

CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL (MODALIDAD
DE CONTRATACIÓN DIRECTA): UNA BÚSQUEDA PARA SU
PREVENCIÓN DESDE EL AMBITO TERRITORIAL EN
COLOMBIA

CARLOS OSSA BARRERA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL
ROSARIO FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D. C.
2026

CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL (MODALIDAD DE
CONTRATACIÓN DIRECTA): UNA BÚSQUEDA PARA SU PREVENCIÓN
DESDE EL AMBITO TERRITORIAL EN COLOMBIA

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

Presentado por:

CARLOS OSSA BARRERA

Director:

Dr. WILSON ALEJANDRO MARTINEZ SANCHEZ

Doctor en Derecho Penal

Universidad Pompeu Fabra. Barcelona, España

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D. C.
2026

- **Agradecimientos**

Agradezco a Dios por darme la vida, la salud y la oportunidad de asumir este gran reto académico. Expreso igualmente mi gratitud a mi familia; a mi padre, Gabriel, por su apoyo en los momentos de dificultad; a mi madre, “Titela”, por estar siempre a mi lado brindándome ánimo; y a mi hermana, Gabriela, quien me inspira con su ternura. De manera especial, agradezco al Dr. Martínez, quien me guió académicamente con su sabiduría en la elaboración de este trabajo de grado, así como a la Universidad del Rosario (Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario), que durante tantos años ha sido mi segunda casa. Finalmente, agradezco a mi mascota Tareck, porque, entre mejor conozco las instituciones de mi patria, más quiero a mi perro.

Resumen

Este trabajo de investigación presenta un estudio con enfoque metodológico cualitativo orientado al análisis del fenómeno de la corrupción en el ámbito territorial, con especial énfasis en los municipios de quinta y sexta categoría. Asimismo, examina la incidencia de la contratación directa en dichos contextos y evalúa la eficacia de las herramientas jurídicas diseñadas para prevenir la corrupción. Para ello, se realizó un análisis de doctrina especializada, jurisprudencia relevante y normativa nacional en la materia. Adicionalmente, se formularon derechos de petición a diversos municipios de quinta y sexta categoría en distintos departamentos del país, con el fin de obtener información empírica. Los resultados evidencian una brecha significativa entre lo que establece el ordenamiento jurídico y su aplicación en la práctica administrativa, así como una limitada efectividad de los mecanismos legales existentes para la prevención de la corrupción.

Abstract.

This research presents a qualitative methodological study aimed at analyzing the phenomenon of corruption at the territorial level, with particular emphasis on fifth- and sixth-category municipalities. It further examines the role of direct contracting within these contexts and evaluates the effectiveness of legal instruments designed to prevent corruption. To this end, an analysis was conducted of specialized academic literature, relevant case law, and national legal frameworks on the subject. In addition, formal requests for information were submitted to various fifth- and sixth-category municipalities across different regions of the country in order to obtain empirical data. The findings reveal a significant gap between the provisions of the legal framework and their application in administrative practice, as well as a limited effectiveness of existing legal mechanisms in preventing corruption.

- **Palabras clave:** Derecho administrativo, Corrupción, Ciudadanía, Contratación directa.
- **Key words:** Administrative law, Corruption, Citizenship, Direct contracting.

Tabla de contenido

CAPITULO I. INTRODUCCIÓN

1. Introducción

1.1. Problema de Investigación

1.1.1. Alcance del Presente Trabajo

1.2. Hipótesis

1.3. Metodología de la investigación

1.3.1. Panorama Colombiano en Municipios (Muestra)

1.4. Marco teórico

1.4.1. Concepto / Definición

1.4.2. Estado del Arte

1.4.3. *Afectación en la vida cotidiana de la ciudadanía*

1.5. Contratación directa

1.6. Enfoque Político Criminal de la Norma

1.6.1. Artículos 122 y 209 de la Constitución política de Colombia

1.6.2. Título XV del Código Penal Colombiano

1.6.2.1. Sobre el peculado

1.6.2.2. Sobre el cohecho y la concusión

1.6.2.3. Sobre la contratación estatal

1.6.2.4. Sobre el tráfico de influencia

1.6.2.5 Enriquecimiento ilícito

1.6.2.6. Sobre el prevaricato

1.6.3. Estatuto Anticorrupción

1.6.4. Moralidad Administrativa como derecho colectivo

1.6.5. Estatuto General de la Contratación.

1.7. Territorialidad en Colombia

CAPITULO II. NORMATIVA INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN.

2. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (Convención de Mérida)

2.1.1. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

2.1.2. Órgano u órganos de prevención de la corrupción

2.1.3. Sector Público

2.1.4. Establecimiento de requisitos para candidaturas

2.1.5. Financiación de partidos y campañas políticas

2.1.6. Códigos de Conducta para funcionarios públicos

2.1.6.1. Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos

2.1.6.1.1. Facilidad para denunciar por parte de funcionarios públicos

2.1.6.1.2. Declaración de actividades por fuera del servicio público

2.1.6.1.3. Sanciones disciplinarias

2.1.7. Aspectos sobre la contratación estatal

2.1.8. Información Pública

2.1.9. Poder Judicial y Ministerio Público

2.1.10 Sector Privado

2.1.11. Participación de la Sociedad

2.1.12. Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

2.2. Convención de Caracas de 1996; La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y MESICIC.

2.2.1. Propósitos

2.2.2. Prevención

2.2.3. MESICIC

2.2.3.1 Conferencia de los Estados Parte

2.2.3.2. Comité de Expertos

2.3. Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales

2.3.1. Recomendaciones de la OCDE sobre el cohecho en Colombia

2.4. Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública

CAPITULO III. MARCO JURIDICO DE LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA UNA VISIÓN SOBRE LA MODALIDAD DE CONTRATACIÓN DIRECTA

- **Prevención de la Corrupción en la Contratación Estatal**

3.1 Constitución Política de Colombia

3.2 Leyes anticorrupción en Colombia

3.3 Decretos y otros actos administrativos

3.4 Jurisprudencia

CAPITULO IV. MARCO INSTITUCIONAL COLOMBIANO

4.1. Personerías y Contralorías Municipales

4.1.1. Reseña Histórica de las Personerías

4.1.2. Personerías en Colombia

4.1.3. Contralorías Municipales

4.2. Oficinas de Control Interno

4.3 Sociedad Civil

4.3.1. Veedurías Ciudadanas

- 4.3.2. Personeros y Contralores Estudiantiles
- 4.3.3. ONG's
- 4.4. Mecanismos de Participación Ciudadana
 - 4.4.1. El Voto
 - 4.4.2. Cabildo Abierto
 - 4.4.3. Iniciativa Popular Normativa
 - 4.4.4. Revocatoria del Mandato
 - 4.4.5. Referendo
 - 4.4.6. Consulta Popular
- 4.5. Otros Mecanismos de Acceso a la Administración Municipal
 - 4.5.1. Derecho de Petición
 - 4.5.2. Presupuestos Participativos
 - 4.5.3. Consejos Municipales de Juventud

CAPITULO V. TOMA DE POSTURA

CAPITULO VI. CONCLUSIONES

CAPITULO VII. BIBLIOGRAFÍA

CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

Colombia ha suscrito diversos instrumentos internacionales orientados a la sanción y prevención de la corrupción, junto con sus respectivos protocolos y mecanismos de seguimiento. Entre ellos se destacan la Convención de Mérida (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción), ratificada mediante la Ley 970 de 2005, y la Convención Interamericana contra la Corrupción, incorporada al ordenamiento jurídico mediante la Ley 412 de 1997.

