

# Plan Nacional de Formación

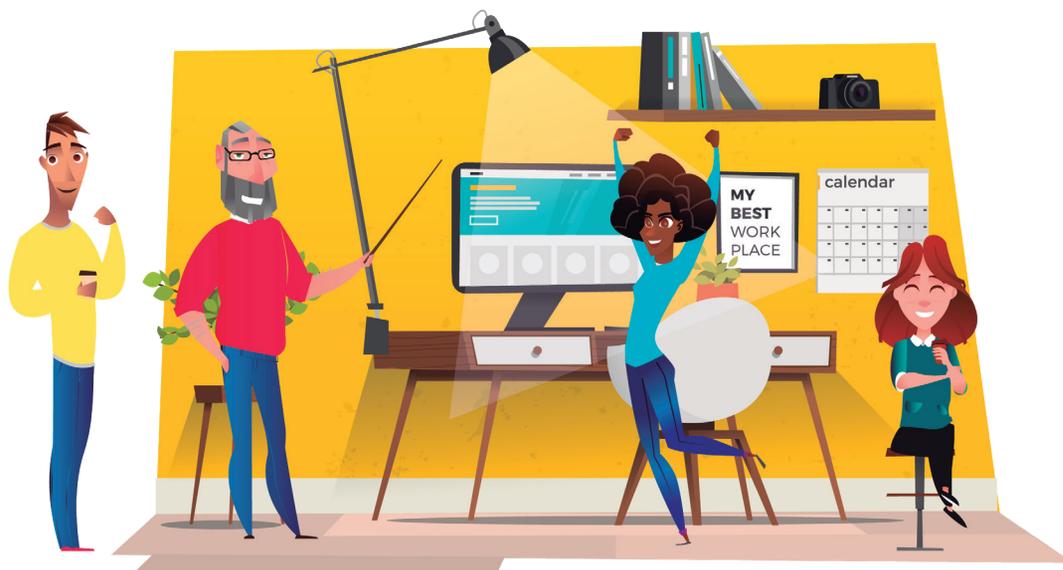
# Control social

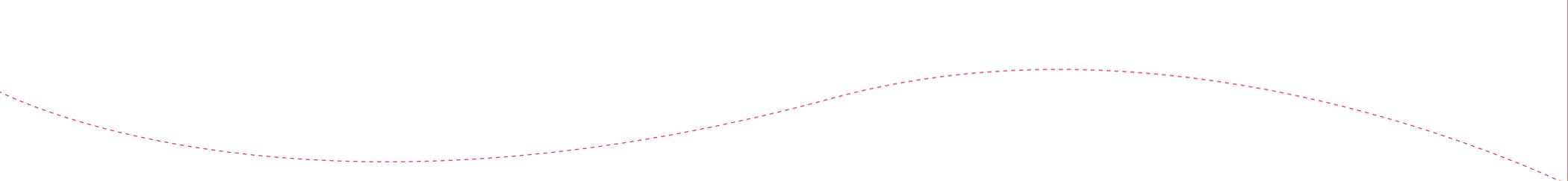
## a la Gestión Pública

## Control social a la compra y la contratación pública

Fase de focalización

### Módulo 3





## Tercera edición <sup>1</sup>

---

1. Primera edición Módulo "Control social a la contratación pública" 2003, Bogotá, Colombia. Financiada por el Ministerio del Interior y de Justicia, Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal – Unión Europea y la Escuela Superior de Administración Pública.

\*Segunda edición Módulo "Control social a la contratación pública", 2006, Bogotá, Colombia. Financiada por la Defensoría del Pueblo. ISBN Módulo: 9353-60-6.

\*Tercera edición Módulo "Control social a la compra y contratación pública", 2018, Bogotá, Colombia. Financiada por FIIAPP y el Proyecto ACTUE Colombia; con el apoyo del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

# Control social a la compra y la contratación pública

Fase de **focalización**

## Módulo 3

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

Juan Manuel Santos Calderón  
*Presidente de la República*

**MINISTERIO DEL INTERIOR**

Guillermo Rivera Flórez  
*Ministro*

**Dirección para la Democracia y  
la Participación Ciudadana y  
Acción Comunal**

José David Riveros Name  
*Director*

**DEPARTAMENTO NACIONAL  
DE PLANEACIÓN**

Luis Fernando Mejía Alzate  
*Director*

**Dirección de Justicia Seguridad y Gobierno**

Lina María Valencia Ordóñez  
*Coordinadora del Grupo de Gobierno*

**Dirección de Vigilancia de las Regalías**

Amparo García Montaña  
*Directora*

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA  
FUNCIÓN PÚBLICA**

Liliana Caballero Durán  
*Directora General*

**Dirección de Participación, Transparencia y  
Servicio al Ciudadano**

Fernando Segura Restrepo  
*Director*

**ESCUELA SUPERIOR DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Claudia Marcela Franco Domínguez  
*Directora (E)*

**Proyección Institucional**

Alexander Cruz Martínez  
*Subdirector (E)*

**Departamento de Capacitación**

José Alberto López Aragón  
*Jefe*

**PROCURADURÍA GENERAL DE  
LA NACIÓN**

Fernando Carrillo Flórez  
*Procurador General de la Nación*

**Procuraduría Delegada para la Vigilancia  
Preventiva de la Función Pública**

Leandro Ramos Castiblanco  
*Procurador Delegado*

**DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

Carlos Alfonso Negret Mosquera  
*Defensor del Pueblo*

**Dirección Nacional de Promoción y  
Divulgación de Derechos Humanos**

Sergio Roldán Zuluaga  
*Director*

**CONTRALORÍA GENERAL DE  
LA REPÚBLICA**

Edgardo Maya Villazón  
*Contralor General de la República*

**Contraloría Delegada para  
la Participación Ciudadana**

Julio Andrés Ossa Santamaría  
*Contralor Delegado*

**COLOMBIA COMPRA EFICIENTE**

Juan David Duque Botero  
*Director*

**FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA  
IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN  
Y POLÍTICAS PÚBLICAS (FIIAPP)**

Pedro Flores Urbano  
*Director*

**PROYECTO ACTUE – UNIÓN EUROPEA**

Karen Hussmann  
*Directora*

**COLEGIO MAYOR DE NUESTRA  
SEÑORA DEL ROSARIO**

José Manuel Restrepo Abondano  
*Rector*

**Facultad de Ciencia Política, Gobierno y  
Relaciones Internacionales**

Mónica Pachón Buitrago  
*Decana*

**EQUIPO DE TRABAJO**

Elaboración a cargo de:

**COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

José Camilo Guzmán Santos  
*Consultor*

Revisión a cargo de:

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

**Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano**

**Grupo de Análisis y Políticas**

Virginia Guevara Sierra  
*Consultora*

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Departamento de Capacitación**

Jorge Guillermo Ortega  
*Consultor*

**COLOMBIA COMPRA EFICIENTE**

Natalia Andrea Estupiñán Castro  
*Experta*

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**Contralora Delegada para la Participación Ciudadana**

Piedad Minerva Gómez Ávila

María Ana Gil Larrota

*Profesionales Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano*

**Coordinación general:**

**COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

Rubén Ignacio Sánchez David

Mauricio Jaramillo Jassir

*Coordinadores*

Giovanna Insuasty - Sepúlveda

*Coordinadora Educación Continua*

Natalia Sáenz Rengifo

*Corrección de estilo*

Diego Armando Marín Prieto

*Diseño y diagramación*

**Proyecto ACTUE Colombia – FIIAPP**

Martha Lucía Tamayo Rincón

Nadia Kahuazango Heredia

Sergio Andrés Díaz Beltrán

*Consultores*

2018, Bogotá, Colombia.

Cláusula ad cautelam, aclaración y exoneración.  
Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.

# Control social a la gestión pública: hacia la construcción colectiva de lo público

La serie Documentos de Consulta del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública ha sido construida colectivamente desde 2003 por las entidades que integran la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías, como un instrumento significativo para el ejercicio de la democracia participativa en Colombia. Es grato presentar una tercera edición, esta vez con cuatro módulos actualizados y el desarrollo de dos módulos nuevos, que se articulan en el conjunto de trece módulos que constituyen el Plan Nacional y que se configuran como herramientas para el ejercicio del control social a la gestión pública.

La propuesta curricular de estos módulos ha sido concebida para ser implementada en los momentos de:

- **Sensibilización:** es el espacio para promover la reflexión sobre la participación como derecho fundamental y el ejercicio del control social efectivo frente a lo público.

- **Fundamentación:** permite contextualizar las acciones de control social.

- **Focalización:** se orienta a desarrollar habilidades para el control ciudadano a objetos específicos como servicios públicos, vivienda y salud entre otros.

El Plan Nacional de Formación, como experiencia de coordinación interinstitucional, busca preparar a los ciudadanos y ciudadanas del país, y a las organizaciones sociales comprometidas con el ejercicio del control social a la gestión de las entidades del Estado. Con la formación y capacitación se espera lograr que el control social por parte de la ciudadanía confluya y enriquezca la tarea de las entidades públicas para la garantía de derechos ciudadanos, así como el rol de los organismos de control, y fortalezca la confianza de los ciudadanos y ciudadanas en el Estado y en la democracia.

El Plan Nacional de Formación concibe lo público como un proceso histórico de construcción colectiva, que supone la intervención activa de los ciudadanos, considerando la diversidad poblacional y regional. De allí la importancia de la participación ciudadana en la vida social, en los diversos procesos políticos y, en especial, en el control a la acción estatal. Es claro que dicho control contribuye a hacer realidad un fundamento de la democracia contemporánea: el origen de la legitimidad del Estado reside en la ciudadanía y por tanto, sus acciones se deben llevar a cabo con la mayor transparencia.

La participación, dentro de este marco, es otra categoría importante de la democracia puesto que permite a la ciudadanía hacer efectiva la posibilidad de “hacer parte de” las decisiones que le afectan en todos los ámbitos de la vida. En este sentido, la incidencia ciudadana es tal vez la categoría más importante de la democracia, pues se refiere a la verdadera capacidad de cada ciudadano y ciudadana de participar en la construcción y definición de las políticas en el marco de la vida económica, social, cultural, política y administrativa de la Nación.

Así, el control social en el marco de la participación ciudadana es una condición necesaria para la

construcción de una paz estable y duradera, así como para el desarrollo de una conciencia e identidad que permita que todos aportemos en el diálogo que día a día construye nuestro país. Los ciudadanos pueden efectivamente sentirse parte integral a través de la participación en los diferentes escenarios de discusión en el ciclo del desarrollo de políticas públicas.

Es así como el Plan Nacional de Formación para el Control Social prepara a los ciudadanos para una acción efectiva y propositiva frente al Estado, y a la vez, brinda herramientas que les permite exigir o velar judicialmente el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los derechos ciudadanos en el marco del ejercicio cualificado de control social a la gestión pública.

# Contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1. Compra y contratación pública .....</b>	<b>13</b>
1. ¿Por qué el Estado necesita bienes y servicios? .....	13
2. ¿Qué es el Sistema de Compra Pública? .....	14
3. ¿Quiénes son los partícipes del Sistema de Compra y Contratación Pública? .....	15
4. ¿Cuáles son las entidades estatales compradoras? .....	16
5. ¿A quién le compran las entidades estatales? .....	23
6. ¿Cuáles son las normas, las reglas y los procedimientos aplicables a la compra y la contratación pública? .....	23
7. ¿Qué es el Estatuto General de la Contratación Pública? .....	24
8. ¿Cuáles son los sistemas de información del Sistema de Compra y Contratación Pública? ..	24
9. ¿Cómo es la relación y control entre normas, actores, autoridades y ciudadanos? .....	24
10. ¿Cuáles son los principios de la compra y la contratación pública? .....	25
11. ¿Cuáles son las etapas de la compra y la contratación pública? .....	30
<b>Capítulo 2. Control a la compra y la contratación .....</b>	<b>41</b>
1. ¿Cómo se puede hacer control ciudadano a la compra y la contratación pública? .....	41
2. ¿Cuáles son los tipos de controles sociales a la compra y la contratación? .....	42
3. ¿Cómo se hace control social a la compra y la contratación pública de acuerdo con la etapa del proceso de compra y contratación? .....	45
4. ¿Cuáles son las herramientas para hacer control social? .....	48
<b>Capítulo 3. Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) .....</b>	<b>51</b>
1. ¿Qué es el SECOP? .....	51
2. ¿Qué contiene el SECOP? .....	52
3. ¿Qué información de compra y contratación está en el Portal de Datos Abiertos? ..	55
<b>Anexos .....</b>	<b>57</b>
Anexo 1. Normograma .....	57
Anexo 2. Control fiscal excepcional .....	59
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>65</b>

# Introducción

**Recuerda que las entidades estatales ejecutan acciones dirigidas a lograr sus fines con la ciudadanía, a través de la adquisición de bienes y servicios mediante la compra y la contratación pública. Hacer control social sobre la compra y la contratación pública es fundamental toda vez que la correcta inversión de los recursos deriva en el logro de los fines del Estado y en el goce de derechos por parte de la ciudadanía.**



En el escenario del control social a la gestión pública, la verificación ciudadana a lo que se conoce como contratación estatal, es fundamental para su ejercicio. En efecto, a todos los ciudadanos les interesa saber en qué son gastados los recursos del Estado, y a quién se está contratando para obtener bienes y servicios.

De acuerdo con la Constitución, Colombia es un Estado Social de Derecho, y esto implica que el ordenamiento jurídico y las instituciones deben buscar que las personas logren mejores condiciones de vida. En la práctica, el Estado Social de Derecho debe garantizar a los habitantes su bienestar mediante la prestación de servicios de salud, educación, trabajo, justicia, seguridad, defensa y alimentación, entre otros, y la posibilidad real de participar en todas las decisiones que los afectan. Por ello, los fines esenciales del Estado son: (i) servir a la comunidad; (ii) promover la prosperidad general; (iii) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; (iv) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y

en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; (v) defender la independencia nacional; (vi) mantener la integridad territorial; y (vii) asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Const. 1991, art. 2).

