”. En esa medida, advierte que “la pretendida universalidad de la Ley 80 de 1993 se ha visto frustrada, por la tendencia expansiva a crear exclusiones”, generando que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, finalmente no sea de aplicación obligatoria en todas las entidades estatales en razón a los regímenes especiales.

Si bien la contratación directa tiene muchas prerrogativas, también está sujeta al cumplimiento de requisitos y procedimientos específicos, al respecto, el agente estatal tendrá en cuenta que la selección del contratista deberá garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y en especial del deber de selección objetiva, establecidos en la Ley 80 de 1993 (Consejo de Estado, 2011). Por ello, la observancia de los principios, y en especial del principio de transparencia está expresamente señalado en el numeral 8º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, según el cual, “las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la Ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto”.

Finalmente, el Consejo de Estado ha unificado criterios respecto de la celebración de contratos por prestación de servicios que encubren una relación laboral. Al respecto indica que debe transcurrir un periodo de 30 días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término de la no solución de continuidad, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse según proceda. Este último cobra especial relevancia en los casos en los que mediante contratos de prestación de servicios

de apoyo a la gestión se incumple con el término indicado, sin embargo, se continúa con la implementación de la modalidad contractual.

### **Implicaciones de la implementación de la contratación directa**

El Decreto 1082 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en observancia de los objetivos fundamentales la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión, propios de dicha entidad, ha establecido lineamientos de la contratación directa, de los cuales se desprenden varias consecuencias.

En primer lugar, en aras de garantizar la publicidad de los procesos y el libre acceso a la información, las contrataciones públicas por regla general deben realizarse a través de licitación pública cuya convocatoria se realiza a través de la plataforma SECOP (Sistema Electrónico para la Contratación Pública), según lo dispuesto en la Ley 1150 de 2007. Sin embargo, lo anterior no tiene aplicación en los procesos de contratación directa, como se indica a continuación.

- “Artículo 2.2.1.1.2.1.2. Aviso de convocatoria. En los Procesos de Contratación adelantados bajo las modalidades de selección de mínima cuantía y contratación directa, no es necesaria la expedición y publicación del aviso de convocatoria en el SECOP”. En estos casos, las entidades emiten una resolución donde se indican las circunstancias por las cuales se acude a la contratación directa, y aunque los actos administrativos deben encontrarse debidamente motivados como se indica:

- “Artículo 2.2.1.2.1.4.1. Acto administrativo de justificación de la contratación directa. La Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa”. Según la opinión de algunos sectores, este procedimiento interno no parece ser suficiente para justificar la contratación directa a pesar de ser una modalidad de contratación debidamente regulada. Sin embargo, la crítica a este aspecto resulta infundada en la medida que se hace innecesaria la publicación de la convocatoria como consecuencia de la elección previa del contratista, además, lo anterior no vulnera la publicidad de los procesos de contratación y tampoco implica que el proceso de contratación no sea publicado en SECOP, pues solo deja de realizarse convocatoria, pero los contratos, estudios previos y demás documentos contractuales deben ser publicados.

Por otro lado, uno de los puntos más problemáticos de esta modalidad es la no exigencia de garantías como lo indica el siguiente artículo:

- “Artículo 2.2.1.2.1.4.5. No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1. del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos”. Lo anterior, en virtud del artículo 2.2.1.2.3.1.1 del Decreto 1082 de 2015, donde se indica que los riesgos que cubren las garantías tienen como finalidad garantizar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los oferentes y/o contratistas a favor de la entidad estatal o de terceros, en razón a: “(i) la presentación de las ofertas; (ii) los contratos y su liquidación; y (iii) los riesgos a los que se encuentran

expuestas las Entidades Estatales, derivados de la responsabilidad extracontractual que pueda surgir por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas y subcontratistas” (Beltrán Pardo Abogados y Asociados, s.f).

Adicionalmente, la Ley 80 en sus inicios contempló la exigencia de pluralidad de oferentes para la adjudicación de un contrato, sin embargo, la Ley 1150 precisó que esta pluralidad podría ser entendida por un número mínimo de dos oferentes. Para Mendoza, A. (2017), “al desaparecer en la Ley 80 el número mínimo, se llegó a la conclusión errónea de que se había acabado con el requisito de la pluralidad de oferentes” lo que a fin de cuentas se tradujo en la adjudicación de contratos cuando exista un único proponente.

### **Responsabilidad del Estado y de los Servidores Públicos frente a la implementación de la contratación directa**

A efectos de dar respuesta a la pregunta de investigación sobre si puede configurarse algún tipo de responsabilidad por parte de los servidores públicos o del Estado colombiano frente al empleo de la figura de la contratación directa, es importante indicar que en efecto, es posible declarar responsable no solo al Estado, sino a sus servidores por la inadecuada utilización de la contratación pública.

#### ***Responsabilidad del Estado colombiano***

El artículo 90 de la Constitución Política indica que “el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”, lo anterior constituye el fundamento de

la responsabilidad estatal y la respectiva reparación que debe realizarse cuando el daño antijurídico se materializa. Los medios de control, indicados taxativamente en la Ley 1437 de 2011 son herramientas a través de las cuales se puede demandar la responsabilidad del Estado colombiano respecto de actos, hechos, operaciones u omisiones administrativas según corresponda. En ese sentido, la responsabilidad del Estado para que este sea llamado a responder patrimonialmente por las afectaciones generadas por el uso inadecuado de las modalidades de contratación, son los medios de control contencioso administrativos, consagrados a partir del artículo 135 de la Ley 1437 enunciada anteriormente.

Finalmente, el ordenamiento jurídico consagra la acción de repetición del Estado contra sus Servidores cuando este sea condenado al pago de indemnizaciones, ocasionadas por la acción u omisión de sus agentes.