Asimismo, el legislador colombiano ha desarrollado un conjunto de normas orientadas a fortalecer la prevención de la corrupción, entre las cuales se encuentran la Ley 472 de 1998, la Ley 850 de 2003, la Ley 1474 de 2011, la Ley 1712 de 2014 y la Ley 2195 de 2022.

No obstante, a pesar de este marco normativo, la contratación directa se ha consolidado como la modalidad predominante en los municipios de quinta y sexta categoría. Adicionalmente, los controles existentes sobre esta modalidad resultan limitados. En efecto, aunque una de sus causales —la urgencia manifiesta— está sujeta a control de legalidad por parte de la respectiva contraloría territorial¹, dicho control se restringe al acto administrativo que la declara y al contrato celebrado en virtud de esta. Más allá de ello, no existen mecanismos de control diferenciados frente a otras modalidades de contratación.

De acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano, la licitación pública constituye la regla general en materia de contratación estatal. Sin embargo, en la práctica, la contratación directa parece operar como la modalidad preferente, tanto en el nivel nacional como en el territorial, especialmente en los municipios de quinta y sexta categoría.

La categorización en Colombia se aplica a las entidades territoriales —departamentos, distritos y municipios— y responde, en principio, a criterios relacionados con la población y la capacidad fiscal. No obstante, en la práctica, su utilización se ha limitado principalmente a la determinación del salario de los alcaldes y gobernadores, sin reflejar necesariamente la capacidad institucional real de dichas entidades

¹ Literal A del Artículo 2 de la Ley 1150 del 16 de julio 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 Público” de la República de Colombia consulta realizada en url: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Las categorías municipales en Colombia se determinan con base en dos factores principales: (i) la población y (ii) los ingresos corrientes de libre destinación. En este sentido, el ordenamiento jurídico establece siete categorías para municipios y distritos: especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta.

La categoría especial corresponde a las entidades territoriales con mayor población — superior a 500.000 habitantes— y con ingresos corrientes de libre destinación que superan los 400.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En contraste, los municipios de quinta y sexta categoría se caracterizan por contar con menos de 20.000 habitantes y con ingresos que no superan los 25.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Para efectos de la categorización, el criterio determinante es el nivel de ingresos corrientes de libre destinación del respectivo municipio.

De acuerdo con la Contaduría General de la Nación (2023), de los 1.102 municipios existentes en Colombia, 1.009 corresponden a las categorías quinta y sexta, lo que representa el 91,56% del total. Esta cifra no constituye un dato meramente estadístico, sino una premisa estructural del problema jurídico que aborda la presente investigación.

CATEGORÍA	MUNICIPIOS
Especial	6
Primera	27
Segunda	19
Tercera	25
Cuarta	16
Quinta	42
Sexta	967
TOTAL	1102

Elaboración Propia; Fuente: Contaduría General de la Nación (2023)

En términos institucionales, ello significa que la organización territorial colombiana está compuesta, en su inmensa mayoría, por entidades con baja capacidad fiscal, reducida estructura administrativa y alta dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP).

Si se acepta que los municipios constituyen la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (art. 311 de la Constitución Política), debe concluirse que el funcionamiento real del Estado colombiano descansa, principalmente, en municipios catalogados como básicos.

Desde esta perspectiva, el análisis de la corrupción en los municipios de quinta y sexta categoría adquiere una dimensión estructural y no marginal. No se trata de estudiar un fenómeno periférico, sino de examinar el espacio territorial en el que opera más del noventa por ciento de la administración municipal del país. En consecuencia, cualquier deficiencia en los mecanismos de prevención de la corrupción en estas entidades territoriales impacta directamente la efectividad del Estado social de derecho en su dimensión local.

La relevancia de esta premisa se acentúa al observar que estos municipios presentan características institucionales que incrementan los riesgos asociados a la discrecionalidad administrativa, entre las cuales se destacan:

- Limitada planta de personal técnico especializado.
- Oficinas de control interno con baja capacidad operativa.
- Alta dependencia de transferencias nacionales.
- Elevado uso de la modalidad de contratación directa.

En este contexto, la contratación directa, aunque jurídicamente concebida como una modalidad excepcional, se convierte empíricamente en la forma predominante de contratación. Ello genera un escenario en el que confluyen una amplia discrecionalidad administrativa, la debilidad de los controles ex ante y una limitada capacidad de auditoría técnica, factores que la literatura especializada identifica como condiciones propicias para el riesgo de captura administrativa (Klitgaard, 1988; Rose-Ackerman & Palifka, 2016).

1. 1. Problema de Investigación

El problema que aborda este trabajo de investigación se centra en la eficacia de los mecanismos de prevención de la corrupción en Colombia. Para efectos del presente estudio, la eficacia se entiende como la capacidad de lograr el resultado propuesto en el tiempo oportuno, de conformidad con la definición de la Real Academia Española: “Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”.

En este sentido, un mecanismo eficaz debe ser entendido como aquel que cumple su finalidad preventiva, esto es, evitar la ocurrencia de actos de corrupción. En consecuencia, cuando un mecanismo solo opera con posterioridad a la consumación del hecho —por ejemplo, mediante la terminación del contrato o su declaratoria de nulidad— no puede considerarse eficaz en términos de prevención, en la medida en que no impide la realización del daño, sino que actúa de forma reactiva.

Dentro de los mecanismos existentes, destaca especialmente la acción constitucional de acción popular, a través de la cual los ciudadanos participan por vía judicial en la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa². Asimismo, la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana desarrolla el concepto de control social como herramienta de intervención ciudadana en la gestión pública.

En el mismo sentido, el ordenamiento jurídico contempla disposiciones en el estatuto general de contratación estatal y en el régimen de función pública, en las que se establecen inhabilidades e incompatibilidades orientadas a prevenir situaciones como los conflictos de interés. No obstante, resulta necesario determinar si estos mecanismos son realmente eficaces, es decir, si cumplen efectivamente con su finalidad preventiva.

En este contexto, el análisis se orienta a establecer si dichos mecanismos operan de manera oportuna, si contribuyen a la disminución de prácticas corruptas o si, por el contrario, han derivado en un incremento de medidas sancionatorias sin un impacto real en la prevención. Asimismo, se examina si han logrado fortalecer el control social y el empoderamiento ciudadano, o si persiste la desconfianza frente a las administraciones municipales.

En el marco de la Ley 472 de 1998, que regula la acción popular, se establece como finalidad la prevención del daño a los derechos e intereses colectivos. En efecto, su artículo 2 dispone:

“Artículo 2°. Acciones populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.” (Subrayado fuera del texto original).

No obstante, aunque la norma consagra un propósito preventivo, en la práctica dicha finalidad se materializa principalmente a través de medidas cautelares dentro del proceso judicial, lo que desplaza la función preventiva hacia una lógica reactiva. Adicionalmente, si bien la ley establece términos para la protección de los derechos colectivos —que pueden ser de hasta setenta (70) días hábiles—, en la práctica estos procesos suelen extenderse por varios años, lo que limita su eficacia real como instrumento de prevención.