Para lograr estos fines, la estructura del Estado colombiano incluye entidades territoriales –de orden nacional, departamental, distrital y municipal– y ramas del poder –ejecutiva, legislativa y judicial–, y órganos autónomos y de control –Ministerio Público, contralorías, Banca Central, etc. –. **Las entidades estatales son entonces las que ejecutan acciones dirigidas a lograr los fines propuestos, siendo la adquisición de bienes y servicios, una de esas acciones.**

**La realización de los planes, proyectos, actividades y funciones de las entidades requiere de bienes y servicios, y para obtenerlos, las entidades usan sus presupuestos y hacen compras públicas a través de la contratación. Una correcta inversión de los recursos deriva en el logro de los fines que persigue.**

Históricamente se ha usado el concepto de contratación estatal o de contratación pública para referirse a todas las actuaciones que hacen las entidades estatales para adquirir bienes y servicios. **Sin embargo, hoy se usa también el concepto de compra pública para hacer referencia a un proceso más elaborado y complejo –que incluye la contratación– para obtener los bienes y servicios que las entidades requieren para lograr sus fines.**

El concepto de compra pública es más amplio que el de contratación pública, al punto que puede decirse que la compra incluye la contratación, de decir, que absorbió el concepto. **La compra pública incluye todo el proceso de planeación y estructuración de la necesidad de la entidad –planes de desarrollo, planes de acción, presupuestos, proyectos de inversión, estudios previos–, la selección del contratista, la contratación –celebración del contrato–, la ejecución del contrato, su supervisión, y la finalización del mismo y su liquidación y cierre.** Pese a ello, y para los fines de este módulo, a lo largo del presente documento se utilizará de manera indistinta los conceptos de compra o de contratación para hacer referencia a la obtención de los bienes y servicios; de manera que para evitar confusiones, generalmente se usará el concepto de compra y contratación pública.

Con la compra y la contratación pública, las entidades ejecutan los recursos con los que cuenta el Estado, que provienen principalmente de los impuestos y demás tributos. Dicho de otro modo, son los ciudadanos quienes otorgan recursos al Estado para que pueda comprar los bienes y servicios, y cumplir con sus fines y funciones. Entonces, es necesario que los ciudadanos ejerzan control social a la compra y la contratación pública, con el fin de evidenciar y verificar que los recursos se utilicen bien, y que los fines perseguidos se cumplan eficiente y eficazmente.

## ¿Qué derecho protege o desarrolla la compra y la contratación pública?

La compra y la contratación pública deben entenderse como herramientas de gestión pública, que le sirven al Estado para conseguir los bienes y servicios necesarios para cumplir sus fines. En este sentido, en esencia, una buena gestión de compra y contratación pública protege y desarrolla todos los derechos de las personas.

Si el Estado hace bien el proceso de compra y de contratación pública, está consiguiendo los bienes y servicios que necesita para cumplir con sus funciones, y ello se refleja en la protección, el cumplimiento o desarrollo de los derechos, tanto los fundamentales, como los sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente.

La compra y la contratación pública están basadas en principios. Uno de ellos es la moralidad, que es a la vez un derecho colectivo, que debe ser respetado por las entidades y protegido por todos los intervinientes en los procesos de compra y la contratación pública, en donde el control social se convierte en una herramienta fundamental para la vigilancia de la aplicación de los principios, y del respeto y protección de los derechos, entre los cuales, se reitera, la moralidad tiene un papel fundamental, y goza de protección constitucional a través de las acciones populares<sup>2</sup>.

En la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que se ha hecho referencia a la moralidad, se indica que está sustentada en el hecho que:

(...) los servidores públicos están obligados a hacer solo lo que les está permitido por la ley, de manera que cuando hay omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones están sobrepasando lo que por orden constitucional les está permitido ejecutar [de tal suerte que...] los servidores y funcionarios públicos se comprometen a cumplir y defender la Constitución desempeñando lo que les ordena la ley, ejerciendo sus funciones de la forma prevista por la Carta, la ley y el reglamento, ya que ellos están al servicio del Estado y no de sus necesidades e intereses particulares. (Corte Constitucional, C-826, 2013)

Así, la moralidad administrativa, como derecho colectivo, deriva de la obligación del servidor de obedecer los principios de la función administrativa.

De manera particular, una buena contratación pública realiza y protege el derecho a la moralidad administrativa,

---

2. El artículo 88 de la Constitución Política de Colombia señala que: "La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos."

amparado en el interés general, el bienestar común y el servicio público.

En efecto, como lo señala la doctrina,

(...) la teoría jurídica reconoce un derecho nutrido de principios que en materia administrativa se han identificado como verdaderas categorías morales, ellos son el interés general, el bien común y el servicio público; a lo largo de la historia el sistema jurídico ha desarrollado diferentes mecanismos con el fin de garantizar su eficacia, dada la tendencia del hombre de hacer prevalecer sus apetitos personales sobre los intereses colectivos; la acción popular y el derecho colectivo a la moralidad administrativa se erigen como una herramienta más que propende por la eficaz protección de tales principios ante las actuaciones de la administración pública. Este derecho colectivo fue incorporado en el ordenamiento jurídico a nivel constitucional, y por esa vía adquirió la condición de derecho humano de tercera generación. (Villamizar-Schiller, 2010)

La moralidad administrativa en la compra y contratación pública entonces se ve reflejada en que los servidores cumplan con su cometido, acaten la constitución y la ley, propugnen por los principios del Estado, y materialicen los postulados del interés general y el bien común con la adquisición de los bienes y servicios a través del proceso selectivo y la aplicación de los principios y normas.

El control social a la compra y contratación pública debe revisar que, además de permitir cumplir con todos los fines del Estado, se haya realizado en el marco de una administración pulcra, objetiva, moralmente intachable, y buscando y privilegiando siempre ese interés general y bien común que deben mover las fibras del servidor público.

# Capítulo 1. Compra y contratación pública

## 1. ¿Por qué el Estado necesita bienes y servicios?

El Estado necesita bienes y servicios para el cumplimiento de sus fines y funciones, muchos de los cuales no puede proveerse a sí mismo, sino que debe acudir al mercado para obtenerlos, por lo que debe comprarlos. El Estado se convierte en un actor de la economía y en un participante de la cadena comercial, cuando debe adquirir los bienes y servicios que necesita, para lo cual requiere hacer contratos con quienes pueden suministrarle dichos bienes y servicios.

Así, la compra y contratación pública les sirven a las entidades estatales para el cumplimiento de sus fines, la prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de las personas, quienes además tienen el deber de colaborar en el logro de esos fines<sup>3</sup>.

Los particulares que se vuelven proveedores de los bienes y servicios que el Estado necesita, acuden al Sistema de Compra y Contratación Pública para hacer un negocio que les reporte utilidades, y al hacerlo, se convierten en colaboradores de las entidades estatales en el logro de sus fines, cumpliendo a la vez una función social que implica obligaciones.

---

3. Ver artículo 3, Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

## 2. ¿Qué es el Sistema de Compra Pública?

**El Sistema de Compra Pública está conformado por los actores del mercado, las reglas y los procedimientos que lo regulan, las autoridades encargadas de aplicar dichos procedimientos, los sistemas de información y las relaciones entre los actores, las autoridades y las entidades estatales; y es el escenario donde la compra y la contratación pública se desarrolla, pues a través de estas, las entidades adquieren bienes y servicios y ejecutan obras, para garantizar su funcionamiento, cumplir su misión y poner a disposición de los ciudadanos bienes, obras y servicios.**



El Sistema de Compra Pública es la estructura conformada por los actores del mercado, las reglas y los procedimientos aplicables al mercado y sus actores, las autoridades encargadas de aplicar tales reglas y procedimientos, los sistemas de información y las relaciones entre los actores, las autoridades y las entidades estatales, en el cual las entidades estatales toman decisiones de gasto público para adquirir bienes y servicios, ejecutar obras, para garantizar su funcionamiento, cumplir su misión y poner a disposición de los ciudadanos bienes, obras y servicios.

El sistema entonces, es el escenario en el que la compra y la contratación pública se realiza, en donde todos los que participan hacen parte de él. No solo la Entidad Estatal que compra y el Proveedor que vende, sino también quienes participan en la selección, en la ejecución, en la supervisión, y en el control.

El control social hace parte del Sistema de Compra Pública. En la relación contractual, solo participan las partes del contrato; mientras que en la relación de la compra pública, la participación de todos es importante para vigilar que el proceso sea correcto y adecuado, y que además, cumpla sus objetivos.

4. Definición tomada del Plan Estratégico de Colombia Compra Eficiente 2017-2020. Disponible en: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/20170125planestrategico\\_0.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20170125planestrategico_0.pdf)

### 3. ¿Quiénes son los partícipes del Sistema de Compra y Contratación Pública?

En el Sistema de Compra y Contratación Pública participan<sup>5</sup>:

- Las entidades estatales;
- Los oferentes durante el proceso de contratación, y los contratistas;
- Los supervisores y/o interventores;
- Las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos cuando ejercen la participación ciudadana en los términos de la Constitución Política y de la ley;
- La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–.

De manera expresa las normas sobre el Sistema de Compra y Contratación Pública indican que las organizaciones civiles y los ciudadanos hacen parte del sistema, de tal manera que reafirma que el control social hace parte del procedimiento para la adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades estatales.

Adicionalmente, hacen parte de este sistema, los órganos de control, tales como el Ministerio Público y los de control fiscal.

---

5. Ver artículo 2.2.1.1.1.2.1 del Decreto 1082 de 2015. "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional". Partícipes de la contratación pública. Los partícipes del sistema de compras y contratación pública para efectos del Decreto-Ley 4170 de 2011, son:

Las entidades estatales que adelantan procesos de contratación. En los términos de la ley, las entidades estatales pueden asociarse para la adquisición conjunta de bienes, obras y servicios.

1. Colombia Compra Eficiente.
2. Los oferentes en los procesos de contratación.
3. Los contratistas.
4. Los supervisores.
5. Los interventores.
6. Las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos cuando ejercen la participación ciudadana en los términos de la Constitución Política y de la ley.

## 4. ¿Cuáles son las entidades estatales compradoras?

En términos básicos, una Entidad Estatal es una organización creada por la Constitución o por la ley o autorizada por ellas. Puede tener diferentes nombres y alcances, así como alguna de las siguientes características: autonomía administrativa, autonomía financiera, autogobierno, personería jurídica, descentralización territorial o por servicios, estructura orgánica, planta de personal, adscripción o vinculación a otra entidad, entre otras.

Todas las entidades del Estado pueden ser compradoras, y deben aplicar las normas vigentes para hacer los procesos de compra y contratación. En Colombia existe un régimen ordinario de contratación y regímenes especiales o excepcionales de contratación. Ambos hacen referencia a las normas que aplican y a los procedimientos que deben aplicar para seleccionar las ofertas y los contratistas.

La mayoría de entidades estatales colombianas están en el régimen ordinario de contratación, cuya base es la Ley 80 de 1993, con la cual se expidió el llamado Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, junto con sus modificaciones. En el normagrama adjunto a este documento (ver Anexo 1) está la lista de algunas de las normas que corresponden a la compra y la contratación pública.

Algunas entidades estatales tienen un régimen especial o excepcional de contratación, lo que está definido en la ley o acto de creación, y son, casi siempre, aquellas que requieren tener procedimientos de selección parecidos a los que usan los privados o particulares en sus negocios. A pesar de que estas entidades tengan un régimen especial, aplican los principios, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, y de responsabilidad del régimen ordinario.

Quienes hacen control social pueden encontrar fácilmente a que régimen pertenecen las entidades estatales, dado que éstas tienen la obligación de informar en su página web el tipo de régimen de contratación que aplican.

### **¿Cuáles son las entidades estatales con régimen ordinario de compra y contratación?**

Algunas de las entidades que tienen un régimen ordinario de compra y contratación pública, son:

**A.** Las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, tales como ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, superintendencias, unidades administrativas especiales, empresas industriales y comerciales del estado y las sociedades de economía mixta en las que tenga el Estado más del 50% de participación. A continuación, se enuncian algunas de ellas:

<b>Entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional</b>	
<b>Ministerios</b>	<b>Departamentos administrativos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio del Interior</li> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Ministerio de Hacienda y Crédito Público</li> <li>• Ministerio de Justicia y del Derecho</li> <li>• Ministerio de Defensa Nacional</li> <li>• Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</li> <li>• Ministerio de Salud y de la Protección Social</li> <li>• Ministerio de Trabajo</li> <li>• Ministerio de Minas y Energía</li> <li>• Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</li> <li>• Ministerio de Educación Nacional</li> <li>• Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</li> <li>• Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</li> <li>• Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</li> <li>• Ministerio de Transporte</li> <li>• Ministerio de Cultura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento Administrativo de la Presidencia de la República</li> <li>• Departamento Administrativo de Planeación Nacional</li> <li>• Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia</li> <li>• Departamento Administrativo de la Función Pública</li> <li>• Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)</li> <li>• Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias</li> <li>• Departamento Administrativo de Prosperidad Social</li> <li>• Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del tiempo libre - Coldeportes</li> </ul>

<b>Entidades adscritas</b>	
<b>Superintendencias</b>	<b>Establecimientos Públicos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superintendencia de Notariado y Registro</li> <li>• Superintendencia Financiera</li> <li>• Superintendencia Nacional de Salud</li> <li>• Superintendencia de Sociedades</li> <li>• Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios</li> <li>• Superintendencia de Economía Solidaria</li> <li>• Superintendencia del Subsidio Familiar</li> <li>• Superintendencia de Industria y Comercio</li> <li>• Superintendencia General de Puertos y Transporte</li> <li>• Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC</li> <li>• Hospital Militar Central</li> <li>• Instituto Geográfico Nacional Agustín Codazzi</li> <li>• Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA)</li> <li>• Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)</li> <li>• Servicio Nacional de Aprendizaje –(SENA)</li> <li>• Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</li> <li>• Instituto Nacional de Vías (INVIAS)</li> <li>• Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)</li> </ul>

Entidades adscritas	
Unidades administrativas especiales	Otros organismos de naturaleza especial
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)</li> <li>• Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil</li> <li>• Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales</li> <li>• Contaduría General de la Nación</li> <li>• Junta Central de Contadores</li> <li>• Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)</li> <li>• Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)</li> <li>• Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)</li> <li>• Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT)</li> <li>• Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA</li> <li>• Unidad Nacional de Protección (UNP)</li> <li>• Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente</li> <li>• Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado</li> <li>• Unidad Administrativa Especial Migración Colombia</li> <li>• Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias</li> <li>• Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos alzados en Armas</li> <li>• Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones</li> <li>• Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)</li> <li>• Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (UNGRD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)</li> <li>• Agencia Nacional de Minería (ANM)</li> <li>• Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)</li> </ul>

Por regla general, las empresas industriales y comerciales del Estado<sup>7</sup> y las sociedades de economía mixta<sup>8</sup> con participación mayoritaria del Estado, deben aplicar también las reglas ordinarias de contratación.