### ***Responsabilidad de los Servidores Públicos***

En el mismo sentido que la responsabilidad del Estado, el artículo 6 de la Constitución Política indica que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución, las Leyes, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior da paso a los tipos de responsabilidad en los cuales pueden incurrir los servidores, y que pueden ser de tipo civil, penal y disciplinaria. A continuación, se abordarán brevemente cada uno de los tipos de responsabilidad para dar un marco de referencia y sus implicaciones.

## **Responsabilidad de tipo civil**

La responsabilidad civil o patrimonial de los servidores puede configurarse a través de la acción de repetición en los casos en los que el Estado es condenado al pago de indemnizaciones por el actuar de sus funcionarios.

En ese sentido, el artículo 2 de la Ley 678 de 2001, determina que la acción de repetición:

Es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial.

Por lo anterior, ha determinado la Corte Constitucional en Sentencia C 778 de 2003 que la acción de repetición:

Es el medio judicial que la Constitución y la Ley otorgaron a la Administración Pública para obtener de sus funcionarios o exfuncionarios el reintegro del monto de la indemnización que ha debido reconocer a los particulares como resultado de una condena por los daños antijurídicos que hayan causado.

## **Responsabilidad de tipo penal**

El capítulo XV de la Ley 599 de 2000 (Código Penal Colombiano) consagra los delitos contra la administración pública. A su vez, el título IV contiene los tipos penales relacionados con la celebración indebida de contratos.

El artículo 408 tipifica el delito de violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades con una pena de prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses, para los funcionarios que en ejercicio de sus funciones intervengan en la tramitación, aprobación o celebración de un contrato con violación al régimen legal o a lo dispuesto en normas constitucionales, sobre inhabilidades o incompatibilidades.

Igualmente, el artículo 409 tipifica el delito de interés indebido en la celebración de contratos para aquellos servidores que se interesen en provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en que deban intervenir por razón de su cargo o de sus funciones. La pena para este delito es de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses.

Finalmente, el delito de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales tipificado en el artículo 410 hace referencia a los servidores que por razón del ejercicio

de sus funciones tramiten un contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebren o liquiden sin verificar el cumplimiento de los mismos. Para este delito, incurrirán en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses.

### **Responsabilidad de tipo disciplinaria**

De acuerdo al artículo 5° de la Ley 1952 de 2019, la sanción disciplinaria en Colombia tiene dos finalidades, la prevención y la corrección, ello “para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la Ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública”.

En ese sentido, el legislador por medio de la Ley 1952 de 2019 desarrolló un "instrumento legal por medio del cual el Estado regula el comportamiento de su personal, fijando deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, sanciones y los procedimientos para su aplicación". Existen las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad, además de las establecidas en la Ley.

Al respecto, se debe tener en cuenta que de acuerdo al artículo 263 de la Ley 1952 de 2019, las conductas disciplinables frente a las cuales se “haya surtido la notificación del pliego de cargos o instalado la audiencia del proceso verbal, continuarán su trámite hasta finalizar bajo el procedimiento de la Ley 734 de 2002”. En los demás eventos, se aplicará el procedimiento previsto en la Ley 1952 de 2019.

## **Responsabilidad de tipo fiscal**

La Ley 610 de 2000 se ocupa de establecer los trámites de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías, en ese sentido, el artículo 1 de la referida Ley se ocupa de definir el proceso de responsabilidad fiscal como:

El conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Su objeto (artículo 4 ibidem) es el “resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal”.

A la luz del párrafo 1° del artículo 4 de la Ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad. En ese sentido, los servidores públicos además de la responsabilidad fiscal, también podrían ser investigados por su responsabilidad penal, civil o disciplinaria.

## **Implicaciones frente a la Ley de garantías (Ley 996 de 2005)**

De la aplicación de la Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República; más conocida como la Ley de garantías, se desprenden dos prohibiciones fundamentales en materia de contratación pública: En primer lugar, prohibición para celebrar convenios interadministrativos para la ejecución

de recursos públicos; y como segundo, la prohibición para celebrar contratos en la modalidad de contratación directa.

Según lo dispuesto en la Ley, información posteriormente expuesta en la Circular Conjunta 100-006 de 2021, la Ley de Garantías prohíbe a los gobernadores, alcaldes, secretarios, gerentes y directores de Entidades Estatales del orden municipal, departamental y distrital celebrar convenios interadministrativos para ejecutar recursos públicos durante los cuatro (4) meses anteriores a cualquier elección. Sin embargo, según la Ley 2159 de 2021, en este periodo se pueden celebrar convenios interadministrativos en los cuales no intervengan entidades del orden territorial y que no impliquen la ejecución de recursos.

A través de la modalidad de contratación directa se celebran, entre otros, los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, arrendamiento de inmuebles y contratos con proveedor exclusivo.

La prohibición para contratar no tiene aplicación en lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias (Presidencia de la República, 2021).

## **Análisis del empleo de la figura de la Contratación Directa según los registros del Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP**

El presente apartado de la monografía jurídica comprende un rastreo realizado en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP I), creado a partir de la Ley 1150 de 2007, que consagró el deber de publicación en dicha plataforma de todos los contratos celebrados por entidades estatales.

Para la realización de la presente recopilación solo se tuvieron en consideración los contratos que efectivamente fueron celebrados, al ser los que representan relevancia por la ejecución e inversión de recursos.