De igual forma, aunque existe un régimen normativo orientado a prevenir conflictos de interés, no se cuenta con mecanismos efectivos para evitar su ocurrencia, sino únicamente para sancionarlos una vez se han materializado. Esta misma lógica se observa en el

² Literal b del Artículo 4 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998 de la República de Colombia ““Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.”. Se eleva como derecho colectivo la “moralidad administrativa”

seguimiento a la financiación de campañas políticas, donde predominan los controles posteriores sobre las medidas preventivas

En el marco del presente estudio, se analizaron contratos celebrados por diversos municipios de distintas regiones del territorio colombiano, con el propósito de obtener una muestra representativa de las modalidades contractuales empleadas. De igual forma, se examinan los mecanismos actuales de prevención de la corrupción en un periodo comprendido entre 2020 y 2023, correspondiente al cuatrienio más reciente objeto de análisis.

En este contexto, se plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿Son eficaces los mecanismos para prevenir la corrupción estatal en la modalidad de contratación directa en municipios de quinta y sexta categoría en Colombia?

1. 1. 1. Alcance del Presente Trabajo

El presente trabajo se desarrolla mediante un enfoque de investigación cualitativa y tiene como propósito analizar el fenómeno de la corrupción desde el ámbito territorial. En particular, busca describir y explicar el marco jurídico e institucional existente para la prevención de la corrupción, así como su incidencia en la modalidad de contratación directa.

En este sentido, se realiza una revisión sistemática de las herramientas actuales de prevención, acompañada de un análisis de su eficacia. Dicho análisis incorpora instrumentos de índole internacional que permiten evaluar si los mecanismos de prevención de la corrupción en Colombia resultan adecuados y suficientes para cumplir su finalidad preventiva.

1. 2. HIPÓTESIS

En Colombia existen múltiples mecanismos orientados a la prevención de la corrupción; sin embargo, predominan los mecanismos de carácter sancionatorio, tanto en el ámbito penal como administrativo. Por su parte, los instrumentos diseñados específicamente para la prevención se ubican principalmente en el ámbito administrativo.

La hipótesis de este trabajo sostiene que los mecanismos de prevención de la corrupción en Colombia no son eficaces, en la medida en que no cumplen de manera efectiva su finalidad principal: evitar la ocurrencia de actos corruptos.

Esta ineficacia se evidencia, por ejemplo, en el funcionamiento de la acción popular como mecanismo de protección de la moralidad administrativa. Aunque se trata de una acción constitucional con términos procesales definidos en la legislación, en la práctica dichos plazos no se cumplen. Así, pese a que el trámite debería resolverse en un término aproximado de setenta (70) días hábiles, estos procesos suelen extenderse por varios años.

En consecuencia, la capacidad preventiva de este mecanismo no depende de su diseño normativo, sino de su aplicación efectiva, lo que limita su utilidad como herramienta para evitar conductas contrarias a la moralidad administrativa.

Ahora bien, la acción popular —como se expuso anteriormente— no resulta eficaz en su propósito preventivo. En esa misma línea, la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, aunque consagra diversos mecanismos e incluso regula aspectos fundamentales como el control social, presenta serias dificultades en su materialización práctica en el ámbito ciudadano.

Un ejemplo de ello es la revocatoria del mandato, cuyo ejercicio exige importantes recursos económicos y logísticos. A ello se suman prácticas que desvirtúan su finalidad, como la proliferación de contratos de prestación de servicios —frecuentemente celebrados mediante la modalidad de contratación directa— utilizados para influir en la voluntad de los ciudadanos, especialmente de quienes participan en estos procesos. En consecuencia, se debilita el verdadero alcance del control ciudadano en la lucha contra la corrupción.

Esta situación se agrava si se considera la falta de ajustes normativos en aspectos clave, como la configuración del censo electoral, el cual incluye a la totalidad de habitantes sin excluir a quienes no cuentan con capacidad de voto, lo que incide en la efectividad de estos mecanismos.

Adicionalmente, en el ámbito administrativo, los instrumentos orientados a prevenir la corrupción mediante la regulación de conflictos de interés —relacionados con aportantes de campaña, vínculos familiares, relaciones de amistad o acreencias— resultan insuficientes en la práctica. En muchos casos, estas disposiciones se convierten en normas de escasa efectividad, debido a la ausencia de mecanismos adecuados para detectar esquemas de triangulación o de ocultamiento de intereses.

Por ejemplo, los recursos no reportados en campañas políticas difícilmente pueden ser identificados bajo el marco normativo vigente. Del mismo modo, las restricciones derivadas de las inhabilidades para contratar suelen limitarse a grados cercanos de consanguinidad, sin abarcar de manera efectiva vínculos de afinidad, compromisos políticos u otras formas indirectas de influencia.

1. 3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo de carácter descriptivo, orientado al análisis de la legislación vigente en materia de prevención de la corrupción y su efectividad en la práctica. En este sentido, el estudio se centra en la interpretación de las normas jurídicas y su teleología, en el marco de un contexto general del fenómeno de la corrupción tanto a nivel nacional como internacional.

La investigación se fundamenta en una revisión bibliográfica, mediante la identificación y análisis de las principales disposiciones normativas relacionadas con la lucha contra la corrupción, tanto desde una perspectiva general como en su aplicación específica en municipios de quinta y sexta categoría en Colombia.

Para el desarrollo del estudio, se emplearon fuentes primarias, secundarias y terciarias, cuya selección se realizó con base en su pertinencia y relevancia para el problema de investigación. Los criterios de selección y la clasificación de dichas fuentes se explican en apartados posteriores.

En relación con las fuentes primarias, se analizaron principalmente normas jurídicas orientadas a la prevención y control de la corrupción. Estas incluyen disposiciones relacionadas con el fortalecimiento del control social, la regulación de las modalidades de contratación estatal y el establecimiento de mecanismos para prevenir riesgos como los conflictos de interés.

En relación con las fuentes secundarias, entendidas como sentencias judiciales y doctrina probable³, la investigación se orientó a la identificación de decisiones judiciales relevantes en materia de moralidad administrativa y lucha contra la corrupción. En particular, se priorizó el análisis de sentencias hito o fundacionales, entendidas como aquellas que abordan por primera vez un problema jurídico, unifican criterios jurisprudenciales o desarrollan casos de alto impacto que modifican o consolidan la interpretación existente⁴.

En este sentido, se seleccionaron providencias que permitieran identificar líneas jurisprudenciales en torno a la corrupción y, especialmente, sobre la acción popular como mecanismo de protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa. El análisis incluyó decisiones iniciales que contribuyeron a delimitar el alcance de este derecho, como la Sentencia C-459 de 2004 (M. P. Jaime Araújo Rentería) de la Corte Constitucional, en la cual se abordan aspectos relacionados con la ética pública y la moralidad administrativa.

De igual forma, se excluyeron aquellas providencias que se limitaban a reiterar líneas jurisprudenciales sin aportar elementos novedosos, así como aquellas que, aun refiriéndose a fenómenos de corrupción, no incorporaban enfoques relevantes en materia de prevención.

³ Sentencias C-104 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); C-836 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y entre otras, C-539 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) de la Corte Constitucional de Colombia Han sido determinantes para entender el alcance del precedente judicial en materia de doctrina probable entendido este como antecedentes judiciales sobre el mismo punto de derecho para la resolución de casos análogos, en el caso de la Corte Suprema de Justicia como tres (3) en su función de máximo tribunal de casación, uno como sentencia de unificación por parte del Consejo de Estado y uno como sentencia de unificación o sentencia de decisión constitucional en caso de la Corte Constitucional, estos deben seguirse tanto por autoridades judiciales como por autoridades administrativas.