**B.** Las entidades de la Rama Ejecutiva en los órdenes territoriales: los departamentos (gubernaciones y las asambleas departamentales), municipios (alcaldías municipales y los consejos municipales), el Distrito Capital (alcaldía mayor y consejo distrital), y los distritos especiales (alcaldías distritales y consejos distritales), las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y los territorios indígenas. En estas entidades territoriales también hay entidades centralizadas como descentralizadas por servicios, de naturalezas similares a los señalados para el orden nacional. Las secretarías y departamentos administrativos departamentales, municipales y distritales, y entidades –establecimientos públicos y unidades administrativas especiales– adscritas, así como empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, en los mismos niveles territoriales.

**C.** El Senado de la República y la Cámara de Representantes; el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorga capacidad para celebrar contratos.

## ¿Cuáles son las Entidades Estatales con régimen especial de compra y contratación?

También son entidades estatales compradoras aquellas que no aplican en sus procesos de contratación el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, sino que tienen un régimen especial de contratación, por lo que aplican procedimientos especiales definidos en sus normas de creación y en sus manuales de contratación, y las reglas del derecho privado. Estas entidades deben en todo caso, aplicar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal y están sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal<sup>9</sup>.

7. Ver artículo 85 de la Ley 489 de 1998: Organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado.

8. Ver artículo 97 de la Ley 489 de 1998: Organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de derecho privado.

9. Artículo 13 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.

Entre las entidades estatales que tienen régimen especial de contratación se encuentran, entre otras, las universidades públicas, el Banco de la República, las empresas sociales de salud (ESE), las Empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, el ICETEX, FONADE, el Fondo Nacional del Ahorro, Ecopetrol, las entidades del sector defensa, tales como la Universidad Militar Nueva Granada, Satena, Indumil, el Hotel Tequendama, la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (Cotecmar), la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC); y las entidades departamentales, distritales y municipales con régimen especial de compra y contratación.

Dentro de la estructura del Estado también están constituidos algunos fondos, como cuentas especiales de manejo de recursos para asuntos especiales, y que están dotados de regímenes especiales de contratación.

### Algunos fondos especiales

- Fondo de promoción turística;
- Fondo de estabilización petrolera;
- Fondo de financiamiento de la ciencia, la tecnología y la información de Colciencias;
- Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres;
- Fondo de solidaridad de agua potable y saneamiento básico;
- Fondo de administración de bienes de la Fiscalía General de la Nación;
- Fondos de desarrollo local con organizaciones sociales y concesiones portuarias;
- Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional;
- Fondo de Promoción Cinematográfica;
- Fondos de promoción de la cultura;
- Fondo de contingencias de las entidades estatales;
- Fondo de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos de energía y gas natural.

Adicionalmente, hay asuntos que por su naturaleza o su incidencia tienen un régimen especial de contratación. Entre estos podemos citar algunos:

- Concesiones de telefonía móvil celular;
- Fiducia de la Registraduría para bienes o servicios necesarios para la ejecución del proceso electoral;
- Concesiones de canales de televisión;
- Enajenación de propiedad accionaria del Estado;
- Sistemas de transporte masivo de pasajeros;
- Contratos para renovación de documentos de identidad;
- Concesiones mineras y contratos de minería;
- Estabilidad jurídica para inversionistas;
- Pólizas de vida para concejales;
- Enajenación de bienes de interés cultural;
- Espectro electromagnético;
- Operadores postales, concesiones de correo;
- Medicamentos;
- Asociaciones público privadas;
- Infraestructura de transporte;
- Extinción de dominio;
- Erradicación manual de cultivos ilícitos.

## 5. ¿A quién le compran las entidades estatales?

Las entidades estatales, independientemente de su régimen de compra y contratación, le compran bienes y servicios y contratan con cualquier persona que los ofrezca y venda. Las personas que le venden al Estado son proveedores o contratistas. Para ser Proveedor solo hay que ser legalmente capaz, es decir, que puede celebrar contratos y contraer obligaciones.

Entonces, quien presta servicios, vende bienes, suministra cosas, hace obras, es un Proveedor y contratista.

La ley permite que pueda haber proponentes, proveedores y contratistas plurales, a través de las figuras de los Consorcios y las Uniones Temporales<sup>10</sup>, que es cuando dos o más personas se unen para presentar una propuesta, celebrar un contrato y ejecutarlo, y responder solidariamente por la prestación del servicio o la entrega de los bienes contratados.

En las actividades de control social a la compra y contratación pública, resulta de la mayor importancia conocer la calidad y condiciones de los proponentes y posteriormente de los proveedores o contratistas, en tanto de ellos depende en gran medida el éxito de las actividades de la Entidad Estatal.

## 6. ¿Cuáles son las normas, las reglas y los procedimientos aplicables a la compra y la contratación pública?

La compra y la contratación pública de cualquier entidad pública están regidas por normas. En las leyes, decretos, circulares, guías y manuales de Colombia Compra Eficiente, y manuales de contratación de cada entidad, están establecidas las normas, reglas y procedimientos para que la entidad realice sus procesos de compra y contratación. Dependiendo del régimen de contratación de la entidad – ordinario o especial– las normas son diferentes.

En los regímenes especiales de contratación, las reglas específicas de planeación, selección, contratación y ejecución están definidas por cada entidad en su manual de contratación, sin perjuicio de estar obligadas a aplicar los principios de la contratación estatal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

10. Ver artículo 7: Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

## 7. ¿Qué es el Estatuto General de la Contratación Pública?

El régimen ordinario de contratación se rige, en términos de ley, por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Es el aplicado por las entidades a las que se hizo referencia en la sección “¿Cuáles son las entidades estatales con régimen ordinario de compra y contratación?” del presente documento.

El Estatuto nace en la Constitución Política. Allí, el constituyente determinó que el régimen jurídico de la compra y la contratación debería estar en una ley. Con base en ello, el Congreso de la República expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública mediante la Ley 80 del 28 de octubre de 1993.

En la actualidad, se denomina Estatuto General de Contratación de la Administración Pública al conjunto de normas que regulan la contratación estatal ordinaria (los regímenes especiales no hacen parte del Estatuto), y que son, entre otras, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, la Ley 1882 de 2018, el Decreto ley 4170 de 2011, el Decreto ley 019 de 2012. En el Decreto 1082 de 2015, reglamentario único del Sector de Planeación Nacional, está toda la reglamentación de la contratación estatal ordinaria y del Sistema de Compra Pública.

## 8. ¿Cuáles son los sistemas de información del Sistema de Compra y Contratación Pública?

Como se desarrollará con mayor detalle posteriormente, cuando se hace referencia a sistemas de información para la compra y la contratación pública, se está haciendo alusión al SECOP – Sistema Electrónico para la Contratación Pública.

## 9. ¿Cómo es la relación y control entre normas, actores, autoridades y ciudadanos?

En el “Capítulo 2. Control a la compra y la contratación” se hará referencia a este asunto, en lo que corresponde a la relación y control de la compra y contratación pública y los ciudadanos.

## 10. ¿Cuáles son los principios de la compra y la contratación pública?

En la contratación estatal confluyen los principios de la compra y la contratación pública y los principios generales de la función administrativa.

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993 señala que las actuaciones en la contratación estatal se desarrollan bajo los principios de transparencia, economía y responsabilidad y los que rigen la función administrativa (artículo 209 de la Constitución<sup>11</sup>). En la misma ley y en la Ley 1150 de 2007, se encuentran referencias a los principios de **planeación, de selección objetiva y al debido proceso**.

Existe una definición legal de los principios en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), que a continuación se explican, indicando cómo se aplica en términos de la compra y contratación pública. Los principios son:

**Transparencia:** en virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal<sup>12</sup>. En la Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones, el principio de transparencia

consiste en que toda la información en poder de las entidades públicas se presume pública, por lo que se debe proporcionar y facilitar el acceso a la misma.

En materia contractual pública, el principio de transparencia se materializa en procedimientos y expedientes públicos, en los cuales los interesados pueden conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones, y pueden presentar observaciones, obtener copias e intervenir en las oportunidades señaladas en la normativa. Así mismo, los procedimientos deben regirse por reglas claras, objetivas, justas y completas contenidas en el pliego de condiciones,

11. Ver artículo 209 de la Constitución Política. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

12. Los asuntos sometidos a reserva están definidos en la ley. Entre los temas reservados pueden estar asuntos relacionados con la seguridad y defensa del Estado, la información de las personas, los secretos comerciales, los derechos de propiedad intelectual, las patentes, etc. En cada caso habrá de verificarse si el asunto está o no sometido a reserva.

que no induzcan en error a los proponentes y que les permitan presentar ofertas completas, porque cuentan con la información de costos, cantidades y condiciones del bien o servicio necesitado por la entidad, y toda manifestación de la administración debe hacerse a través de actos debidamente motivados, sin que pueda eludir los procedimientos de selección objetiva y todos los requisitos señalados en las normas.

En la práctica, ese principio obliga a las entidades a hacer el proceso de manera visible, y que cualquier persona pueda tener acceso al proceso, conocer los documentos y participar en las audiencias o a través de petición de información. Salvo los procesos con reserva, no puede haber procesos ocultos o secretos.

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

En materia contractual pública, el principio de economía se materializa en que en los procesos de selección se adelanten en el menor tiempo y con el menor costo para quienes participan, exigiendo solo los requisitos y documentos necesarios. Con este principio se garantiza que las entidades sólo abran procesos cuando cuentan con la disponibilidad de recursos para atender el contrato, así como con todos los estudios, diagnósticos, diseños y demás información que la entidad necesita para lograr un buen contrato.

**Responsabilidad:** en virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.

En materia contractual pública, el principio de responsabilidad se materializa en que las entidades están obligadas a buscar y lograr los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger sus derechos, los del contratista y los de los terceros, con responsabilidad de los servidores respecto de sus acciones y sus omisiones, teniendo en cuenta que la dirección del proceso de contratación está en cabeza del jefe o representante de la entidad. En relación con los proponentes, la responsabilidad está en hacer buenos ofrecimientos y no proponer condiciones artificialmente bajas con el fin de obtener la adjudicación, y por no actuar con lealtad por haber ocultado al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa.

La finalidad de un proceso es obtener bienes y servicios, para el cumplimiento de las funciones o de los objetivos de la entidad. Entonces, los que participan son responsables de lograr ese cometido.

**Planeación:** no está denominado así en la ley, pero es claro que la carga de estructuración del negocio y de la contratación recae en la entidad, que tiene que elaborar previamente los documentos y hacer los estudios que necesita para asegurar un buen proceso y un buen contrato.

Toda contratación responde a una planeación encaminada al cumplimiento de los propósitos, objetivos, metas y prioridades de la entidad estatal.

La relación que tiene el contrato con el fin que persigue, sea este el funcionamiento de la entidad, o el desarrollo o ejecución del plan o programa, hace necesario que la entidad no improvise, sino que estructure desde el principio y de forma completa y correcta todo lo necesario para hacer el proceso. Este queda mal, cuando, por ejemplo, la entidad abre un proceso de contratación de una obra con diseños incompletos o falta de estudios.

**Selección objetiva:** de acuerdo con la ley, la selección es sobre el ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que busca, con criterios objetivos, esto es, sin tener en cuenta factores de afecto, de interés o cualquier clase de motivación subjetiva. En este principio se ampara la obligación de no rechazar ofertas por errores de forma que no impidan la comparación de las ofertas y la selección objetiva.

La selección objetiva es elegir la mejor oferta, de acuerdo con los criterios que haya indicado en el pliego o la invitación. En ciertos procesos la mejor oferta es la de menor valor – procesos de mínima cuantía, o procesos para adquisición de bienes o servicios de características técnicas uniformes–, y en otros es la de mejor calidad –concurso de méritos para contratar consultorías e interventorías–, o en otros es la mejor puntuación obtenida ponderando criterios técnicos y económicos –licitación pública o selección abreviada de

menor cuantía–.

No hay selección objetiva cuando la entidad elige por razones subjetivas, o cuando dirige el proceso para un determinado contratista, o cuando fija condiciones que excluyen sin ninguna razón a posibles proponentes.

**Debido proceso:** en los procesos contractuales y en las actuaciones que de él pueden derivarse, como la aplicación de sanciones por incumplimiento, se aplica el debido proceso, esto es, con base en los procedimientos señalados en la ley, y con respeto de los derechos de representación, defensa y contradicción.