A efectos de aportar mayor claridad sobre la información obtenida, se construyó una tabla que contiene las cifras de contratación anuales durante los años 2016, 2017 y 2018, además del porcentaje que la contratación directa representa en la totalidad de contratos públicos celebrados en Colombia bajo las diferentes modalidades de contratación vigentes. Para los años 2019 en adelante, no se cuenta con información general oficial, ya que el cambio de plataforma del SECOP I al II, implicó un cambio en la recopilación de la información, por lo que a la fecha es posible acceder a los informes mensuales, pero únicamente con la información contractual de la entidad Colombia Compra Eficiente, que resulta insuficiente respecto de la información obtenida en años anteriores.

La siguiente tabla indica las cifras de contratación mencionadas, cuya información permite evidenciar que la modalidad de contratación más implementada durante estos años ha sido la contratación directa. Sin embargo, se presenta una limitación frente al acceso a la información en la medida que no es posible conocer

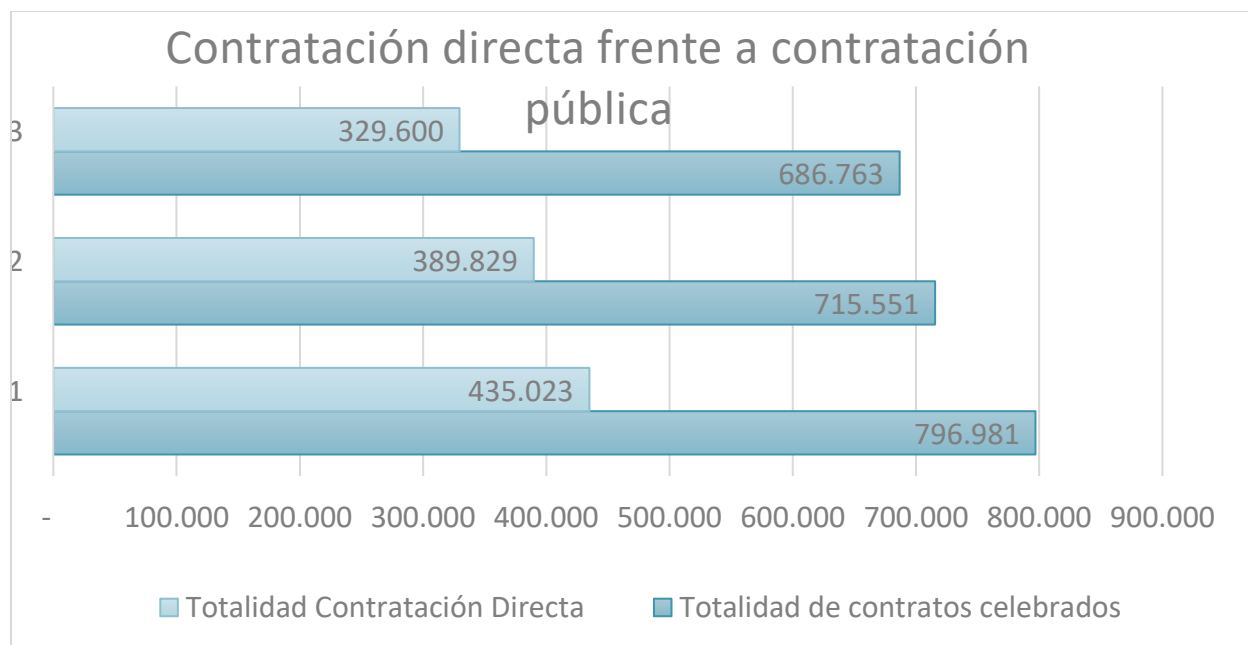
con precisión la cantidad de contrataciones directas realizadas bajo los tipos de contratos que esta comprende, como los interadministrativos, empréstitos y demás, por ejemplo. No obstante lo anterior, puede afirmarse según búsquedas realizadas en las plataformas SECOP, que gran porcentaje de los contratos consisten en prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión, como se indicó en el apartado “Propuesta de contratación a la luz de la Ley 909 de 2004” de la presente monografía.

En el mismo sentido, es evidente el porcentaje de implementación de la contratación directa, pues en los tres años analizados, esta modalidad constituye aproximadamente la mitad de las contrataciones realizadas por el Estado, lo cual podría ser indicio de una necesaria revisión a la planta de cargos de las entidades, según lo planteado en el párrafo anterior.

Año	Totalidad de contratos celebrados	Totalidad Contratación Directa	Porcentaje que representa la Contratación Directa
2016	796.981	435.023	54,58
2017	715.551	389.829	54,47
2018	686.763	329.600	47,99

*Tabla 1. Cifras de contratación directa respecto de la contratación pública en general.*

El siguiente gráfico representa lo descrito en la tabla anterior, siendo el valor número 1 el correspondiente al año 2018, el valor número 2 correspondiente al año 2017 y el valor número 3 el correspondiente al año 2016.



*Gráfico 1. Representación de las cifras de contratación directa respecto de la contratación pública.*

Igualmente, la siguiente tabla recopila las cifras de contrataciones realizadas de forma anual por las entidades estatales bajo las diferentes modalidades de selección, dejando en evidencia las diferencias en cifras de la contratación directa, respecto de otras modalidades.

<b>Modalidad de contratación</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Licitación Pública	2812	2950	3520
Concurso de Méritos	2160	2243	2415
Selección Abreviada	13253	8382	7642
Contratación Directa	435023	389829	329600
Otros Procesos	266810	260661	295186
Mínima Cuantía	76923	51486	48400

Total	796981	715551	686763
-------	--------	--------	--------

Tabla 2. Cifras de las diferentes modalidades de contratación durante los años 2016, 2017 y 2018.