⁴ Olano García, H. A. (2004). TIPOLOGÍA DE NUESTRAS SENTENCIAS CONSTITUCIONALES. *Vniversitas*, 53(108), 571–602. Recuperado a partir de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14750> Abarca aspectos sobre el entendimiento de sentencias hito y construcción de líneas jurisprudenciales.

Adicionalmente, se analizaron informes oficiales e indicadores que permiten dimensionar el fenómeno de la corrupción desde una perspectiva institucional. El estudio de estas fuentes tuvo como finalidad complementar el análisis jurídico mediante la comprensión de la forma en que el Estado produce, sistematiza y utiliza la información relacionada con la corrupción como objeto de estudio.

En la selección y búsqueda de fuentes terciarias se buscó doctrina académica sobre el asunto, buscando autores en dos aspectos, siendo el primero que sea en idiomas español e inglés, publicaciones en otros idiomas estaban descartadas, así mismo se buscó que las revistas con artículos que estuvieran por lo menos del primer al tercer cuartil, en el caso de libros de editoriales comerciales se estudiará si el autor ha publicado anteriormente en alguna revista científica académica de las características antes descritas.

1. 3. 1. Panorama Colombiano en Municipios (Muestra)

Para la construcción de la muestra de estudio, se formularon derechos de petición dirigidos a diez municipios de quinta y sexta categoría, pertenecientes a distintos departamentos del país, a saber:

1. La Dorada (Caldas)
2. Puerto Salgar (Cundinamarca)
3. Puerto Berrío (Antioquia)
4. Garzón (Huila)
5. San Juan del Cesar (La Guajira)
6. Cumaribo (Vichada)
7. Remolino (Magdalena)
8. Guachené (Cauca)
9. Chiquinquirá (Boyacá)
10. Lorica (Córdoba)

Por medio de estos derechos de petición se solicitó la siguiente información:

- a) población del municipio para el año 2024;
- b) presupuesto de inversión en los años 2020, 2021, 2022 y 2023;
- c) número de contratos celebrados bajo la tipología de prestación de servicios con cargo a recursos de inversión durante los años 2020, 2021, 2022 y 2023; y
- d) distribución anual de los contratos celebrados en dicho periodo, diferenciando aquellos

suscritos mediante contratación directa de los celebrados bajo otras modalidades de selección.

Los derechos de petición fueron remitidos a la totalidad de los municipios seleccionados. Sin embargo, únicamente dos entidades dieron respuesta oportuna, mientras que dos solicitaron prórroga sin emitir respuesta posterior. En consecuencia, fue necesario interponer ocho acciones de tutela con el fin de garantizar el acceso a la información requerida.

Los resultados obtenidos resultan consistentes con la hipótesis planteada en este trabajo, en la medida en que evidencian que la mayoría de los contratos en los municipios analizados se celebran mediante la modalidad de contratación directa, particularmente en la tipología de prestación de servicios.

En cuanto al criterio de selección de la muestra, se estableció que los municipios debían pertenecer a diferentes departamentos, con el fin de garantizar una adecuada representatividad regional. En este sentido, se incluyeron entidades territoriales ubicadas en distintas regiones del país, tales como los Llanos Orientales, el Eje Cafetero, la región Pacífica y la región Caribe.

Adicionalmente, los municipios seleccionados corresponden a categorías quinta y sexta, en coherencia con el objeto de estudio, y presentan niveles poblacionales heterogéneos. En efecto, la muestra incluye municipios con aproximadamente dos mil (2.000) habitantes, como Puerto Salgar (Cundinamarca), así como otros que alcanzan cerca de ochenta mil habitantes, como La Dorada (Caldas) y Garzón (Huila). Esta diversidad permite evidenciar la disparidad de contextos en los que operan estas entidades territoriales, sin perjuicio de las similitudes estructurales que comparten en términos administrativos y de gobernanza, particularmente en lo relativo a la gestión de sus recursos.

En consecuencia, los criterios de selección adoptados permiten afirmar que la muestra cuenta con representatividad territorial, al incluir municipios de diferentes regiones geográficas, con distintos niveles poblacionales y con una alta dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP).

La selección de los municipios también se fundamenta en que varios de ellos han sido catalogados con niveles de riesgo alto o muy alto de corrupción, según instrumentos como el Mapa de Riesgos de Corrupción de la Procuraduría General de la Nación, el Índice de Gobierno Abierto del Departamento Administrativo de la Función Pública y los informes de vigilancia y control fiscal de la Auditoría General de la República.

A ello se suma que estos municipios presentan una elevada proporción de contratación celebrada mediante la modalidad de contratación directa —que en algunos casos supera el 80% del total de contratos reportados en el Sistema Electrónico para la Contratación

Pública (SECOP)—, lo cual incrementa la exposición a riesgos asociados a la falta de pluralidad de oferentes y a la debilidad de los controles previos.

Finalmente, se trata de entidades territoriales con una marcada dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP), lo que limita su autonomía financiera y reduce su capacidad institucional para planificar, supervisar y ejecutar la contratación pública.

En conjunto, estos factores estructurales permiten explicar por qué los municipios de quinta y sexta categoría presentan mayores niveles de vulnerabilidad frente a prácticas corruptas, especialmente en el ámbito de la contratación estatal directa.

En el desarrollo de la investigación se identificaron aspectos relevantes en el uso de la modalidad de contratación directa, los cuales se evidencian en las siguientes tablas de resultados:

Municipio de Chiquinquirá (Boyacá)

Año	Promedio de Contratos Celebrados por Contratación Directa
2020	84,29 %
2021	85,49 %
2022	83,11 %
2023	85,22 %
Promedio General	84,22 %

Fuente: Elaboración propia. // Derecho de petición a la entidad

Municipio de Garzón (Huila)

Años	Promedio de Contratos Celebrados por Contratación Directa
2020	77,51 %
2021	79,37 %
2022	78,03 %

2023	74,50 %
Promedio General	77,35 %

Fuente: Elaboración propia. // Derecho de petición a la entidad

Municipio de Guachené (Cauca)

Años	Promedio de Contratos Celebrados por Contratación Directa
2020	98,97 %
2021	91,53 %
2022	88,93 %
2023	92,84 %
Promedio General	93,06 %

Fuente: Elaboración propia Fuente//Derecho de petición a la entidad

Municipio de Santa Cruz de Lorica (Córdoba)

Años	Promedio de Contratos Celebrados por Contratación Directa
2020	73,64 %
2021	70,22 %
2022	73,64 %
2023	69,23 %
Promedio General	71,68 %

Fuente: Elaboración propia // Derecho de petición a la entidad

Municipio de Puerto Salgar (Cundinamarca)

Años	Promedio de Contratos Celebrados por Contratación Directa
2020	73,64 %
2021	70,22 %
2022	73,64 %
2023	69,23 %
Promedio General	71,68 %

Fuente: Elaboración propia//Derecho de petición a la entidad

Municipio de Puerto Berrio (Antioquia)

Años	Promedio de Contratos Celebrados por Contratación Directa
2020	58,75 %
2021	61,45 %
2022	52,66 %

2023	66,73 %
Promedio General	59,89 %

Fuente: Elaboración propia//Derecho de petición a la entidad

Municipio de San Juan del Cesar (La Guajira)

Años	Promedio de Contratos Celebrados por Contratación Directa
2020	84,53 %
2021	75 %
2022	64,41 %
2023	52,35 %
Promedio General	69,07 %