Hay debido proceso en el trámite y respuesta oportunos y completos de observaciones, solicitudes, dudas o quejas que se formulen dentro del proceso de contratación. En desarrollo del debido proceso, la entidad debe dar a conocer los informes que se produzcan en el proceso –por ejemplo el informe de evaluación–, y permitir a los interesados hacer observaciones o preguntas.

**En cuanto a los principios de la función administrativa que se aplican a la contratación, estos son:**

**Igualdad:** en virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

En la compra y la contratación la igualdad, permite la concurrencia de interesados, y el acceso a la información. Por la igualdad los veedores o quienes hacen control social participan en el proceso.

**Moralidad:** en virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.

Como se mencionó en la introducción, la moralidad es el sustento de la actuación de la administración, porque siempre tiene que estar dirigida al bien común. Todos esperan que la entidad esté dirigida a conseguir los bienes y servicios que necesita para el cumplimiento de sus fines, y no para un beneficio personal ilegítimo de los que participan en los procesos.

**Eficacia:** en virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

Como la entidad necesita los bienes y servicios, la finalidad es que los consiga, y que con ellos, logre lo que se propuso con el proceso, siendo eficiente con sus decisiones y con el gasto público involucrado para optimizar los recursos utilizados.

**Celeridad:** en virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

Tiene entonces que ver con el principio de economía, en el sentido que es mejor lograr en el tiempo justo y correcto, sin dilaciones o demoras, y con el uso justo de los recursos que se necesitan para lograr la consecución de los bienes o servicios.

**Imparcialidad:** en virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

En la compra y la contratación pública, la selección objetiva es que la entidad, entre otras cosas sea imparcial, y trate a todos los participantes en igualdad de oportunidades y con los mismos criterios.

**Publicidad:** en virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene

la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información.

Esto hace que el proceso sea transparente, porque al ser obligatorio que toda la información del proceso de compra y contratación sea pública, no hay posibilidad de decisiones ocultas y amañadas. El SECOP es el instrumento para la publicidad de los procesos de contratación.

Finalmente, en toda actuación administrativa se aplica el principio de la buena fe, con el cual, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

Recuerda que el proceso de compra de las entidades estatales, o proceso de compra y contratación pública, cuenta con las etapas de planeación, selección, contratación y ejecución.



## 11. ¿Cuáles son las etapas de la compra y la contratación pública?

El proceso de compra de las entidades estatales, o proceso de compra y contratación pública tiene cuatro etapas bien definidas, y señaladas en el Decreto 1082 de 2015. Estas etapas son así (i) planeación, (ii) selección, (iii) contratación y (iv) ejecución.

### ¿Qué ocurre en la etapa de planeación?

La etapa de planeación va desde las acciones de definición del negocio contractual hasta la publicación del acto administrativo de apertura, junto con los pliegos de condiciones definitivos, para la puesta en marcha del proceso de selección, a través de la invitación a los interesados a presentar ofertas.

La etapa de planeación se materializa con los estudios y documentos previos –el Plan Anual de Adquisiciones hace parte de éstos–, y el pliego de condiciones. En esta etapa la Entidad Estatal debe buscar toda la información que necesita para hacer la compra y la contratación, los estudios de mercado, el análisis del tipo de Proveedor que necesita y las características de los bienes o servicios que va a adquirir. Es en esta etapa en donde la entidad define y determina lo que necesita y como lo obtiene. El éxito de la compra está en la correcta planeación que haga, y para

ello debe conocer el mercado en el que va a desarrollar la adquisición. La preparación de la entidad con la información que recibe, le permite hacer un buen negocio, una selección correcta del Proveedor y justificar correctamente el gasto, haciendo la correlación de la necesidad con la compra.

El control social se hace sobre los documentos soporte del proceso de compra y contratación, a través de la revisión de su contenido y alcance. La información es pública, debe estar en el SECOP y en la página web de la entidad, y cualquier persona tiene derecho a conocerla y a presentar observaciones y a solicitar explicaciones al respecto.

### ¿Qué es y qué incluye el Plan Anual de Adquisiciones?

El Plan Anual de Adquisiciones (PAA)<sup>14</sup> es un documento elaborado por cada una de las entidades estatales, el cual contiene la lista de bienes, obras y servicios que pretende adquirir durante el año correspondiente. Es una de las primeras acciones de planeación que realiza la entidad, y que hace parte del Plan Anual de Acción<sup>15</sup>, el cual contiene los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas y los responsables del ejercicio anual institucional.

Colombia Compra Eficiente definió un formato para que todas las entidades hagan, presenten y publiquen sus planes anuales de adquisiciones. En este formato se debe consignar la información del bien, obra o servicio que necesita la entidad, identificado con el código del Clasificador de Naciones Unidas (UNSPSC)<sup>16</sup> adoptado por Colombia que le corresponde, y con la indicación del valor estimado del contrato, el tipo de recurso que usará la entidad para la adquisición, la fecha aproximada en que iniciará el proceso de contratación, y los datos de contacto.

Las entidades deben publicar cada año, antes del 31 de enero, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), y en su página web<sup>17</sup>, el Plan Anual de Adquisiciones cada año, y hacer por lo menos una revisión y publicarla a más tardar el 31 de julio del mismo año<sup>18</sup>. El Plan Anual de Adquisiciones no obliga a la entidad a realizar los procesos allí señalados.

En ejercicio del control social, los ciudadanos pueden verificar que los planes de las entidades estén en línea con los programas de gobierno o los planes de desarrollo, y que las compras y contratos que pretenden celebrar sirvan para conseguir las metas propuestas. En la “Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones de Colombia Compra Eficiente”<sup>19</sup> los ciudadanos encontrarán la información que les permita verificar que la entidad elaboró correctamente el Plan Anual de Adquisiciones, y hacer las solicitudes de información o de ajuste que consideren necesarias. El plan es un referente para el control social.

14. Ver artículos 2.2.1.1.1.4.1 a artículo 2.2.1.1.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015.

15. La Ley 1474 de 2011: “Plan de acción de las entidades públicas. A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión. A partir del año siguiente, el Plan de Acción deberá estar acompañado del informe de gestión del año inmediatamente anterior. Igualmente publicarán por dicho medio su presupuesto debidamente desagregado, así como las modificaciones a este o a su desagregación. Parágrafo. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán exentas de publicar la información relacionada con sus proyectos de inversión” (art. 74).

16. The United Nations Standard Products and Services Code® (UNSPSC) Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas, es una metodología uniforme de codificación utilizada para clasificar productos y servicios fundamentada en un arreglo jerárquico y en una estructura lógica. Este sistema de clasificación permite codificar productos y servicios de forma clara ya que se basa en estándares acordados por la industria los cuales facilitan el comercio entre empresas y gobierno. La versión implementada en Colombia es la UNSPSC, V.14.080, traducida al español. Tomado de Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080 de Colombia Compra Eficiente, disponible en: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_clasificador/manualclasificador.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_clasificador/manualclasificador.pdf).

17. Artículo 2.2.1.1.1.4.3 del Decreto 1082 de 2015. Publicación del Plan Anual de Adquisiciones. Por disposición de la Ley 1712 de 2014 y Decreto 103 de 2015.

18. Ver Circular Externa n.º 2 de 16 de agosto de 2013 sobre la elaboración y publicación del Plan Anual de Adquisiciones - Clasificador de Bienes y Servicios, y la Guía para la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones, disponible en: [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co).

19. Disponible en: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_plan\\_anual\\_adquisiciones.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_plan_anual_adquisiciones.pdf).

## ¿Qué son y qué contienen los estudios y documentos previos?

Los estudios y documentos previos son toda la información que recopiló y elaboró la entidad para estructurar el negocio que va a celebrar a través de la compra y la contratación. Los estudios y documentos previos deben informar sobre lo siguiente<sup>20</sup> :

- La definición de la necesidad;
- La definición del objeto contractual para satisfacer la necesidad, ficha técnica o descripción completa;
- La definición y justificación de la modalidad de selección;
- La determinación del valor del contrato, con los estudios de costos que sustentan el valor señalado;
- La indicación y justificación de los requisitos habilitantes que debe cumplir el proponente y de los criterios de evaluación que se aplicarán a la oferta;
- El análisis de los riesgos del proceso y de la contratación, junto con su matriz y la forma de mitigarlos;
- La determinación de las garantías que se exigen y la justificación de estas y sus alcances;
- El análisis de los acuerdos comerciales que se aplican a la contratación.

Para obtener la información que consigna en los estudios y documentos previos, la entidad debe estudiar el mercado y el sector económico en el que se hará el negocio de compra

y contratación. Este análisis está dirigido a que la entidad pueda entender el mercado relativo al objeto del proceso de contratación, desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo, incluyendo el resultado del análisis en los estudios y documentos previos del proceso de contratación, con la información necesaria para alcanzar los objetivos de eficacia, eficiencia, economía, promoción de la competencia y manejo del riesgo<sup>21</sup> .

La información del estudio del sector, que se incluye en los estudios y documentos previos, le sirve al control social para revisar y vigilar la correcta estructuración del proceso de contratación. Así, por ejemplo, el valor del futuro contrato debe responder a las condiciones del mercado y para ello habrá de verificarse que la entidad haya cotizado los bienes o servicios y haya tenido en cuenta las condiciones del contrato para fijar el valor a pagar.

---

20. Ver artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015. Estudios y documentos previos.

21. Ver la Guía para la elaboración de Estudios del Sector de Colombia Compra Eficiente, disponible en: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_elaboracion\\_estudios.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_elaboracion_estudios.pdf).

## ¿Qué es y qué contiene el pliego de condiciones?

El pliego de condiciones es el documento elaborado por la entidad que contiene las reglas de participación en el proceso de selección, para que los oferentes tengan claro cómo, para qué y cuándo deben presentar sus ofertas y participar. El pliego contiene las reglas de participación, que deben ser claras y objetivas. En el pliego de condiciones debe estar la siguiente información:

- La descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato;
- La modalidad del proceso de selección y su justificación;
- Los criterios de selección, incluyendo los factores de desempate y los incentivos cuando a ello haya lugar;
- Las condiciones de costo y/o calidad que la Entidad Estatal debe tener en cuenta para la selección objetiva, de acuerdo con la modalidad de selección del contratista;
- Las reglas aplicables a la presentación de las ofertas, su evaluación y a la adjudicación del contrato;
- Las causales de rechazo de las ofertas;
- El valor del contrato, el plazo, el cronograma de pagos y la determinación de si hay anticipo;
- Los riesgos asociados al contrato, la forma de mitigarlos y la asignación del riesgo entre las partes contratantes;

- Las garantías exigidas en el proceso de contratación y sus condiciones;
- La mención de si la Entidad Estatal y el contrato objeto de los pliegos de condiciones están cubiertos por un acuerdo comercial;
- Los términos, condiciones y minuta del contrato;
- Los términos de la supervisión y/o de la interventoría del contrato;
- El plazo dentro del cual la Entidad Estatal puede expedir adendas;
- El cronograma.

El pliego de condiciones sólo puede modificarse por adendas, y sólo hasta antes de la fecha del plazo para presentar las ofertas. Nunca el mismo día del cierre, y siempre con documentos publicados con por lo menos un día hábil de anticipación.

Todos los documentos del proceso de contratación, incluyendo al pliego de condiciones, son públicos, de libre acceso y al alcance de todos en el SECOP.

El pliego de condiciones entonces se convierte, también para el control social, en el documento que puede guiar la revisión del proceso de contratación, en tanto es la ruta que debe seguir la Entidad Estatal y los proponentes para lograr la celebración de un contrato.

## ¿Qué ocurre en la etapa de selección?

La etapa de selección va desde la apertura del proceso de selección a través de la expedición del acto administrativo correspondiente, hasta la adjudicación del proceso al proponente que presentó la oferta más favorable, o excepcionalmente, la declaratoria de desierto del proceso de contratación, cuando no fue posible seleccionar objetivamente ninguna oferta.

Es la etapa en la que los proponentes compiten por ser el Proveedor y contratista de la entidad, y se desarrolla toda la actividad de presentación de ofertas y evaluación de éstas.

## ¿Cuáles son las modalidades de selección?

La ley vigente contempla cinco modalidades de selección:

### a. Licitación pública

Es la regla general, salvo que el objeto contractual deba ser adquirido por las otras modalidades. Es el proceso más complejo y que se desarrolla en el mayor tiempo. Tiene previstas audiencias públicas, y está destinado a las necesidades más estratégicas y de mayor importancia para las entidades. Sin embargo, solo se acude a la licitación pública, cuando el objeto no puede ser contratado por

ninguna de las otras modalidades. Entonces la licitación pública es residual.

### b. Selección abreviada

Es la modalidad de procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual. Las causales son:

- Adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, y para ello, pueden: (i) utilizar la subasta inversa, (ii) hacer compra por catálogo derivado de acuerdos marco de precios o (iii) adquirir en bolsas de productos;
- Contratación de menor cuantía<sup>22</sup> ;
- Contratos para la prestación de servicios de salud;
- Contratación cuyo proceso de licitación pública haya sido declarado desierto;
- La enajenación de bienes del Estado, con excepción de aquellos a que se refiere la Ley 226 de 1995;
- La adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas;
- Los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales estatales y de las sociedades de economía mixta;
- Los contratos de las entidades, a cuyo cargo se encuentre la ejecución de los programas de

protección de personas amenazadas, programas de desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la ley, incluida la atención de los respectivos grupos familiares, programas de atención a población desplazada por la violencia, programas de protección de derechos humanos de grupos de personas habitantes de la calle, niños y niñas o jóvenes involucrados en grupos juveniles que hayan incurrido en conductas contra el patrimonio económico y sostengan enfrentamientos violentos de diferente tipo, y población en alto grado de vulnerabilidad con reconocido estado de exclusión que requieran capacitación, resocialización y preparación para el trabajo, incluidos los contratos fiduciarios que demanden;

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

### c. Concurso de méritos

Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos de arquitectura, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación.