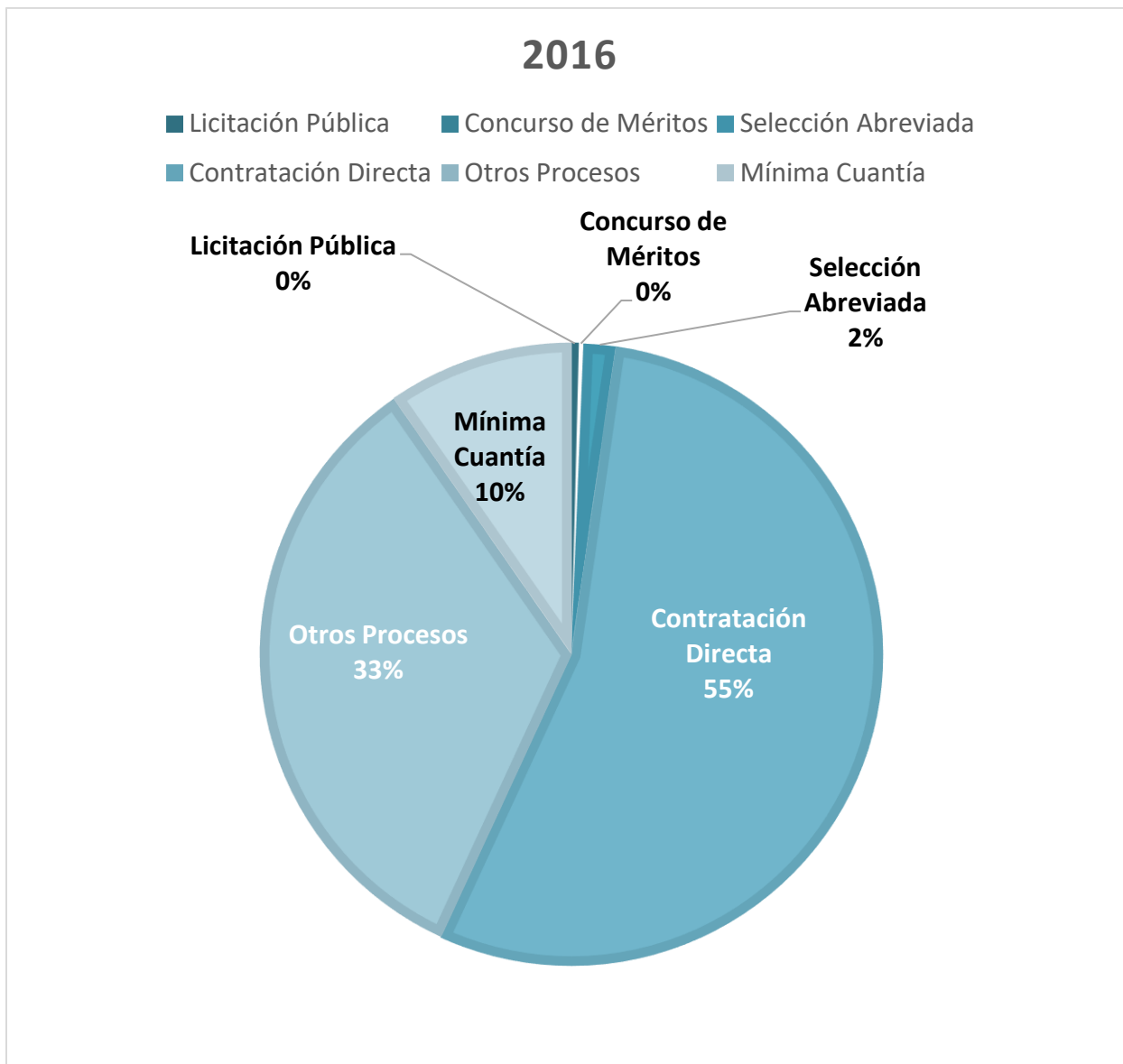
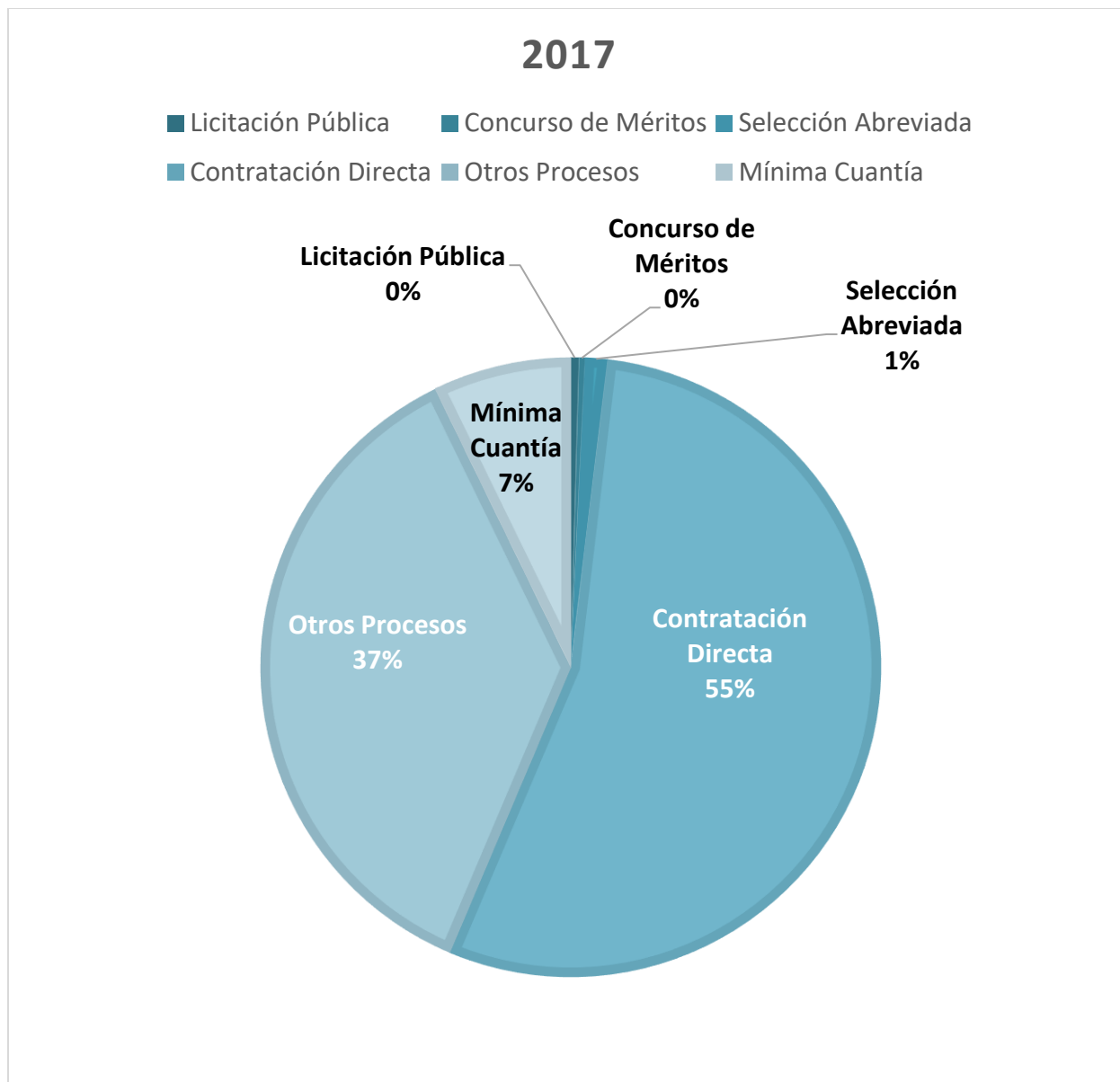