Fuente: Elaboración propia// Derecho de petición a la entidad

En el mismo sentido, a partir de los datos suministrados por las diferentes entidades públicas, se identificó que, en los municipios de quinta y sexta categoría, la modalidad predominante de contratación no es la licitación pública, sino la contratación directa, lo que, en la práctica, la convierte en la verdadera modalidad de uso general:

MUNICIPIOS	Departamento	Promedio General de Contratos
-------------------	---------------------	--------------------------------------

		Celebrados por Contratación Directa
Chiquinquirá	Boyacá	84,22 %
Garzón	Huila	74,50 %
Guachené	Cauca	77,35 %
Lorica	Córdoba	71,68 %
Puerto Salgar	Cundinamarca	71,68 %
Puerto Berrio	Antioquia	59,89 %
San Juan del Cesar	La Guajira	69,07 %
Total del Promedio	General	72,62 %

Fuente: Elaboración propia// Consolidación producto de derechos de petición a las entidades mencionadas

Es importante señalar que, para efectos del presente estudio, los municipios de Remolino (Magdalena), La Dorada (Caldas) y Cumaribo (Vichada) —este último, el de mayor extensión territorial en Colombia— no suministraron información concreta frente a las preguntas formuladas.

Una vez interpuestas las respectivas acciones de tutela para garantizar el derecho de acceso a la información, dichas entidades manifestaron no contar con cifras consolidadas sobre la contratación correspondiente a los años 2020 a 2023. En particular, señalaron lo siguiente:

“En atención a lo solicitado en el literal c), se informa que no es posible establecer la cantidad de contratos celebrados en los años 2020, 2021, 2022 y 2023, debido a que en el proceso del empalme no se efectuó la entrega de la información, una vez revisados los archivos municipales no se cuenta con documentación que soporte los datos solicitados, y por ende no es posible certificar ni proporcionar cifras exactas sobre la cantidad de contratos celebrados ni su valor total a cargo de los gastos de inversión para los años 2020, 2021, 2022 y 2023. La única fuente disponible de esta información es lo que se encuentre publicado en la plataforma SECOP (Sistema Electrónico de Contratación Pública). Sin embargo, esta no puede ser validada ni garantizada por esta entidad debido a que es precaria, puede estar incompleta y/o desactualizada.

Para dar respuesta al literal d) de su petición, y de conformidad con la situación previamente señalada en el párrafo anterior, no es posible certificar o proporcionar datos precisos sobre la cantidad de contratos celebrados año a año (entre el 2020 y el

2023) bajo la modalidad de contratación directa, ni tampoco por otra modalidad de contrato que se hayan realizado con recursos de inversión.

La única referencia disponible sobre la información solicitada son los registros públicos que se encuentran disponibles en la plataforma de SECOP, donde podrían encontrarse algunos datos sobre las modalidades de contratación. No obstante, no hay consolidación oficial de esta información por parte de la entidad.” (Subrayado por fuera del texto original

1. 4. MARCO TEÓRICO

1. 4. 1. Concepto// Definición

La corrupción dentro en su identificación etimológica se encuentra que proviene del latín *corrumpere*, como acción y efecto de corromper, destruir o cambiar su esencia para algo malo⁵, otros autores van hacia un camino similar de definición: “*corrupción significa algo arruinado, defectuoso, degradado o viciado, es decir, algo que ha sido desviado hacia una forma inferior o peor*”⁶; dentro de una definición eminentemente pública la Dra. Caputi lo definió de la siguiente manera: “La utilización de potestades públicas para beneficiar intereses particulares”⁷,

El Dr. Nicolás Rodríguez García propone una clasificación de la corrupción que permite sistematizar sus diferentes manifestaciones, a partir de criterios relacionados con los sujetos intervinientes y su forma de percepción.

a) Corrupción activa y pasiva

Esta clasificación se refiere a los partícipes en el acto corrupto. La corrupción activa corresponde a quien ofrece, solicita o promueve la dádiva con el fin de obtener un beneficio indebido, mientras que la corrupción pasiva recae en quien, ostentando una posición de poder o autoridad, acepta o facilita dicho beneficio, actuando en contravención de sus deberes éticos, jurídicos y funcionales.

b) Corrupción pública y privada

Rodríguez García (2008) distingue entre corrupción pública, entendida como aquella que se desarrolla en el ámbito de la administración estatal, y corrupción privada, que tiene lugar en relaciones entre particulares, como ocurre, por ejemplo, en prácticas colusorias o carteles empresariales que restringen la libre competencia.

No obstante, esta distinción no siempre resulta nítida, en la medida en que, en múltiples casos, existe una interacción entre actores públicos y privados que actúan de manera

⁵ Faquineto, J. (1889). Diccionario general etimológico de la lengua española, segunda edición, pág. 475 Madrid, España: Álvarez Hermanos, Impresores,

⁶ CEPEDA ULLOA, F. (1994) La Corrupción Administrativa En Colombia, Diagnóstico y recomendaciones para combatirla. Santafé de Bogotá. Tercer Mundo Editores

⁷ CAPUTI, M.(2000) *La ética pública*, Convención internacional contra la corrupción Ley de Ética de la Función Pública, Código de Ética de la Administración pública nacional, Derecho comparado (EE. UU., Francia, Reino Unido, España) pág. 215. Buenos Aires: Depalma

coordinada para la ejecución de prácticas corruptas. En este sentido, puede afirmarse que la corrupción presenta una dimensión mixta, en la que la conducta no puede atribuirse exclusivamente a una de las esferas.

Desde una perspectiva analítica, esta clasificación puede abordarse tanto desde un criterio subjetivo —relativo a la calidad de los sujetos intervinientes— como desde un criterio funcional, relacionado con la naturaleza de la conducta, tal como ocurre en figuras del derecho penal como la concusión o el cohecho.

c) Corrupción según su percepción social

Rodríguez García también incorpora el análisis desarrollado por Manuel Villoria Mendieta⁸, quien clasifica la corrupción en función de su percepción social, distinguiendo entre corrupción blanca, gris y negra, según el grado de tolerancia o rechazo que genera en la sociedad.

En esta misma línea, Sonia Edith Rodríguez Gómez (2017) señala que, históricamente, ciertas prácticas hoy consideradas corruptas fueron socialmente aceptadas. Por ejemplo, en el pensamiento de Montesquieu se consideraba legítima la asignación de cargos públicos por parte de las élites, lo que evidencia que la valoración de la corrupción depende, en gran medida, del contexto social e histórico.

A partir de ello, Villoria Mendieta propone tres tipos de corrupción —blanca, gris y negra—, los cuales varían en función del grado de aceptación social y de las percepciones predominantes en distintos grupos sociales.

Corrupción Negra	Corrupción Gris	Corrupción Blanca
Es el conjunto de acciones que han sido declaradas corruptas por élites morales y ciudadanía general. Por lo tanto hay una coherencia entre la ley y la opinión pública.	En esta clase de corrupción no hay un consenso general, pero los grupos más importantes están de acuerdo en que se castiguen dichas conductas corruptas. En este caso hay normas que tipifican dichas conductas y las sancionan, pero la ciudadanía en general no las rechaza de forma abierta.	Es la corrupción en la cual no hay oposición por parte de las grandes élites y mucho menos de la ciudadanía en general, toleran dichas acciones aunque no de forma total, pero tampoco se rechazan abiertamente. Obteniendo como resultado la falta de normas, ya que no hay un respaldo general.