### d. Contratación directa

La modalidad de selección de contratación directa no implica una selección por comparación de ofertas, sino por negociación objetiva entre entidad y proponente. Solamente

proceden en los siguientes casos:

- Urgencia manifiesta<sup>23</sup>;
- Contratación de empréstitos;
- Contratos interadministrativos<sup>24</sup> ;

22. De acuerdo con la Ley 1150 de 2007, el indicador de la menor cuantía depende del presupuesto de la entidad en salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), así:

Presupuesto entidad (SMLMV)	Menor cuantía (SMLMV)	Mínima cuantía (SMLMV)
+1.200.000	1.000	100
+850.000 -1.200.000	850	85
+400.000 - 850.000	650	65
+120.000 - 400.000	450	45
-120.000	280	28

23. De acuerdo con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, la entidad puede obtener el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras, de manera inmediata, a través de la declaración, por medio de un acto administrativo, de la urgencia manifiesta, para garantizar la continuidad del servicio. Esta declaración procede respecto de los Estados de Excepción (guerra exterior, conmoción interior, emergencia social, económica o ecológica), o de hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre, o ante situaciones que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos. La urgencia manifiesta tiene control por parte de la contraloría correspondiente a la entidad.

24. Los contratos interadministrativos son los que celebran entre sí las entidades estatales, independiente de su naturaleza. Por regla general, es una contratación directa, salvo los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras.

25. De acuerdo con la Ley 1150 de 2007, el indicador de la mínima cuantía depende del presupuesto de la entidad en Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes –SMLMV-, así:

Presupuesto entidad (SMLMV)	Menor cuantía (SMLMV)	Mínima cuantía (SMLMV)
+1.200.000	1.000	100
+850.000 -1.200.000	850	85
+400.000 - 850.000	650	65
+120.000 - 400.000	450	45
-120.000	280	28

- La contratación de bienes y servicios en el sector defensa que necesiten reserva para su adquisición;
- Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas;
- Los contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos al que se refieren las leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y las normas que las modifiquen o adicionen, siempre y cuando los celebren con entidades financieras del sector público;
- Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado;
- Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales;
- El arrendamiento o adquisición de inmuebles;
- La contratación de bienes y servicios de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), que requieran reserva para su adquisición.

### e. Mínima cuantía

Corresponde a la modalidad de contratar cualquier bien o servicio que necesite la entidad, cuando del estudio de mercado previo a la contratación se tiene que el valor del futuro contrato no supera el 10 % de la menor cuantía de la entidad<sup>25</sup>.

## ¿Qué es la adjudicación del proceso de contratación?

La entidad a través de un acto administrativo irrevocable<sup>26</sup> le adjudica el contrato al proponente que presentó la oferta más favorable. En la mínima cuantía este acto es una aceptación de la oferta.

La adjudicación es la decisión definitiva de la entidad, con la que señala cual es la oferta que cumplió con todas las exigencias y obtuvo el mayor puntaje o el menor precio, según corresponda. Por regla general, todos los procesos de contratación que iniciaron mediante el acto administrativo de apertura terminan con el acto de adjudicación. Excepcionalmente y sólo cuando la entidad no puede seleccionar objetivamente una oferta, debe declarar desierto el proceso, mediante un acto administrativo motivado, en el cual indica expresa y claramente las razones que le impiden hacer la selección objetiva.

Una entidad no puede seleccionar objetivamente cuando, entre otras cosas, no hubo propuestas, las propuestas no cumplen con lo pedido en el pliego de condiciones o la invitación, o no fue posible comparar y evaluar en igualdad de condiciones y con base en las reglas contenidas en el pliego, las ofertas presentadas. En ningún caso la entidad puede declarar desierto un proceso por capricho o por razones subjetivas. El acto que declara desierto el proceso puede ser objeto del recurso de reposición<sup>27</sup>, para que la entidad reconsidere la decisión.

## ¿Qué ocurre en la etapa contractual?

La etapa contractual va desde los actos posteriores a la adjudicación y hasta el inicio de la ejecución del contrato, e incluye la celebración del contrato y el cumplimiento de los requisitos para iniciar su ejecución.

Durante la etapa contractual, la entidad y el proponente seleccionado celebran el contrato, esto es, lo elevan a escrito y lo firman. Todos los contratos estatales deben constar por escrito.

En esta misma etapa, la Entidad Estatal debe hacer el registro presupuestal, para garantizar los pagos del contrato y publicar el contrato en el SECOP. El contratista –así categorizado una vez firma el contrato– constituye las

26. La irrevocabilidad del acto de adjudicación significa que una vez la entidad decidió cual fue la oferta más favorable a sus necesidades e intereses y seleccionó al proponente para celebrar el contrato, esta decisión no puede ser modificada por la misma entidad, y la obliga a ella y al proponente adjudicatario. Solo procede la revocatoria del acto de adjudicación, cuando dentro del plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo, sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad, o si se demuestra que la adjudicación se obtuvo por medios ilegales.

27. El recurso de reposición es aquel que se interpone por quien tiene la legitimidad, ante el mismo funcionario que dictó el acto, para que lo aclare, modifique, adicione o revoque. Para interponer un recurso de reposición se tienen 10 días hábiles contados a partir de la notificación, y debe resolverse dentro de los dos meses siguientes a su presentación.

garantías exigidas en el pliego y en el contrato, y las entrega a la entidad para su aprobación, y de ser el caso, paga las tasas y contribuciones inherentes al contrato (estampillas municipales o departamentales).

Para pasar a la etapa de ejecución es necesario que la entidad apruebe las garantías, y se suscriba el acta de inicio del contrato cuando fue pactada en el contrato, en los términos y plazos definidos en el mismo contrato, habida cuenta que el acta de inicio permite organizar el punto de partida del contrato y el posible cronograma de ejecución del mismo. No es necesario pactar acta de inicio en todos los contratos, pero cuando se ha hecho, habrá de firmarse el acta para iniciar la ejecución del contrato, de acuerdo con los plazos fijados en éste, y el cronograma de desarrollo y cumplimiento del objeto contratado.

El seguimiento social a la compra y la contratación tiene en esta etapa la posibilidad de verificar el cumplimiento de los procesos y procedimientos para llegar a tener el contrato y la correcta garantía del cumplimiento en la futura ejecución del contrato.

## ¿Cuáles son la clase de contratos que celebran las Entidades Estatales?

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los contratos estatales son todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades estatales,

tanto los que están previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o cualquiera que provenga de la autonomía de la voluntad. Es decir, que las entidades pueden celebrar cualquier tipo de contrato lícito y válido que esté previsto en la legislación, así no tenga un nombre definido, o comparta características de varios tipos de contrato.

En la ley están enumerados, de forma enunciativa los siguientes:

- Contrato de obra;
- Contrato de consultoría;
- Contrato de prestación de servicios;
- Contrato de concesión;
- Encargos fiduciarios y fiducia pública.

Sin embargo, las entidades estatales celebran también contratos de compraventa, arrendamiento, seguros, suministro, transporte, comodato, y todos los demás contratos nominados o innominados, típicos y atípicos legamente posibles.

## ¿Qué ocurre en la etapa de ejecución?

La etapa de ejecución va desde el desarrollo del objeto contractual y hasta el cierre final del expediente contractual –y su envío al archivo de la entidad–, e incluye la supervisión o interventoría del contrato, la culminación de las obligaciones por las partes hasta la terminación del plazo de ejecución del contrato o la satisfacción de las obligaciones de las partes, la liquidación del contrato y el cumplimiento de todas

las obligaciones posteriores a la finalización –obligaciones posconsumo, estabilidad de obra, etc.–.

La ejecución del contrato debe ser vigilada por la entidad. Para esto debe designar un supervisor o contratar un interventor. Con base en la información surgida de la vigilancia del contrato se autorizan los pagos al contratista, previo recibo a satisfacción de los bienes o del servicio, o se inician las actuaciones administrativas para determinar la ocurrencia de hechos que son incumplimientos generadores de multas o sanciones.

### ¿Qué es la supervisión o interventoría de un contrato?

De acuerdo con la ley <sup>28</sup>, la supervisión o interventoría de los contratos tiene como finalidad proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual. Para ello las entidades deben vigilar permanentemente la correcta ejecución del contrato.

La supervisión es el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico del cumplimiento del objeto del contrato. La supervisión debe ser ejercida por funcionarios de planta de la entidad.

La interventoría es el seguimiento técnico al cumplimiento del contrato que hace una persona contratada para eso por

la Entidad Estatal. El seguimiento administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato puede incluirse en la interventoría.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Es obligación del supervisor o interventor rendir al menos dos informes al grupo de auditoría ciudadana –figura de control social a la que se hará referencia más adelante–, cuando se ha constituido <sup>29</sup>. El primer informe contiene las especificaciones técnicas del objeto contratado; las actividades administrativas a cargo del contratista; y toda estipulación contractual y de los planes operativos. El segundo informe contiene el avance de las obras con respecto a las condiciones del contrato, dificultades y soluciones en su ejecución; el cumplimiento de la entidad contratante; las labores realizadas para el seguimiento y vigilancia para la correcta ejecución de los contratos.

28. Ver el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".

29. Ver artículo 72 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática".

Adicional a lo anterior, el supervisor o interventor debe tener a disposición de todo ciudadano los informes de interventoría o supervisión, articular su acción con los grupos de auditores ciudadanos, atender y dar respuesta a las observaciones hechas por estos grupos; asistir y participar en las actividades con los ciudadanos; y facilitar el acceso permanente de la información a su cargo, para lo cual deberá emplear los mecanismos que estime más pertinentes.

El supervisor o interventor tiene responsabilidad civil, penal, fiscal y disciplinaria por el incumplimiento de sus funciones.

### **¿Cómo se declaran incumplimientos contractuales y se imponen sanciones al contratista?**

Las entidades que aplican el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública tienen la facultad de declarar incumplimientos, tasar perjuicios e imponer las sanciones que se hayan pactado en el contrato. Para eso deben seguir un procedimiento administrativo, oral y en una sola audiencia, con respeto del derecho de defensa y contradicción del contratista<sup>30</sup>.

Las entidades estatales que tienen un régimen especial de contratación, y que por tanto contratan como si fueran particulares, deben acudir al juez del contrato –jurisdicción de lo contencioso administrativo– para la declaración e

imposición de multas contractuales, pactadas en el contrato.

### **¿Cómo se finaliza todo el proceso de compra y contratación?**

El contrato termina una vez se cumple con su objeto o vence el plazo señalado para ello, incluso si el contratista no cumplió parcial o totalmente con sus obligaciones. La liquidación del contrato es un procedimiento que debe hacerse con los contratos de tracto sucesivo –prestaciones periódicas–, los que extienden su ejecución en el tiempo, y los que por su naturaleza o forma de ejecución, y consiste en hacer un corte de cuentas entre la entidad y el contratista y verificar el cumplimiento, los pagos y la ejecución del contrato, para dejar a paz y salvo la relación con el contratista.

En algunos contratos, como los de obra, por ejemplo, quedan obligaciones posteriores a la finalización y liquidación (estabilidad de obra, mitigación ambiental, etc.), frente a las cuales la entidad debe estar vigilante que se cumplan o pendiente de exigir las garantías correspondientes. Cuando todo esto ha terminado, y no queda nada pendiente, la entidad debe dejar constancia escrita en el expediente que así ha ocurrido y puede cerrar definitivamente el expediente del contrato.

---

30. Ver artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".

# Capítulo 2.

## Control a la compra y la contratación

### 1. ¿Cómo se puede hacer control ciudadano a la compra y la contratación pública?

La Constitución señala que el Estado colombiano está organizado como una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática y participativa.

Así, en la Constitución, la participación de los ciudadanos y habitantes en las decisiones y acciones de las entidades, es el elemento fundante del Estado colombiano, con lo que puede afirmarse que hay control ciudadano y social a todos los aspectos de la vida estatal.

Recuerda que tal y como establece la Constitución, la participación de los ciudadanos a través del control social es fundamental en las decisiones y acciones de las entidades. En efecto, ejercer control social sobre la compra y la contratación pública permite velar por la correcta inversión de los recursos públicos con los que el Estado pone a disposición de los ciudadanos, bienes, obras y servicios que contribuyen al goce de sus derechos.



En la legislación están consagradas las bases de la participación y control ciudadano. En el artículo 66 de la Ley 80 se fijan las reglas para la participación comunitaria en la vigilancia de la contratación estatal, indicando que todo contrato que celebren las entidades estatales es objeto de la vigilancia y control ciudadano, a través de la denuncia ante las autoridades competentes sobre hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que puedan constituir delitos, contravenciones, o faltas en materia de contratación estatal; y que las autoridades deben brindar especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual, para lo cual deben suministrar oportunamente la documentación o información que requieran para ello.

Además de esta disposición, en las normas especiales de compra y contratación hay otras disposiciones legales que consagran el control social.

Por su parte, el legislador a través de la Ley 850 de 2003, “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, fijó las reglas del ejercicio de este mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de

la prestación de un servicio público. Dicho de otro modo, es una vigilancia que se ejerce en donde haya empleo de recursos públicos.

La ley entiende que la vigilancia sobre la correcta aplicación de los recursos públicos es uno de los pilares de las funciones de las veedurías ciudadanas. Ahí la contratación pública es protagonista importante como objeto de control y vigilancia.

Así mismo, en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, el título V está dedicado exclusivamente al control social de lo público, en el cual también se hacen ajustes a artículos de la Ley 850.

En la norma hay un espectro más amplio de control y vigilancia, en tanto las veedurías son solo uno de los actores a través de los cuales se puede hacer control social. Y por supuesto, el control sobre la contratación es un punto fundamental del control social.