Gráfico 2. Representación de las cifras de contratación bajo las diferentes modalidades durante el año 2016.



*Gráfico 3. Representación de las cifras de contratación bajo las diferentes modalidades durante el año 2017.*

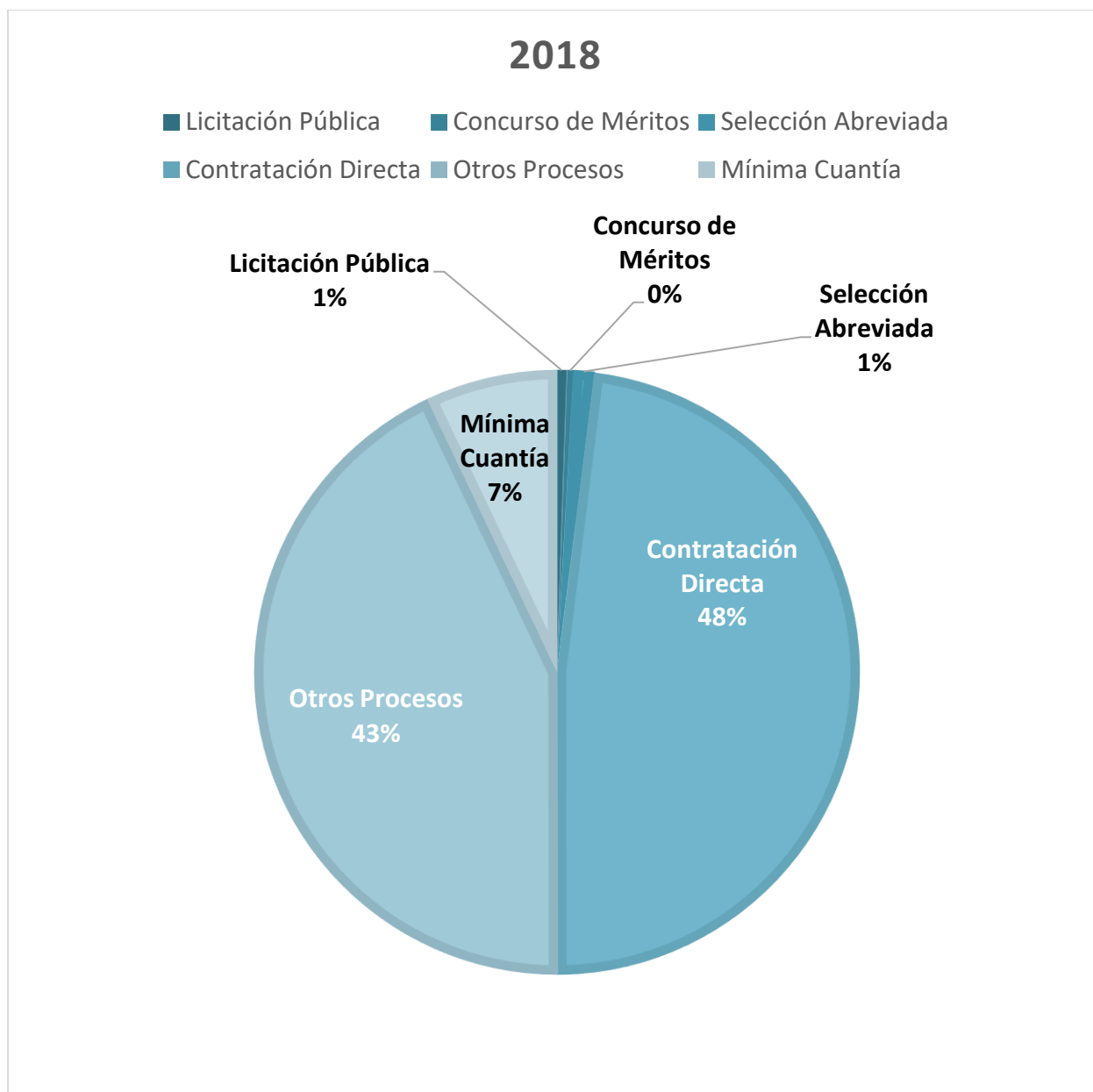


Gráfico 4. Representación de las cifras de contratación bajo las diferentes modalidades durante el año 2018.