1. 4. 2 Estado del Arte

⁸ VILLORIA Mendieta, Manuel. La Corrupción Política. Editorial Síntesis, 2006

Desde que el fenómeno de la corrupción ha adquirido mayor visibilidad en el Estado colombiano —particularmente debido a los reiterados detrimentos al interés general—, este ha sido objeto de múltiples investigaciones académicas. Dichos estudios evidencian no solo la complejidad estructural del problema, sino también su persistencia en el tiempo, especialmente en el ámbito de la contratación estatal.

En este contexto, la corrupción se configura como un fenómeno que afecta de manera directa el ejercicio de derechos fundamentales, tales como el acceso en condiciones de igualdad a la función pública y la participación en procesos de contratación estatal. Lo anterior, en la medida en que prácticas como el favoritismo, la desviación de poder y la ausencia de controles efectivos generan escenarios de impunidad que se han institucionalizado progresivamente en la dinámica administrativa del país.

El presente capítulo tiene como propósito examinar las principales contribuciones doctrinales y académicas que han abordado la relación entre la contratación pública y la corrupción. En particular, se analizarán los enfoques que identifican vacíos normativos, debilidades institucionales y fallas en los mecanismos de prevención y control, con el fin de establecer su relevancia para el problema jurídico planteado en esta investigación.

Uno de los autores más relevantes en la materia es Guzmán y Martínez (2007), quienes, en su obra *La corrupción en la contratación estatal en Colombia*, desarrollan un análisis histórico de la contratación pública, identificándola como uno de los principales focos de corrupción en el país. Los autores sostienen que, a pesar de las reformas legales introducidas en el ordenamiento jurídico colombiano, persisten prácticas fraudulentas que han generado un detrimento significativo al erario público. En este sentido, concluyen que las medidas normativas adoptadas no han sido suficientemente eficaces, bien sea por deficiencias en su diseño o por fallas en su implementación.

Este aporte resulta fundamental para comprender la evolución de las prácticas corruptas en Colombia, particularmente en el ámbito de la contratación estatal. En efecto, su análisis permite evidenciar que el problema no radica exclusivamente en la ausencia de normas sancionatorias, sino también en las limitaciones estructurales de las disposiciones existentes y en la falta de voluntad institucional para su aplicación efectiva. Esta perspectiva resulta especialmente relevante para la presente investigación, en la medida en que permite cuestionar la eficacia real de los mecanismos jurídicos de prevención de la corrupción en el nivel territorial.

En una línea complementaria, los mismos autores presentan el estudio *Análisis jurisprudencial de la corrupción en Colombia y específicamente en la contratación estatal durante el periodo 2000-2006*, en el cual examinan decisiones judiciales relevantes sobre la materia. A través de este análisis, se evidencia la forma en que el ordenamiento jurídico ha respondido a los fenómenos de corrupción, permitiendo identificar tendencias, vacíos interpretativos y limitaciones en la aplicación de las normas.

La revisión jurisprudencial, en este contexto, se convierte en una herramienta esencial para comprender no solo la reacción institucional frente a la corrupción, sino también las debilidades del sistema en términos de prevención. En efecto, el análisis de estos precedentes permite advertir que, en muchos casos, las respuestas del Estado han sido predominantemente sancionatorias y no preventivas, lo cual refuerza la hipótesis central de esta investigación.

Por otro lado, se destaca la investigación de Flórez Castilla (2018), titulada *La corrupción y la contratación directa: falencias regulatorias en algunos contratos y convenios estatales celebrados en forma directa y su relación con prácticas corruptas*. Este trabajo aborda las deficiencias existentes en la estructuración, ejecución y control de los contratos celebrados mediante la modalidad de contratación directa, señalando que dicha modalidad, debido a su menor nivel de competencia y control, presenta mayores riesgos de corrupción.

Desde esta perspectiva, la autora pone en evidencia que las falencias regulatorias y operativas de la contratación directa no solo facilitan prácticas indebidas, sino que también limitan la capacidad del Derecho para cumplir una función preventiva eficaz. Este planteamiento resulta particularmente pertinente para el presente estudio, en cuanto permite sustentar la hipótesis según la cual la contratación directa, especialmente en contextos de debilidad institucional como los municipios de quinta y sexta categoría, constituye un escenario de alto riesgo para la materialización de prácticas corruptas.

Este análisis resulta particularmente pertinente, en la medida en que permite evidenciar cómo las deficiencias en la estructuración normativa y operativa de la contratación directa no solo facilitan la materialización de prácticas corruptas, sino que también limitan la capacidad del Derecho para cumplir una función preventiva eficaz. En este sentido, se pone de manifiesto la necesidad de replantear los mecanismos regulatorios existentes, con el propósito de mitigar conductas que, lejos de ser aisladas, han logrado consolidarse y reproducirse de manera sistemática en el tiempo.

Asimismo, este enfoque permite comprender que la corrupción no responde únicamente a vacíos normativos, sino también a patrones culturales y prácticas institucionales que han sido progresivamente normalizadas, lo cual dificulta su erradicación y refuerza la necesidad de adoptar estrategias integrales de prevención.

Por otra parte, el informe de Proética (2019), titulado *La corrupción en la contratación pública: operatividad, tipificación y sanción*, analiza la alta vulnerabilidad de la contratación pública frente a prácticas corruptas, destacando especialmente el volumen de recursos involucrados y los amplios márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones administrativas.

En dicho informe se sostiene que, en contextos donde se administran cuantiosos recursos públicos, la discrecionalidad y la subjetividad en la actuación de los funcionarios pueden convertirse en factores determinantes para la comisión de actos de corrupción,

particularmente cuando existen debilidades en los sistemas de control y supervisión. En consecuencia, estos escenarios presentan altos niveles de riesgo de impunidad, lo que los convierte en espacios propicios para la ocurrencia de conductas irregulares.

Adicionalmente, el documento introduce el concepto de criminalidad de “cuello blanco”, caracterizada por la comisión de delitos por parte de individuos que ocupan posiciones de poder económico, político o social. En el contexto de la contratación estatal, esta categoría resulta especialmente relevante, dado que los actores involucrados —como altos funcionarios públicos y grandes contratistas— cuentan con las capacidades y los incentivos necesarios para incidir de manera indebida en la gestión de los recursos públicos.

De lo anterior se desprende que la corrupción en la contratación estatal no solo implica una vulneración del orden jurídico, sino también una ruptura del principio de confianza legítima entre la ciudadanía y el Estado. En efecto, cuando los servidores públicos desvían los recursos destinados al interés general, se configura una afectación directa a los fines esenciales del Estado y al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, lo cual refuerza la gravedad del fenómeno y la necesidad de fortalecer los mecanismos de prevención, especialmente en escenarios de alta discrecionalidad como la contratación directa.

Finalmente, en la revisión de la literatura relevante, se destaca el informe de Transparencia por Colombia (2019), titulado *Recomendaciones en la gestión contractual*, el cual analiza los avances institucionales orientados a fortalecer la prevención de la corrupción en la contratación pública.

En dicho documento se evidencia que, ante escenarios en los cuales se presentaba un único proponente en procesos de licitación de obra pública, el Estado colombiano adoptó medidas correctivas como la introducción de los pliegos tipo mediante la Ley 1882 de 2018. Esta herramienta busca limitar la discrecionalidad de las entidades públicas en la estructuración de los procesos contractuales, mediante la estandarización de requisitos habilitantes y criterios de selección, con el propósito de evitar el direccionamiento indebido de los contratos.