## 2. ¿Cuáles son los tipos de controles sociales a la compra y la contratación?

De acuerdo con las leyes que regulan la compra y la contratación y el control ciudadano y social, los controles podrían clasificarse de muchas maneras.

Las personas, directamente o a través de veedurías ciudadanas, las juntas de vigilancia, los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, las auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana <sup>31</sup>, entre otros, pueden realizar control a la contratación estatal.

El control puede hacerse directamente ante la entidad contratante, o ante las autoridades competentes, dependiendo del tipo de denuncia o de aspecto a ser vigilado.

El derecho de petición es la herramienta más poderosa que hay para hacer control<sup>32</sup>. Toda persona, como derecho fundamental, puede pedir información, y salvo que sea reservada por la ley, no le puede ser negada. Además de esto, la información sobre la contratación es pública, por lo que debe estar a disposición de quien quiera revisarla y verificarla.

Adicionalmente, la participación en los procesos está garantizada. Las personas pueden hacer uso del derecho de asistir a audiencias y de presentar solicitudes y observaciones en el curso del proceso de contratación y durante la ejecución del contrato.

Y está, por supuesto, la denuncia. No se requiere interés distinto a la protección de los recursos públicos o la gestión y función pública, para presentar denuncias ante las autoridades competentes, y para que éstas inicien las acciones correspondientes.

Respecto a la denuncia, es importante señalar que varios son los órganos encargados de recibir y tramitar denuncias, y definir sanciones, si es del caso.

El **Ministerio Público**, integrado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales, está encargado de la vigilancia de la gestión de los funcionarios y servidores públicos, desde la perspectiva del cumplimiento de sus funciones, y cuenta con la posibilidad de disciplinar y sancionar las faltas cometidas.

El control disciplinario permite revisar y verificar la correcta actuación de los funcionarios y servidores públicos, y la consecuente sanción por el incumplimiento de los deberes funcionales.

La **Fiscalía General de la Nación**, es la entidad ante la que se acude para la denuncia de la posible comisión de delitos.

31. Ver artículo 63 de Ley 1757 de 2015, Ley Estatutaria “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

32. Para más información sobre el derecho de petición y otros instrumentos jurídicos, puedes consultar el Módulo “Mecanismos jurídicos para el control social a la gestión pública”.

Está encargada de investigar los hechos punibles y de acusar ante un juez de la República, en caso de encontrar mérito, a los responsables de esos delitos. En materia de contratación, los delitos más comunes tienen que ver con la celebración indebida de contratos, y son los siguientes: (i) violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades<sup>33</sup>; (ii) interés indebido en la celebración de contratos<sup>34</sup>; (iii) contrato sin cumplimiento de requisitos legales<sup>35</sup>, y (iv) acuerdos restrictivos de la competencia<sup>36</sup>; y los delitos contra el patrimonio público, como el peculado.

La **Contraloría General de la República**, está encargada del control fiscal de los recursos de la Nación, y las contralorías departamentales, distritales y municipales, responsables del control fiscal de los recursos de origen territorial, de acuerdo con su jurisdicción.

Los organismos de control fiscal vigilan la gestión de las entidades y la eficiencia del gasto y del uso de los recursos. Excepcionalmente la Contraloría General de la República puede hacer control a la gestión de los recursos de las entidades territoriales, a través del llamado Control Fiscal Excepcional, que opera de oficio o por solicitud de las veedurías o cualquier otra forma de organización de control social y ciudadano, y que permite que la Contraloría extienda su jurisdicción a los entes territoriales. Este procedimiento está explicado en el Anexo 2 de este módulo.

El control fiscal es una función pública (Const. 1991, art. 267), que se ejerce en forma posterior y selectiva conforme

33. Ver el artículo 408 de la Ley 599 de 2000. Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades. Modificado por el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011. El servidor público que en ejercicio de sus funciones intervenga 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, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años.

34. Ver el artículo 409 de la Ley 599 de 2000. Interés indebido en la celebración de contratos. Modificado por el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011. El servidor público que se interese en provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o de sus funciones, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años.

35. Ver el artículo 410 de la Ley 599 de 2000. Contrato sin cumplimiento de requisitos legales. Modificado por el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011. El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años.

36. Ver el artículo 410A de la Ley 599 de 2000. Adicionado por el artículo 27 de Ley 1474 de 2011. Acuerdos restrictivos de la competencia. El que en un proceso de licitación pública, subasta pública, selección abreviada o concurso se concertare con otro con el fin de alterar ilícitamente el procedimiento contractual, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para contratar con entidades estatales por ocho (8) años. Parágrafo: el que en su condición de delator o clemente mediante resolución en firme obtenga exoneración total de la multa a imponer por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio en una investigación por acuerdo anticompetitivos en un proceso de contratación pública obtendrá los siguientes beneficios: reducción de la pena en una tercera parte, un 40% de la multa a imponer y una inhabilitación para contratar con entidades estatales por cinco (5) años.

con los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la ley<sup>37</sup>; e incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

### 3. ¿Cómo se hace control social a la compra y la contratación pública de acuerdo con la etapa del proceso de compra y contratación?

El control social a la compra y la contratación pública puede ser (i) durante la etapa de planeación; (ii) durante la etapa de selección; (iii) durante la etapa de contratación; (iv) durante la etapa de ejecución; y (v) después de la finalización del proceso de compra y contratación.

### ¿Cómo se hace control social en la etapa de planeación?

El primer punto de control social a la compra y la contratación pública está en la planeación institucional.

En el entendido que la compra y la contratación pública le entregan a las entidades los bienes y servicios para el cumplimiento de sus funciones y la ejecución de sus planes, una forma de controlar que haya una buena compra y contratación,

**El control social a la compra y la contratación pública puede aplicarse durante las etapas de planeación, selección, contratación y ejecución; y también, tras la finalización del proceso de compra y contratación con el fin de verificar el cumplimiento del mismo y que los bienes o servicios contratados hayan sido entregados en las condiciones pactadas.**



37. En la actualidad, la Ley 42 de 1993 regula la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

es vigilando que sus planes y programas sí estén dirigidos al mejoramiento de las condiciones de las personas, y que los planes anuales o los proyectos de inversión tengan metas cumplibles y que sean para el bien común y el bienestar de la comunidad.

Los planes de desarrollo nacional y regionales, tienen en sus procesos de elaboración, momentos en los cuales hay discusión y participación colectiva; momento en que el control es a través de la participación en la planeación. Incluso votar, y hacerlo bien, implica control a las acciones posteriores de los elegidos.

No puede olvidarse que en los planes de desarrollo quedan definidos los planes, proyectos y programas a desarrollarse durante los mandatos gubernamentales, y por tanto se están fijando posibles necesidades de bienes y servicios que requerirán en su momento de contratación.

En este sentido, vigilar la construcción de los planes de desarrollo participando en los procesos de socialización y discusión previstos en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo <sup>38</sup>, y anualmente revisar la determinación de los planes anuales de acción de las entidades, son un primer punto de control y vigilancia de la contratación, en tanto se revisan desde su planeación, las metas que se proponen cumplir en el periodo.

Exigir de las entidades la publicación de sus planes de acción y de sus planes anuales de adquisiciones, para poder comparar los proyectos y las metas con los propósitos de

abastecimiento, son mecanismos de control social durante la planeación de la compra y la contratación.

## ¿Cómo se hace control social durante el proceso de selección?

Los procesos de contratación son públicos, salvo las excepciones legales en temas sometidos a reserva. Esa publicidad de los procesos implica que cualquier persona puede participar, como observador y veedor del procedimiento y la gestión, hacer observaciones, asistir a las audiencias públicas que estén previstas en el proceso, y solicitar a la entidad información y acceso a los documentos del proceso de contratación. Los procesos de contratación, además, deben estar publicados en el SECOP y en la página web de la entidad contratante, de manera que cualquier persona pueda acceder a la información.

Cualquier persona, de forma respetuosa, puede presentar observaciones a los documentos de un proceso de contratación, y tiene derecho a recibir respuesta de la entidad; no se necesita ser proponente para presentar observaciones; y la entidad siempre debe responder, en tanto cualquier solicitud que una persona haga se entiende como un derecho de petición<sup>39</sup>.

38. Ver artículos 3, 12 y 34 de la Ley 152 de 1994, "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo".

39. Artículo 13 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. El CPACA fue expedido por la Ley 1437 de 2011, y el capítulo II del Título I de la Parte Primera, sustituido por la Ley 1755 de 2015.

En esta etapa también se puede hacer control social a través de la denuncia, o a través de la solicitud de vigilancia o acompañamiento de los órganos de control, tales como las personerías, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República o las contralorías departamentales o municipales; o ante la Fiscalía General de la República para la investigación de delitos. El uso de las tecnologías de la información, y las facilidades de las páginas web de estas entidades, les permite a los ciudadanos presentar denuncias de manera más fácil y ágil.

La revisión y verificación del proceso de selección, de los informes de evaluación, de las ofertas presentadas y puestas a consideración de los interesados, de la motivación de los actos administrativos de adjudicación, y la posibilidad de asistir a las audiencias de adjudicación, o de ejercer acciones jurisdiccionales, son mecanismos de control también aplicables durante la etapa de selección.

### ¿Cómo se hace control social durante la etapa de contratación?

El control social en esta etapa también está soportado en la posibilidad de verificar el contrato firmado y publicado en el SECOP, y en solicitar información sobre la constitución y aprobación de las garantías, el cumplimiento de los requisitos para la ejecución, la designación del supervisor o la contratación del interventor.

La denuncia en este caso procede, entre otras cosas, por violación al régimen de inhabilidades o incompatibilidades, por el indebido ejercicio de la función pública en beneficio particular, por la celebración de contratos sin el lleno de los requisitos legales, y por la desviación de los recursos públicos bajo supuestos contratos, etc.

### ¿Cómo se hace control social durante la etapa de ejecución?

La ejecución del contrato también es pública, de manera que los ciudadanos en ejercicio del control a su disposición pueden solicitar información sobre el avance de la ejecución de los contratos y sobre el resultado de los mismos.

También pueden hacer peticiones al supervisor o interventor del contrato e informar a la entidad cuando encuentre que no se está ejecutando el contrato o no se está haciendo en las condiciones pactadas. El contrato también es público y debe estar a disposición de quien quiera conocerlo y revisarlo.

En este punto, si se ha constituido una auditoría ciudadana como una de las modalidades de control social <sup>40</sup>, esta auditoría podrá exigir de la supervisión o interventoría los informes a que se hizo referencia en la sección anterior.

En términos de la ejecución de un contrato, el mejor control social que puede hacerse es verificar permanentemente que el objeto se esté desarrollando y dar aviso a la entidad

y a las autoridades de control de manera inmediata, cuando se encuentre que no se está haciendo lo que corresponde, teniendo en cuenta los plazos, las condiciones técnicas, la ejecución financiera, el ejercicio correcto de la supervisión o interventoría, entre otros.

### ¿Cómo se hace control social después de la terminación del contrato?

Terminada la ejecución de un contrato, el control responde a la verificación del cumplimiento del mismo y a que los bienes o servicios contratados hayan sido entregados en las condiciones que fueron pactadas.

Desde la observación física de la obra, o la obtención de copia de los informes o productos generados por el contratista, y de aquellos hechos por el supervisor o interventor, hasta la revisión de los pagos y de la ejecución financiera, el control también recae sobre el cumplimiento de obligaciones posteriores a la finalización, como el caso de la estabilidad de una obra, que debe garantizarse por cinco años una vez entregada.

La rendición de cuentas<sup>41</sup> a la que están obligadas las entidades estatales de manera anual, es el escenario ideal para hacer control a la gestión, que en muchos aspectos involucra la compra y la contratación. Para verificar el cumplimiento de un programa o el logro de una meta, en la rendición de cuentas habrá de hacerse alusión a la compra que estuvo involucrada.

En el control social es importante tener en cuenta los tiempos de prescripción o caducidad de las acciones. El control debe ser inmediato para que tenga un efecto positivo, y para que el paso del tiempo no diluya la posibilidad de lograr decisiones sobre las responsabilidades personales e institucionales.

### 4. ¿Cuáles son las herramientas para hacer control social?

Al servicio de las personas hoy existen muchas herramientas para el ejercicio del control social, sin embargo, la principal herramienta es la información.

El acceso a los planes y programas, al presupuesto, a los procesos de contratación, a los registros públicos, a los datos abiertos, y a cualquier otro sistema de información,

---

40. Artículo 63 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática". Modalidades de Control Social. Se puede desarrollar el control social a través de veedurías ciudadanas, las Juntas de vigilancia, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, las auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana, en los términos de las leyes que las regulan, y a través del ejercicio de los derechos constitucionales dirigidos a hacer control a la gestión pública y sus resultados. En materia de servicios públicos domiciliarios, el control social se sujetará a las normas especiales contenidas en la Ley 142 de 1994.

41. Puede profundizarse en la rendición de cuentas y en otros instrumentos jurídicos en el Módulo "Mecanismos jurídicos para el control social a la gestión pública".

dota de contenido la actividad de seguimiento y control.

La Ley 1712 de 2004, “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones<sup>42</sup>”, establece que el acceso a la información pública es un derecho fundamental.

De acuerdo con esta ley toda entidad pública está obligada a permitir el acceso a la información que poseen y que no sea reservada, y a ser proactivos en dar a conocer la información. Entre estas entidades están:

- Las entidades de las ramas del poder público – legislativa, ejecutiva y judicial–, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital;
- Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control;
- Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público;
- Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Como se aprecia, el universo de entidades obligadas por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información es más amplio que las entidades estatales que hacen compra y contratación pública. Esto significa que toda la información de compra y contratación es pública por aplicación de las normas de contratación y por las normas de acceso a la información.

La información, establece la ley, debe estar a disposición del público a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica, y en la web, para que se pueda obtener de manera directa o mediante impresiones.