## Metodología

El presente documento se desarrolla con ocasión a un estudio jurídico, relativo a las ciencias humanas, por lo que la presente monografía se desarrollará con un enfoque cualitativo, aspecto por el cual, en palabras de Hernández (2014) atiende a:

Un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio (Hernández, 2014, 534).

Debido a lo anterior, se prefiere el enfoque cualitativo porque permite responder integralmente a los objetivos propuestos, por un lado, es necesario analizar el empleo de la figura de la Contratación Directa, tomando como fuente de investigación los registros del Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP, y por el otro, para explorar y analizar la bibliografía recolectada con el propósito de adquirir un entendimiento profundo respecto el origen, empleo y vacíos normativos a partir del estudio de la ley, la jurisprudencia y la doctrina, respecto la referida figura jurídica, ello con el propósito de dar recomendaciones encaminadas a fortalecer su uso y aplicación.

Finalmente, la profundidad de esta investigación es de tipo descriptivo, pues permite profundizar o generar relaciones o análisis frente a las situaciones que se quieren trabajar. En el caso concreto se busca analizar la responsabilidad del Estado colombiano y los servidores públicos frente la implementación de la contratación directa en Colombia,

los beneficios de la contratación directa y los vacíos normativos existentes a fin de proponer alternativas frente a la misma.

Asimismo, plantea Hernández (2014, 16) que la investigación cualitativa “proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. Asimismo, aporta un punto de vista “fresco, natural y holístico” de los fenómenos, así como flexibilidad”, además de ser el método cualitativo, empleado predominantemente en disciplinas humanísticas como la Antropología, la Sociología y la Psicología social.

## Conclusiones y recomendaciones

La contratación directa, desarrollada por la Ley 1150 de 2007 tuvo la finalidad de introducir medidas para la eficiencia y la transparencia en la Contratación Pública. Como se indicó en los primeros apartados de la presente monografía, no debe confundirse la tramitología con transparencia, pues la primera no es garantía de la segunda. Por el contrario, dar celeridad a los procesos de contratación, en ocasiones resulta ser la opción más beneficiosa, cuando menos la única para garantizar una oportuna y adecuada prestación de servicios y por consiguiente, la materialización de los fines del Estado.

Frente a la violación al régimen contractual mediante contratos de administración delegada, es recomendable establecer una regulación para comenzar a cerrar la posibilidad existente frente la delegación de funciones por medio de contratos interadministrativos, respecto la contratación estatal, ello con el propósito de evitar la violación al Estatuto de Contratación, y así asegurar que lo que deba someterse a una licitación pública, se haga de esa manera, logrando el cumplimiento de “los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados” (Artículo 2, Ley 80 de 1993) y la prevención de los riesgos o daños antijurídicos.

La responsabilidad del Estado frente a la contratación directa, se ve avocada en ejercicio de los medios de control consagrados en la Ley 1437 de 2011. Por su parte, la responsabilidad de los servidores públicos, se manifiesta a través de los diferentes tipos de responsabilidad, entendiendo que estos no son excluyentes entre sí. En esa medida, el agente o el particular que investido transitoriamente de funciones jurisdicciones cause

dolosa o culposamente un daño antijurídico y que como consecuencia del mismo, obligue al Estado a pagar una indemnización o cause un menoscabo en el erario, podrá ser investigado y sancionado civil, penal, disciplinario y fiscalmente simultáneamente.

Tal y como quedó demostrado en la presente monografía, concretamente con los informes anuales de SECOP I y el Informe presentado por la Auditoría General de la República, la contratación directa en Colombia es una modalidad ampliamente empleada por las entidades públicas, ello en razón a las prerrogativas y facilidades que ofrece. Algunos de los contratos más recurrentes, se aprecia, son los de prestación de servicios y apoyo a la gestión, los cuales en muchas oportunidades se tornan en contratos realidad dejando expuestas jurídicamente a las entidades. Por esto, se recomienda el empleo de figuras jurídicas ya existentes en el ordenamiento jurídico colombiano, tales como la creación de empleos en temporalidad, mismos que se encuentran regulados en el artículo 21 de la Ley 909 de 2004.

Aunque la Ley 80 de 1993 establece la licitación pública como el procedimiento general para la contratación, en la práctica es una modalidad cada vez menos implementada, derivado de las amplias modificaciones y excepciones que la nueva normatividad ha venido regulando.

El Sistema Electrónico para la Contratación Pública bajo sus dos componentes (SECOP I y II) ha sido planteado como el apoyo a la transparencia y publicidad de los procesos contractuales con ayuda de las nuevas tecnologías. Sin embargo, actualmente su aporte se encuentra limitado al cumplimiento tanto de la entidad estatal, que debe realizar la publicación de los documentos dentro de los tres días hábiles siguientes a su

creación, según lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, como por el cumplimiento del proveedor o contratista para la aprobación de los mismos. Lo anterior constituye una limitante en el ejercicio de verificación y veeduría ciudadana, pues algunos procesos contractuales nunca son accesibles al público, derivado del incumplimiento de las partes contractuales.

Finalmente, frente a la propuesta de contratación según la Ley 909 de 2004 para la implementación de empleos temporales en lugar de contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, si bien se reconoce que la implementación de dicha propuesta requiere una importante destinación de recursos públicos para cubrir los aportes y demás conceptos para el nuevo personal, dicha propuesta se mantiene en la medida que, a través de esta se reduce el daño antijurídico y la responsabilidad del Estado por una mala utilización de la contratación. Además, como segunda medida se logra dignificar el empleo público, dando más garantías a los agentes del Estado.