El informe enfatiza, además, la importancia de la transparencia como principio rector en todas las etapas del proceso contractual —precontractual, contractual y poscontractual— y propone estrategias orientadas a fortalecer los mecanismos de control, mejorar la planeación y garantizar un uso más eficiente y responsable de los recursos públicos.

En este sentido, los aportes de Transparencia por Colombia resultan particularmente relevantes para la presente investigación, en tanto evidencian que, aun cuando se han adoptado medidas normativas para reducir los riesgos de corrupción, persisten debilidades estructurales en su implementación, lo cual limita su efectividad en la práctica.

A manera de conclusión, la revisión del estado del arte permite advertir que la corrupción en la contratación estatal en Colombia constituye un fenómeno estructural y persistente, asociado no solo a vacíos normativos, sino también a deficiencias en la capacidad institucional, altos niveles de discrecionalidad administrativa y limitaciones en los mecanismos de control y prevención.

En consecuencia, los estudios analizados coinciden en señalar que las respuestas del Estado han sido predominantemente reactivas y sancionatorias, en lugar de preventivas, lo cual refuerza la necesidad de replantear los instrumentos existentes. Esta problemática adquiere especial relevancia en el ámbito territorial, particularmente en los municipios de quinta y sexta categoría, donde las condiciones de debilidad institucional pueden incrementar significativamente los riesgos de corrupción, especialmente en modalidades como la contratación directa.

1. 4. 3. Afectación en la vida cotidiana de la ciudadanía

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la corrupción no solo deslegitima la función pública, sino que también genera efectos económicos y sociales adversos de gran magnitud. Entre estos se encuentran el debilitamiento institucional, la generación de incentivos para la actuación de grupos armados ilegales y organizaciones criminales, la obstaculización del desarrollo económico, el aumento de la pobreza y la disminución de la inversión extranjera (UNODC, 2019).

En esta misma línea, Carnevali y Artaza (2016) sostienen que la corrupción constituye un fenómeno **pluriofensivo**, en tanto no solo afecta la función administrativa del Estado, sino también el adecuado funcionamiento de la economía de mercado. En efecto, la asignación indebida de contratos y beneficios favorece a determinados actores económicos, distorsiona la libre competencia y genera perjuicios generalizados para la población.

De manera concordante, Castro Cuenca advierte que la corrupción produce efectos tanto internos como internacionales, al afectar la credibilidad del Estado, deteriorar su imagen institucional y limitar su acceso a escenarios de cooperación internacional, lo cual incide negativamente en su capacidad de desarrollo (Castro Cuenca, 2018).

En el ámbito específico de la contratación estatal, la corrupción se manifiesta a través de prácticas como el soborno, la colusión entre contratistas y funcionarios públicos, la manipulación de pliegos de condiciones y la adjudicación arbitraria de contratos. Estas conductas no solo comprometen los principios de transparencia y selección objetiva, sino que también generan impactos directos en la ciudadanía, al reducir la calidad de los bienes y servicios públicos, incrementar los costos de la gestión estatal y erosionar la confianza en las instituciones (Transparencia Internacional, 2022).

En consecuencia, la corrupción en la contratación pública no debe entenderse únicamente como un problema jurídico o administrativo, sino como un fenómeno que incide

directamente en las condiciones de vida de la población, en la medida en que limita el acceso efectivo a derechos, debilita la legitimidad del Estado y profundiza las desigualdades sociales.

1. 5. CONTRATACIÓN DIRECTA

La contratación directa en Colombia, como se ha señalado previamente, se ha consolidado como una de las modalidades de selección de contratistas más utilizadas, especialmente en el ámbito territorial. Esta modalidad se encuentra regulada en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual establece una serie de causales que permiten su aplicación excepcional.

Entre dichas causales se encuentran, entre otras: (i) la urgencia manifiesta; (ii) la contratación de empréstitos; (iii) los contratos interadministrativos; (iv) la adquisición de bienes y servicios en el sector defensa y en el Departamento Nacional de Inteligencia que requieran reserva; (v) la contratación para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas; (vi) los encargos fiduciarios en el marco de acuerdos de reestructuración de pasivos; (vii) la inexistencia de pluralidad de oferentes; (viii) la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión; (ix) el arrendamiento de bienes inmuebles; y (x) la selección de peritos o asesores técnicos en procesos judiciales, entre otras hipótesis específicas previstas en la ley.

Adicionalmente, el legislador ha contemplado supuestos especiales relacionados con la contratación con comunidades étnicas, tales como cabildos indígenas, consejos comunitarios de comunidades negras y organizaciones de base de poblaciones afrocolombianas, raizales y palenqueras, en el marco de la ejecución de programas y proyectos orientados al fortalecimiento de su autonomía y desarrollo.

Como puede observarse, el amplio espectro de causales habilitantes para la contratación directa, si bien responde a la necesidad de flexibilizar la gestión administrativa en determinados escenarios, también genera un margen significativo de discrecionalidad para las entidades estatales.

En este contexto, resulta relevante analizar el régimen aplicable a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta. Aunque estas entidades no están plenamente comprendidas dentro de algunas excepciones previstas en la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1510 de 2013 —compilado en el Decreto 1082 de 2015— establece reglas específicas sobre sus procesos de contratación, particularmente en lo relativo a la utilización de la selección abreviada de menor cuantía para el desarrollo de su actividad comercial e industrial.

En ese orden de ideas, el marco normativo evidencia una tensión entre el carácter excepcional que, en principio, debería tener la contratación directa y la amplitud de sus causales de aplicación. Esta situación ha permitido, en la práctica, que dicha modalidad

sea utilizada de manera recurrente, incluso en escenarios donde podrían emplearse mecanismos competitivos.

A partir de lo anterior, es posible sostener que la contratación directa, aunque jurídicamente concebida como una excepción al principio de selección objetiva, ha tendido a convertirse en una regla operativa en determinados contextos, lo cual incrementa los riesgos de opacidad, limita la concurrencia de oferentes y facilita la materialización de prácticas contrarias a los principios de transparencia, economía e imparcialidad que rigen la función administrativa.

Como puede observarse son múltiples las causales para poder efectuar la modalidad de contratación directa, verbi gratia el literal c de la ley antes mencionada establece los convenios interadministrativos, estos exceptúan a varias entidades como lo son los Institutos de Educación Superior Públicos o sociedades de economía mixta, curiosamente la ley no incluye a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado no obstante el Artículo 63 del Decreto 1510 de 2013 (Compilado por medio del Decreto 1082 de 2015 en su Artículo 2. 2. 1. 2. 1. 2. 24) resalta lo siguiente:

“Artículo 2. 2. 1. 2. 1. 2. 24. Contratación de empresas industriales y comerciales del Estado. *Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, sus filiales y las empresas en las cuales el Estado tenga más del cincuenta por ciento (50%) del capital social que no se encuentren en situación de competencia, deben utilizar el procedimiento de selección abreviada de menor cuantía para los contratos que tengan como objeto su actividad comercial e industrial, salvo para los contratos de obra pública, consultoría, prestación de servicios, concesión, encargo fiduciario y fiducia pública para los cuales se aplicará la modalidad que corresponda.”*

En ese orden de ideas, se estudia el literal E del Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 el cual hace referencia a las actividades científicas y tecnológicas establecidas en el Artículo 2 del Decreto 591 de 1991 las cuales son:

“Artículo 2° Para los efectos del presente Decreto, entiéndase por actividades científicas y tecnológicas las siguientes:

1. *Investigación científica y desarrollo tecnológico, desarrollo de nuevos productos y procesos, creación y apoyo a centros científicos y tecnológicos y conformación de redes de investigación e información.*
2. *Difusión científica y tecnológica, esto es, información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia y tecnología.*
3. *Servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la homologación, normalización, metrología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica y tecnológica; a la realización de seminarios, congresos y 1*

talleres de ciencia y tecnología, así como a la promoción y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica.