También debe estar disponible información mínima sobre la estructura de las entidades, así:

- La descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, la ubicación de sus sedes y áreas, divisiones o departamentos, y sus horas de atención al público;
- Su presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal;
- Un directorio que incluya el cargo, direcciones de correo electrónico y teléfono del despacho de los empleados y funcionarios y las escalas salariales correspondientes a las categorías de todos los servidores que trabajan en el sujeto obligado;
- Todas las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos y los resultados de las auditorías

42. Reglamentada parcialmente por el Decreto 103 de 2015.

- al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño;
- Su respectivo Plan Anual de Adquisiciones, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
  - En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, debe publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico;
  - Los plazos de cumplimiento de los contratos;
  - El Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

Específicamente con la contratación, además de la obligación de hacerlo en el SECOP, cada entidad debe publicar en su página web institucional sus contrataciones en curso, lo cual puede hacer a través de un link o vínculo directo al SECOP, para que cualquier persona pueda acceder directamente a la información correspondiente del respectivo proceso contractual. Al SECOP se hará referencia en el capítulo siguiente.

El acceso a toda la información de compra y contratación, incluyendo los informes de supervisión o interventoría, es una importante herramienta al alcance del control social.

Son también herramientas de control<sup>43</sup> social en la compra y la contratación pública:

- El derecho de petición <sup>44</sup>;
- Las observaciones dentro del proceso de compra y contratación;
- Las peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes;
- Las acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998;
- La participación en audiencias públicas del proceso de compra y contratación;
- Los recursos y acciones legales que se requieran para el desarrollo del control social.

---

43. Ver artículo 62 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática".

44. Para más información sobre el derecho de petición y en otros instrumentos jurídicos, puedes consultar el Módulo "Mecanismos jurídicos para el control social a la gestión pública".

# Capítulo 3. Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP)

Recuerda que el SECOP es la estructura tecnológica definida por la legislación para el Sistema de Compra y Contratación Pública; y sirve como un medio de publicidad e información sobre los procesos de compra y contratación –para el Estado, las entidades, los proveedores, los órganos de control y la ciudadanía–, a la par que genera la interacción entre la Entidad Estatal y los proponentes.



## 1. ¿Qué es el SECOP?

En Colombia, a través del Decreto 2170 del 30 de septiembre de 2002 y la Directiva Presidencial 12 del 1 de octubre de 2002, fueron establecidas las bases normativas para el establecimiento del Sistema Electrónico para la Contratación Pública.

En un principio se estableció la posibilidad de hacer la publicidad de los procesos de contratación a través de la página web de la entidad, y se previó la construcción de un sistema electrónico integral de contratación estatal. Con el tiempo, esta iniciativa se concretó en el llamado Portal de Contratación, al cual se accedía a través de la dirección electrónica [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co).

En 2007, con la expedición de la Ley 1150, a este sistema se le dio el nombre de Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), y su administración se le entregó a partir de 2012, a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

El SECOP es la estructura tecnológica definida por la legislación, para el Sistema de Compra y Contratación Pública. Debe servirle al Estado, a las entidades, a los proveedores, a los órganos de control y a los ciudadanos como medio de información, gestión, ejecución, supervisión y de control sobre las compras y la contratación.

## 2. ¿Qué contiene el SECOP?

En primer lugar, la ley define que el SECOP debe tener las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de contratación; servir de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía; contar con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos; e integrar los sistemas que involucren la gestión contractual pública <sup>45</sup>.

Que tenga las funcionalidades tecnológicas significa que las entidades y los proveedores puedan hacer los procesos de compra y contratación de forma electrónica, a través de la herramienta, en línea y en tiempo real, de manera transparente y segura. Así, la participación de entidades, proponentes, contratistas, supervisores o interventores, órganos de control y ciudadanos se hace en tiempo real, a través del uso de las tecnologías de la información, y todo

está a la vista desde la plataforma tecnológica. Esto ahorra tiempo, recursos, y mejora las condiciones de acceso a los procesos y facilita las compras.

Servir de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía, significa centralizar la información para su manejo y esto implica la obligación de las entidades estatales, todas, sin distinción del régimen de contratación, de publicar en el SECOP su contratación, y el derecho de todos de acceder a esa información; con ello se logra contar con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos. En el SECOP está toda la información de la compra y la contratación.

El SECOP debe integrar los sistemas que involucren la gestión contractual pública, para que sea más fácil la compra y la contratación, haya intercambio de información, y se cumpla con ser el punto único de información, y además la herramienta de contratación en línea.

En el SECOP se debe poder encontrar toda la información sobre la compra y la contratación, y debe ser facilitar su acceso, manejo y obtención de datos y reportes. Además, allí se usa el formato de **datos abiertos**.

En la actualidad la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente administra el SECOP, y hace una diferenciación entre el SECOP I y el SECOP II.

El SECOP I es la primera plataforma usada en Colombia para

45. Ver artículo 3 de la 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".

la publicidad de los procesos de contratación, en donde las entidades estatales publican los documentos, sin que puedan hacerse los procesos en línea o haya comunicación alguna entre Entidad Estatal y los proponentes a través de la herramienta tecnológica.

El SECOP II es una plataforma transaccional. Esto es, que además de servir como medio de publicidad de los procesos, genera la interacción entre Entidad Estatal y los proponentes a través de la plataforma, en línea, en tiempo real y usando las tecnologías de la información. Esta interacción también se da con la gestión del contrato y su ejecución.

### ¿Qué son los datos abiertos?

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información <sup>46</sup>, define los datos abiertos como:

(...) todos aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos. (Ley 1712, 2014, art. 6) <sup>47</sup>

46. Ley Estatutaria 1712 de 2004, "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones".

En otras palabras, los datos abiertos son información sin procesar, en un formato que permite su uso por cualquier persona de forma libre y sin restricciones. La información de la compra y la contratación pública está en formato de datos abiertos para que pueda ser usada por las personas, entre otras cosas, para el control social.

### ¿En dónde están los datos abiertos de la compra y contratación pública?

Teniendo en cuenta que el SECOP es el punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y para la ciudadanía en materia de compra y contratación pública, Colombia Compra Eficiente<sup>48</sup>, en su calidad de ente rector del Sistema de Compra y Contratación Pública, desarrolló la forma de poner en datos abiertos la información de la compra y la contratación pública.

En este sentido, Colombia Compra Eficiente implementó en su página web el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas <sup>49</sup>(Open Contracting Data Standard -OCDS- en inglés) establecido por la Alianza para las Contrataciones Abiertas . El estándar permite la publicación de información estructurada del SECOP en todas las etapas de un proceso de contratación, desde la planeación hasta la ejecución y la liquidación.

## ¿Qué contiene la información de datos abiertos del SECOP?

La información corresponde a datos primarios (de acuerdo con la definición de la ley ya señalada), es decir, proviene de la fuente de origen. La calidad de la información<sup>50</sup> depende de las entidades estatales, quienes son responsables de la oportunidad, objetividad y veracidad de la información que publican.

La información de datos abiertos del SECOP contiene, entre otros, los siguientes campos:

- Nombre de la entidad;
- Nivel de la entidad;
- Causal de la forma de contratación;
- Código de bienes y servicios de las Naciones Unidas;
- Responsable de la adquisición en la entidad;
- Fecha de cargue de la información en la plataforma;
- Tipo de proceso;
- Estado del proceso;
- Objeto a contratar;
- Cuantía a contratar;
- Valor del contrato;
- Adiciones;
- Contratista;
- Plazo ejecución.

En el SECOP también está la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC), que contiene los catálogos de bienes y servicios sobre los que las entidades estatales compran a

través de órdenes directas de compra<sup>51</sup>. Los datos abiertos derivados de la TVEC contienen, entre otros, los siguientes campos:

- Nombre de la entidad;
- Rama a la que pertenece;
- Nivel de la entidad;
- Agregación de demanda de la cual hace uso;
- Fecha de la orden compra;
- Proveedor;
- Estado;
- Artículos.

47. A esta definición se suma la de la Carta Internacional de Datos Abiertos: "datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar"; y la del Banco Mundial en el documento de diagnóstico y recomendaciones para la implementación de un programa de datos abiertos realizado para Colombia en el año 2015: "datos publicados en formatos legibles por máquinas, que están disponibles públicamente bajo una licencia abierta que asegura que pueden ser utilizados, reutilizados o distribuidos libremente por cualquier persona, para cualquier propósito legal" (Datos Abiertos, s.f.).

48. Agencia Nacional de Contratación Pública creada por el Decreto ley 4170 de 2011. Administra el SECOP.

49. En inglés: Open Contracting Partnership. Para más información consulta: <https://www.open-contracting.org/>.

50. Ver artículo 3 de la Ley Estatutaria 1712 de 2004, "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones".

51. Colombia Compra Eficiente celebra Acuerdos Marco de Precios para la conformación de catálogos virtuales que son usados por las entidades para adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. Ver artículo 2 de la 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.

Al ser una forma de compra y de contratación, la información que se deriva del uso de la TVEC también es información que sirve para realizar control social a la gestión contractual de las entidades estatales, en especial porque esta forma de adquirir bienes y servicios es relativamente novedosa en el sistema de compra y contratación pública, pero genera grandes beneficios para la administración, toda vez que con ella se logran ventajas comerciales por agregación de demanda.

### 3. ¿Qué información de compra y contratación está en el Portal de Datos Abiertos?

Colombia Compra Eficiente, en línea con la política de Gobierno en Línea (GEL) del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic) –una política que tiene como objetivo construir un Estado más eficiente, más transparente y más participativo con el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)–, publicó en el Portal de Datos Abiertos ([www.datos.gov.co](http://www.datos.gov.co)) la totalidad de la información del SECOP desde 2011 hasta la fecha. En el Portal se encuentra la totalidad de los procesos de compra y contratación por parte de las entidades estatales, un enlace directo a los documentos del proceso y un procesador estadístico y gráfico en línea.

El acceso y uso de la información del Portal de Datos Abiertos y de la información publicada en Datos Abiertos de

Colombia Compra Eficiente<sup>52</sup> es totalmente gratuito y abierto al público. El principal objetivo es aumentar la transparencia y el acceso a los procesos de contratación que realizan las entidades estatales, para la descarga, uso de la información y la promoción de un mejor análisis.

Colombia Compra Eficiente desarrolló un manual en el cual se detalla cómo se puede acceder tanto a la información contenida en el Portal de Datos Abiertos como a la información contenida en Datos Abiertos, bajo el estándar OCDS, para el acceso a su contenido, su procesamiento, descarga y visualización. El manual incluye además un caso de uso específico para que los interesados puedan llevar a cabo una implementación inicial y les sirva de punto de partida para sus investigaciones y análisis particulares en estas dos fuentes de información<sup>53</sup>.

**En conclusión, el SECOP hoy es la herramienta de información para el control social a la compra y la contratación pública, en tanto es ahí en donde todas las entidades deben publicar su contratación. Esto, junto con la información de planes, proyectos y programas, y la información presupuestal de cada entidad –que debe estar a disposición de los interesados en la página web de la entidad–, le permite al interesado tener la información necesaria para ejercer un correcto, completo y efectivo control social.**

52. <https://www.colombiacompra.gov.co/transparencia/gestion/documental/datos-abiertos>

53. Para más información sobre el manual, ingresa a: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/manual\\_datos\\_abiertos\\_esp.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/manual_datos_abiertos_esp.pdf).

Te invito a que consultes los módulos del Plan Nacional de Formación para el Control Social en el siguiente enlace:

<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/curso-para-veedurias-ciudadanas/plan-nacional-formacion-control-social>

Ahora que cuentas con las herramientas conceptuales para hacer control social a la compra y contratación pública, ánimo y participa en las decisiones que afectan a tu comunidad e inciden en el goce efectivo de sus derechos.



# Anexos

## Anexo 1. Normograma

A continuación, se enuncian las normas que tienen relación con el Módulo “Control social a la compra y la contratación pública”.

Norma	Título	año
Constitución Política	Constitución Política	1991
Ley 80	Por el cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.	1993
Ley 87	Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.	1993
Ley 190	Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.	1995
Ley 489	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del 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.	1998
Ley 590	Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.	2000
Ley 734	Por la cual se expide el Código Único Disciplinario.	2002
Ley 816	Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública.	2003
Ley 1150	Por medio de la cual se introducen medidas para la eficacia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.	2007

Ley 1437	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	2011
Ley 1474	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.	2011
Ley 1508	Por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.	2012
Ley 1530	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.	2012
Ley 1581	Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.	2012
Ley 1682	Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.	2013
Ley 1697	Por medio de la cual se crea la estampilla pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.	2013
Ley 1712	Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.	2014
Ley 1755	Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición.	2015
Ley 1757	Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.	2015
Ley 1778	Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción.	2016
Ley 1882	Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la Ley de Infraestructura y se dictan otras disposiciones.	2018

Decreto 111	Por la cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.	1996
Decreto Ley 4170	Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente, se determinan sus objetivos y estructura.	2011
Decreto Ley 019	Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.	2012
Decreto 1082	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.	2015
Decreto 392	Por el cual se reglamentan los numerales 1, y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, sobre incentivos en procesos de contratación en favor de personas con discapacidad.	2018

## Anexo 2. Control fiscal excepcional<sup>54</sup>

En el nuevo modelo de Estado Colombiano, el Estado Social de Derecho, se han concebido sistemas articulados de controles y contrapesos que procuran o se encaminan a la prevención y sanción de las fallas o extralimitaciones por parte de quienes ejercen poder público. Bajo ese orden de ideas, el constituyente colombiano institucionalizó varios sistemas de controles entre los cuales se destaca el control fiscal.

Con la Constitución de 1991, la función pública de control fiscal adquirió una nueva orientación dentro de la filosofía del nuevo

Estado Social de Derecho, dirigida a la aplicación de los principios de eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales. El control fiscal como está constituido por la norma superior, comprende la vigilancia de la gestión fiscal de la administración, que no se limita a aquella que se predica de la Rama Ejecutiva, sino que se hace extensivo a todos los órganos del Estado y a los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación.