## Referencias

Alcaldía de Medellín. Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2023). Diferencias entre convenio y contrato interadministrativo. Disponible de: <https://www.medellin.gov.co/es/preve-nota/diferencias-entre-convenio-y-contrato-interadministrativo/>

Amaya, J. (2012). Estudio a los objetivos principales de la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007 sobre contratación estatal. Universidad Militar Nueva Granada. Disponible en: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/6983/AmayaCallejasJoseArnulfo2012.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Araújo, R. et al. (2010). La Ley 1150 de 2007: ¿Una respuesta a la eficiencia y transparencia en la contratación estatal? *Editorial Universidad del Rosario*.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Auditoría General de la República. (2018). Reflexiones para la vigilancia fiscal. Pronunciamiento “Comportamiento de la contratación directa en las entidades territoriales” - Vigencia 2017. Disponible en: [https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/167695/AGRdoc-BP18032-Contratacion\\_directa-Pronunciamiento.pdf/1686ce7f-fe75-301f-60b1-7525a58fbcaf?t=1563569322161](https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/167695/AGRdoc-BP18032-Contratacion_directa-Pronunciamiento.pdf/1686ce7f-fe75-301f-60b1-7525a58fbcaf?t=1563569322161)

Avella, K. Romero, D. (2018). Análisis comparativo de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1882 de 2018. *Revista Nueva Época*. 50, 183-202.

Beltrán Pardo Abogados y Asociados. (2021). Concepto C – 754 de 2021. Disponible en: <https://www.beltranpardo.com/wp-content/uploads/2022/02/C-754.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (1964). Ley 4ª de 1964. Por la cual se dictan disposiciones sobre la industria de la construcción, concursos y contratos. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1559149>

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_0080_1993.html)

Congreso de la República de Colombia. (1998). Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley\\_0489\\_1998.html#:~:text=La%20funci%C3%B3n%20administrativa%20se%20desarrollar%C3%A1,%2C%20publicidad%2C%20responsabilidad%20y%20transparencia.](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_0489_1998.html#:~:text=La%20funci%C3%B3n%20administrativa%20se%20desarrollar%C3%A1,%2C%20publicidad%2C%20responsabilidad%20y%20transparencia.)

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley\\_0599\\_2000.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_0599_2000.html#1)

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5725#:~:text=La%20responsabilidad%20fiscal%20tiene%20por,por%20la%20respectiva%20entidad%20estatal.>

Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 678 de 2001. Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley\\_0678\\_2001.html#:~:text=La%20acci%C3%B3n%20de%20repetici%C3%B3n%20es,conciliaci%C3%B3n%20u%20otra%20forma%20de](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_0678_2001.html#:~:text=La%20acci%C3%B3n%20de%20repetici%C3%B3n%20es,conciliaci%C3%B3n%20u%20otra%20forma%20de)

Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Unico. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4589>

Congreso de la República de Colombia. (2004). Ley 909 de 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>

Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley\\_1150\\_2007.html#:~:text=LEY%201150%20DE%202007&text=Por%20medio%20de%20la%20cual,la%20contrataci%C3%B3n%20con%20Recursos%20P%C3%ABlicos.](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_1150_2007.html#:~:text=LEY%201150%20DE%202007&text=Por%20medio%20de%20la%20cual,la%20contrataci%C3%B3n%20con%20Recursos%20P%C3%ABlicos.)

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley\\_1437\\_2011.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_1437_2011.html#1)

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324#0>

Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2094 de 2021. Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165113&73>

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2007). Sentencia 15324 del 29 de agosto de 2007. Consejero Ponente Mauricio Fajardo Moreno. Colombia. Disponible en: [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/F85001233100019960030901S3%20\(15324\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/F85001233100019960030901S3%20(15324).pdf)

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2011). Sentencia 17767 de 2011 del 31 de enero de 2011. Consejera Ponente Olga Melida Valle De La Hoz. Colombia. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46603>

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2011). Sentencia 21489 del 28 de mayo de 2011. Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio. Colombia. Disponible en: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01\(21489\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).pdf)

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2012). Sentencia 21181 del 24 de mayo de 2012. Consejero Ponente Hernán Andrade Rincón. Colombia. Disponible en: [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/111/76001-23-25-000-1999-00272-01\(21181\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/111/76001-23-25-000-1999-00272-01(21181).pdf)

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2014). Sentencia 50222 del 24 de mayo de 2018. Consejera Ponente Marta Nubia Velásquez Rico. Colombia. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/Sentencia%20rad.%201100103260020140003500%20\(50222\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/Sentencia%20rad.%201100103260020140003500%20(50222).pdf)

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2021). Sentencia 2456 del 13 de mayo de 2021. Consejero Ponente Álvaro Namén Vargas. Colombia. Disponible en: [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/251/11001-03-06-000-2020-00212-00\(2456\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/251/11001-03-06-000-2020-00212-00(2456).pdf)

Corte Constitucional. (2003). Sentencia C 778 de 2003 del 11 de septiembre de 2003. Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería. Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-778-03.htm#:~:text=Es%20deber%20de%20las%20entidades,este%20deber%20constituye%20falta%20disciplinaria.>

Corte Constitucional. (2012). Sentencia C 944 de 2012 del 14 de noviembre de 2012. Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-944-12.htm>

Corte Constitucional. (2020). Sentencia C 163 de 2020 del 4 de junio de 2020. Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado. Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-163-20.htm>

Corte Constitucional. (2022). Sentencia C 317 de 2022 del 8 de septiembre de 2022. Magistrada Sustanciadora Natalia Ángel Cabo. Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-317-22.htm>

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/normativas/decreto-%C3%BAnico-reglamentario-1082-de-26-de-mayo-2015>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2022). Concepto 047371 de 2022. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184311>

Duque, J. (2018). Contratación pública estratégica, socialmente responsable y competitiva. *Tirant lo Blanch*.