54. Texto elaborado por la Contraloría General de la República.

De conformidad con lo previsto en el artículo 267<sup>55</sup> de la Constitución, **el control fiscal es una función pública especializada, que consiste en vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación.**

Cuando esa norma dispone que la Contraloría General de la República vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, sin excepción alguna, consagra una cláusula general de competencia para ésta entidad, a la cual se le encomendó, de manera exclusiva y excluyente, la función de control fiscal que tiene el Estado colombiano.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 267 de la norma superior, la competencia de la Contraloría General de la República para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración se circunscribe al orden nacional, es decir a las entidades o particulares que manejen, recauden o administren fondos o bienes de la Nación y en forma excepcional se le confiere competencia a la Contraloría General de la República para adelantar el control fiscal sobre las cuentas de cualquier entidad territorial.

En el ámbito territorial dicha competencia está adscrita a las contralorías en sus respectivos órdenes. En los departamentos, distritos y municipios se manejan o administran diferentes recursos, los girados por la Nación y los propios, éstos últimos están constituidos por las rentas que provienen de la explotación de bienes que son de su propiedad exclusiva y aquellos que se generan

por el recaudo de impuestos, tasas y contribuciones, y son una fuente endógena de financiación. Entonces las entidades territoriales financian sus gastos con recursos originados en el recaudo de sus impuestos denominados recursos propios, (endógenos) y los que aporta la Nación (exógenos), diferenciación de vital importancia para delimitar competencias en materia de control fiscal. En este sentido, la Contraloría General de la República posee competencia para fiscalizar los recursos del orden nacional, y las contralorías territoriales vigilan la gestión fiscal de la administración en sus respectivos órdenes.

**Así, la competencia de la Contraloría General de la República, para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración se circunscribe al orden nacional, es decir a las entidades o particulares que manejen, recauden o administren fondos o bienes de la Nación y que en forma excepcional se le confiere competencia a la Contraloría General de la República, para adelantar el control fiscal**

---

55. Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, contratadas previo concepto del Consejo de Estado. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

sobre cuentas de cualquier entidad territorial. Es así como el inciso tercero del artículo 267, fue desarrollado por la Ley 42 de 1993, la cual establece en el artículo 26 los requisitos para que el ente fiscalizador superior, asuma en forma excepcional el control fiscal sobre las cuentas de cualquier ente territorial, sin perjuicio de la competencia que en esa materia le corresponde ejercer a las contralorías territoriales.

El Control fiscal sobre los recursos y bienes locales y departamentales, es decir, aquellos que no son de la Nación, es ejercido por las contralorías municipales, distritales y departamentales que constituyen las contralorías territoriales, de conformidad con el artículo 272 de la Constitución Política de Colombia.

Sobre las características del control fiscal excepcional, en el concepto 023 de 2017, se ha pronunciado el Consejo de Estado, en los siguientes términos:

(...) 1.1. Según lo señala el artículo 26 en cita, es excepcional, quiere decir, en los casos taxativamente señalados en esta norma, o cualquier otra que la sustituya o modifique. Se explica esta excepcionalidad, porque se trata de una función que ordinariamente corresponde a organismos distintos de la Contraloría General de la República, como son las contralorías departamentales y municipales, atendiendo la previsión del artículo 268 de la Carta, a cuyo tenor a éstas les compete ejercer las funciones atribuidas al Contralor General en el ámbito de su jurisdicción. 1.2. Es posterior, como lo es el control fiscal por regla general, por expresa disposición de los artículos 267 y 272 de la Constitución Política. 1.3.

Es rogado, por cuanto requiere solicitud de las autoridades señaladas en la ley, o de la ciudadanía, en la forma que allí se prescribe. 1.4. Aunque en el artículo 26 en comento se hace la salvedad de que la facultad excepcional se ejercerá sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales y municipales, que no contempla la norma constitucional que la origina, es menester entender que es prevalente o preferente sobre el control fiscal que, en el caso, corresponda a la respectiva contraloría territorial. (Consejo de Estado, Sentencia C-604, 2000)

En relación con ésta última característica, debe entenderse así y no es posible que se entienda de manera distinta. El entenderlo de otra forma implicaría la existencia de una competencia concurrente sobre unos mismos hechos constitutivos de daño, respecto de los cuales se adelantarían dos acciones de control fiscal por parte de dos autoridades distintas. Lo anterior iría en contra de principios sustanciales como lo son el NON BIS IN IDEM y el juez natural.

Un aspecto importante que debe tenerse en cuenta a la hora de hablar del control fiscal excepcional es el aspecto de la temporalidad, el control fiscal excepcional es PROTEMPORE, ello con fundamento en el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, norma que fue modificada por el artículo 122 de la Ley 1474 de 2011, esto implica que el mismo únicamente se dará por el tiempo que dure la revisión de cuentas de la entidad territorial y mientras se ejecuten los procesos de responsabilidad fiscal si hay lugar a ello.

Así, el control fiscal excepcional no implica el vaciamiento de la competencia de la contraloría territorial.

Finalmente, en lo que respecta a las características del control fiscal excepcional no puede perderse de vista que el mismo es posterior y selectivo, en relación con lo cual es importante precisar que el artículo 5 de la Ley 42 de 1993, define el control posterior como la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos y por selectivo, se entiende la elección de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.

Otro aspecto que debe tener en cuenta la ciudadanía en relación con el tema del control fiscal excepcional es el de los requisitos constitucionales y legales.

El inciso tercero del artículo 267 de la Constitución Política, fue desarrollado por la Ley 42 de 1993, la cual en el artículo 26 establece los requisitos para que el ente fiscalizador superior, asuma en forma excepcional el control fiscal sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio de la competencia que en esa materia le corresponde ejercer a las contralorías territoriales. Tales requisitos:

La Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial en los casos excepcionales previstos por la ley.

1. El legislador los circunscribe a las autoridades competentes para requerir la intervención del máximo organismo de control fiscal, en tal sentido la norma ordena

que el control fiscal excepcional procede: "A) a solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, de cualquier comisión permanente del Congreso de la República o de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales; B) a solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana". Igualmente la Ley 850 de 2003 "Por medio del cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas", modificada por el artículo 68 de la Ley 1757 de 2015, en el artículo 68, literal d, establece la facultad de estas, de solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el literal b, del artículo 26 de la Ley 42 de 1993. C) Cualquier comisión permanente del Congreso de la República, con el cumplimiento de los siguientes requisitos: presentación de un informe previo y detallado, para sustentar la solicitud y la aprobación de la solicitud por la mayoría absoluta de dicha comisión. Si la solicitud fuere negada esta no podrá volver a presentarse hasta pasado un año de la misma.

2. La solicitud deberá contener el asunto objeto de control, es decir, se debe especificar la cuenta, el contrato, el proceso, la vigencia, entre otros, de lo contrario, es decir, si fuera en abstracto implicaría el vaciamiento de la competencia de la contraloría territorial respectiva.

3. Deberá incluir motivación, es decir, señalar con claridad los eventos en que se presume la falta de imparcialidad o de la falta de idoneidad de la autoridad competente, esto es, de la contraloría territorial. (Sentencia c-364 de 2001)

El control fiscal excepcional a solicitud de la ciudadanía:

En casos de solicitud de la ciudadanía es preciso remitirse a la Ley 850 de 2003, puesto que, conforme lo ordena el literal b) del artículo 26 de la ley 42 de 1993, éste requerimiento debe hacerse “a través de los mecanismos de participación que establece la ley”.

Ley 850 de 2003 define las veedurías ciudadanas como:

El mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. (art. 1)

Igualmente la Ley 850, exceptúa a las empresas de servicios públicos domiciliarios, ordenando que respecto de ellas “este control se ejercerá de conformidad con lo preceptuado en la Ley 142 de 1994” (parágrafo, art. 1).

Los artículos 2 y 3 de la misma ley, establecen que:

(...) todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles... podrán constituir veedurías ciudadanas [procediendo...] a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, objeto de la vigilancia,

nivel territorial, duración y lugar de residencia. (Ley 850, 2003)

Es decir, desde su constitución, las veedurías ciudadanas deben identificar sus integrantes, el objeto de la vigilancia, los veedores elegidos que, junto con las demás exigencias de la ley, se recogerán en el acta de constitución de la respectiva veeduría, la cual debe registrarse “ante las personerías municipales o distritales o ante las cámaras de comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción.” (Ley 850, 2003, art. 3).

La Ley 850, incluye entre los “instrumentos de acción” de las veedurías, el de “d) solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993” (art.16).

El parágrafo del citado artículo 16 de la Ley 850 advierte que “en todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría territorial respectiva” (Ley 850, 2003).

Concluye entonces la Sala que el control fiscal excepcional que la Contraloría General de la República puede ejercer en los organismos y entidades del nivel territorial, debe recaer sobre actividades, operaciones y procesos específicos, determinados en las solicitudes que para el efecto pueden hacer las autoridades y los ciudadanos habilitados por el artículo 26 de la Ley 42 de 1993.

Es la facultad que tienen las veedurías ciudadanas, de conformidad con lo dispuesto en el literal d) de la Ley 850 de 2003, para solicitar a la Contraloría General de la República (CGR) que ejerza el control fiscal posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías territoriales. De conformidad la Resolución Orgánica 6069 del 26 de agosto de 2009, expedida por la CGR:

Se entiende por control fiscal posterior en forma excepcional, la facultad constitucional y legal otorgada a la Contraloría General de la República para ejercer control fiscal en cualquiera de sus modalidades y acciones sobre las cuentas de cualquier entidad del nivel territorial, cuya competencia natural está asignada en el ente de control fiscal territorial, relevando a este de su competencia sobre los asuntos materia del mismo; previo cumplimiento de los requisitos previstos por la ley. (art. 2)

La solicitud de control excepcional a la CGR por parte de las veedurías ciudadanas debe hacerse por escrito y especificando el objeto de control, es decir, la cuenta, contrato, proceso y la vigencia, entre otros, de competencia de la Contraloría territorial respectiva, incluyendo el sustento de dicha solicitud, es decir, reseñando los eventos en los que se presume duda de imparcialidad o falta de idoneidad de la contraloría territorial.

# Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia.

Benavides, J. L.; Moreno C., P. (2016). (Eds.). La contratación pública en América Latina. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Deik A., C. (2014). Guía de Contratación Estatal: Deber de planeación y modalidades de selección. Buenos Aires: AbeledoPerrot S.A.

Colombia Compra Eficiente (s.f.). Plan Estratégico de Colombia Compra Eficiente 2017-2020. Recuperado de: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/20170125planestrategico\\_0.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20170125planestrategico_0.pdf)

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

Colombia Compra Eficiente (s.f.). Guía para la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones, Recuperado de: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_plan\\_anual\\_adquisiciones.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_plan_anual_adquisiciones.pdf)

Colombia Compra Eficiente (s.f.). Guía para la elaboración de Estudios del Sector de Colombia Compra Eficiente. Recuperado de: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_elaboracion\\_estudios.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_elaboracion_estudios.pdf)

Congreso de Colombia. (6 de julio de 2015). Ley Estatutaria 1757 de 2015, "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática". [Ley Estatutaria 1757 de 2015]. DO: 49565

Congreso de Colombia. (30 de junio de 2015). Ley 1755 de 2015, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. [Ley 1755 de 2015]. DO: 49559

Congreso de Colombia. (6 de marzo de 2014). Ley Estatutaria 1712 de 2014, “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”. [Ley Estatutaria 1712 de 2014]. DO: 49084

Congreso de Colombia. (12 de julio de 2011). Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”. [Ley 1474 de 2011]. DO: 48128

Congreso de Colombia. (18 de enero de 2011). Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. [Ley 1437 de 2011]. DO: 47956

Congreso de Colombia. (16 de julio de 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”. [Ley 1150 de 2007]. DO: 46691

Congreso de Colombia. (24 de julio de 2000). Ley 599 de 2000, “Por la cual se expide el Código Penal”. [Ley 599 de 2000]. DO: 44097

Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 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”. [Ley 489 de 1998]. DO: 43464

Congreso de Colombia. (15 de julio de 1994). Ley 152 de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”. [Ley 152 de 1994]. DO: 41450

Congreso de Colombia. (26 de enero de 1993). Ley 42 de 1993, “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”. [Ley 42 de 1993]. DO: 40732

Congreso de Colombia. (28 de octubre de 1993). Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”. [Ley 80 de 1993].

Consejo de Estado. (24 de mayo de 2000). Sentencia C-604/00. [MP Carlos Gaviria Díaz].

Corte Constitucional. (13 de septiembre de 2013). Sentencia C-826/13. [MP Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional. (2 de abril de 2001). Sentencia C-364/01. [MP Eduardo Montealegre Lynett].

Datos Abiertos (s.f.) Guía de Datos Abiertos. Disponible en [www.datos.gov.co](http://www.datos.gov.co)

Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015). Decreto 1082 de 2015. “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”. [Decreto 1082 de 2015].

Presidencia de la República. (20 de enero de 2015). Decreto 103 de 2015. “Compilado en el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015 del Sector Presidencia de la República. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones”. [Decreto 103 de 2015]. DO: 49400

Rodríguez R., L. (2017). Derecho Administrativo General y Colombiano. Vigésima Edición, Tomo I. Bogotá: Editorial Temis.

Suarez B., G.(2014). Estudios de derecho contractual público. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana – Legis.

Villamizar-Schiller, E. A. (2010). El derecho colectivo: “moralidad administrativa” en la contratación estatal. Fortalecimiento de los principios del derecho administrativo. Estudios Socio-Jurídicos, [S.l.], 8 (2), 173-205. Recuperado de: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/328>