Función Pública. (2022). Glosario. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Funci%C3%B3n+Administrativa>

Hernández, R. (2014). Metodología de la Investigación. Tomado de: <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>

Johnson, R. B., & Onwuegbuzie, A. J. (2004). Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. *Educational Researcher*, 33(7), 14–26. Disponible en: <https://doi.org/10.3102/0013189X033007014>.

Márquez, O. (2007). La nueva gestión pública contractual: del contrato estatal de Ley 80 de 1993 al instrumento de gestión pública de Ley 1150 de 2007. *Escuela Superior de Administración Pública. Jurídicas*, 4(2), 95-125.

Martínez, T. Daza, N. (2020). El principio de coordinación del contrato de prestación de servicios regulado en la Ley 80/1993. *Revista Principia Iuris*, 17(35), 65-81.

Melo, H. Moreno, J. (2018). Contratación directa, excepción o generalidad. Universidad La Gran Colombia. Disponible en: [https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/4076/Contrataci%C3%B3n\\_directa\\_excepci%C3%B3n\\_generalidad.pdf?sequence=1](https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/4076/Contrataci%C3%B3n_directa_excepci%C3%B3n_generalidad.pdf?sequence=1)

Mendoza, A. (2017). La selección de único proponente en licitaciones públicas. *Ámbito Jurídico*. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/la-seleccion-de-unico-proponente-en-licitaciones>

Ministerio de Obras Públicas. (1965). Decreto 1518 de 1965. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 4ª de 1964. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1301967>

Ministerio del Trabajo. (2014). Procedimiento contratación directa celebración de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, contratos y/o interadministrativos, convenios de cooperación y/o asociación y cartas acuerdo. Disponible en: <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59625974/Procedimiento+Contratacion+Directa.pdf/ecff3693-7c40-c441-ee8e-1b786a971400?version=1.0>

Moreno, A. (2015). Los constantes cambios en la regulación de la contratación estatal en Colombia y su problemática jurídica. Universidad Nueva Granada. Disponible en: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/6273/LOS%20CONSTANTES%20CAMBIOS%20EN%20LA%20REGULACION%20DE%20LA%20CONTRACCION%20ESTATAL%20EN%20COLOMBIA%20Y%20SU%20PROBLEMA%20JURIDICA.pdf;jsessionid=488618F82FB1A0408701BB3B77060C8A?sequence=1>

Navarro, J. Millan, H. (2013). El principio de transparencia en la contratación pública. Una revisión de la línea jurisprudencial de la corte constitucional. Universidad San Buenaventura. Disponible en: <https://bibliotecadigital.usb.edu.co/server/api/core/bitstreams/f71709c4-b4a1-4bc7-bfdc-2f34778177f4/content>

Osorio, M. (2018). Sistema electrónico para la contratación pública - Secop II. Asuntos Legales. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/sistema-electronico-para-la-contratacion-publica-secop-ii-2805761#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20Secop%20I,documentos%20se%20entregaban%20en%20f%C3%ADsico>.

Pabón, M. Mancera, C. Contreras, A. Cajamarca, L. San Martín, A. (2021). Contratación directa, ¿excepción o regla en Colombia? Observatorio de Justicia Electoral. Disponible en: [https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2021/09/MOE\\_Contrato%CC%81n-Directa-excepcio%CC%81n-o-regla-en-Colombia.pdf](https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2021/09/MOE_Contrato%CC%81n-Directa-excepcio%CC%81n-o-regla-en-Colombia.pdf)

Pacheco, R. (2021). Los conceptos de función administrativa y servicio público en la jurisprudencia y en la doctrina iuspublicista colombiana. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/7293/10226#toc>

Peñaranda, L. Gualdrón, J. (2009). Análisis de las modificaciones de la Ley 80 en la contratación estatal. Disponible en: [https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/678/digital\\_18471.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/678/digital_18471.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Presidencia de la República. (2013). Decreto 1510 de 2013. Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53776>

Presidencia de la República. (2021). Circular Conjunta 100-006 de 2021. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=173606#:~:text=La%20Ley%20de%20Garant%C3%ADas%20proh%C3%ADbe,de%20la%20Rep%C3%ABlica%20sea%20elegido>.

Restrepo, L. (2014). Régimen jurídico del sector descentralizado por servicios indirecto, en la administración pública colombiana. Universidad EAFIT. Disponible en: <https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/5274/Art%EDculo%20de%20grado.pdf?sequence=2>

Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (2021). Entidades públicas con Régimen Especial de Contratación: una necesidad para el funcionamiento competitivo del Estado. Boletín de Actualidad Jurídica. Disponible en: [https://www.saesas.gov.co/sala\\_prensa/boletin\\_actualidad\\_juridica/julio/entidades\\_publicas\\_regimen\\_especial](https://www.saesas.gov.co/sala_prensa/boletin_actualidad_juridica/julio/entidades_publicas_regimen_especial)

Valencia-Tello, D. (2021) La Constitución de 1991 y la contratación estatal. Visiones conflictivas y deficiencias en el diseño del Estado. *Revista Estudios de Derecho*. 173.

Valverde, C. (2015). Conclusiones del Seminario de Contratación Estatal. Universidad Uniautónoma del Cauca. Disponible en: <https://www.uniautonoma.edu.co/actualidad/noticias/conclusiones-seminario-contratacion-estatal#:~:text=La%20Ley%2080%20se%20ha,la%20causa%20del%20contrato%20sean>