- 4. Proyectos de innovación que incorporen tecnología, creación, generación, apropiación y adaptación de la misma, así como la creación y el apoyo a incubadoras de empresas, a parques tecnológicos y a empresas de base tecnológica*
- 5. Transferencia tecnológica que comprende la negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras.*
- 6. Cooperación científica y tecnológica nacional e internacional.”*

Como se puede apreciar el desarrollo normativo ha limitado el uso de la contratación directa justamente para hacer de esta una modalidad excepcional. No obstante, el amplio espectro con el que cuenta el gobernante ha hecho que esta intención se convierta en una sugerencia más que en una realidad, por un lado la modalidad establecida en el Numeral 3 del Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 denominada “Concurso de Méritos” está propuesto para interventoras y estudios de diseño:

“3. Concurso de méritos: Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas limitadas de oferentes mediante resolución motivada, que se entenderá notificada en estrados a los interesados, en la audiencia pública de conformación de la lista, utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso.

De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, en desarrollo de estos procesos de selección, las propuestas técnicas o de proyectos podrán ser presentadas en forma anónima ante un jurado plural, impar deliberante y calificado.”

No obstante no son pocos los casos en los cuales para evadir la intervención, realizan por medio de la contratación directa un contrato de “apoyo a la supervisión” excusándose en que el contrato no es complejo cuando claramente tienen que contratar una entidad con aplico capital económico, para poder ejecutar dicho contrato, o se necesitan profesionales con amplios conocimientos y aun así realizan, el contrato por medio de la modalidad de contratación directa, toda vez aún se manejan aspectos sumamente amplios, que permiten la divagación dentro del espectro legal.

Acciones que van desde el marco superior constitucional como lo es el Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia la cual preceptúa:

“Artículo 355. *Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”

(Subrayado por fuera del texto original)

Este Artículo superior está reglamentado bajo el Decreto 092 de 2017 en el cual establecen aspectos como la definición de “reconocida idoneidad” este se enmarca en su artículo 3 que se determinara según los estudios, documentos previos y el desarrollo de su objeto contractual.

En el artículo 4 del acto administrativo mencionado se preceptúa sobre la obligatoriedad de un proceso de competencia si existe más de una sola entidad de “reconocida idoneidad” no obstante, establece excepciones bastantes amplias:

“Las Entidades Estatales no están obligadas a adelantar el proceso competitivo previsto en este artículo cuando el objeto del Proceso de Contratación corresponde a actividades artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana, que solo pueden desarrollar determinadas personas naturales o jurídicas, condición que debe justificarse en los estudios y documentos previos.”⁹.

Por demás son reiteraciones del Estatuto General de Contratación Estatal, en la cual se hace énfasis en aspectos tales como, los principios generales, las mismas prohibiciones, excepciones si estas entidades ponen de sus propios recursos por más de treinta por ciento (30%) del proyecto, salvo que otra haga lo mismo. A la fecha, este decreto se encuentra parcialmente suspendido por el Auto del 6 de septiembre de 2019 bajo el expediente 62.003.

1. 6. ENFOQUE POLÍTICO-CRIMINAL DE LA NORMATIVA.

En el marco del análisis político-criminal del fenómeno de la corrupción, resulta pertinente examinar la incidencia penal de los delitos contra la administración pública a partir de los indicadores disponibles. En este sentido, se tomó como referencia el sistema de información sobre sanciones penales administrado por la Secretaría de Transparencia, el cual permite aproximarse al comportamiento de estos delitos en el contexto nacional.

No obstante, dicho instrumento presenta limitaciones metodológicas relevantes, en la medida en que no discrimina adecuadamente variables esenciales para el análisis, como los distintos niveles de impunidad asociados a cada tipo de conducta. Esta deficiencia

⁹ Inciso 3 Artículo 4 Decreto 092 de 2017 “*Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política*”, Colombia

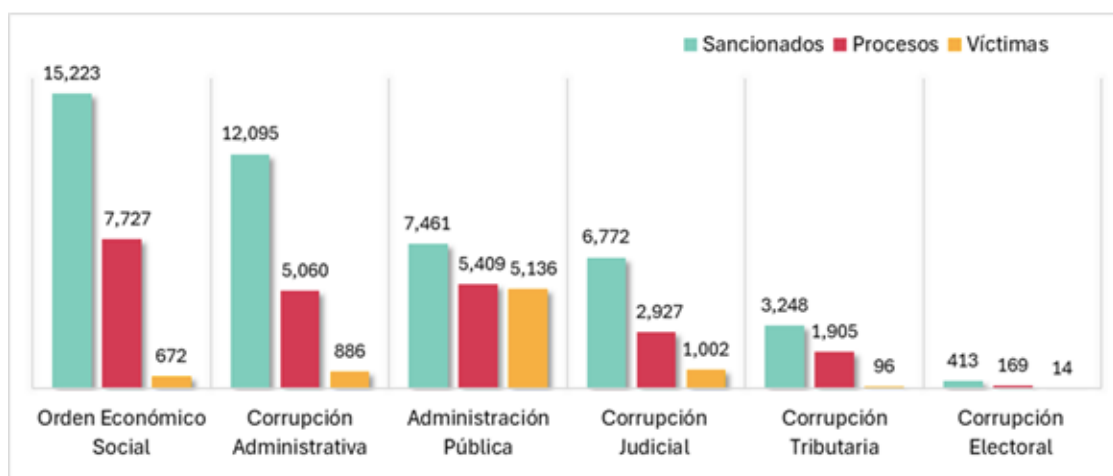
dificulta la construcción de diagnósticos precisos y la formulación de políticas públicas eficaces en materia de lucha contra la corrupción.

A pesar de estas limitaciones, los datos disponibles evidencian que, para el año 2020, el índice de impunidad en varios departamentos de Colombia se ubicaba en niveles cercanos al 57 %, especialmente en aquellos clasificados con riesgo alto o muy alto en materia de corrupción¹⁰.

Este dato resulta particularmente significativo, en tanto pone de manifiesto la debilidad de la respuesta penal frente a este tipo de conductas.

En términos generales, el análisis muestra que los delitos más recurrentes corresponden a aquellos que afectan la administración pública. En efecto, al agrupar las categorías de “corrupción administrativa” y “delitos contra la administración pública”, se observa una concentración significativa de investigaciones y sanciones en estas tipologías, lo cual refleja tanto la magnitud del fenómeno como su impacto estructural en el funcionamiento del Estado.

Desde una perspectiva político-criminal, estos hallazgos permiten cuestionar la eficacia del enfoque predominantemente sancionatorio adoptado por el ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, el alto nivel de impunidad sugiere que el Derecho penal, por sí solo, no ha logrado constituirse en un mecanismo disuasorio efectivo frente a la corrupción, lo cual refuerza la necesidad de fortalecer estrategias preventivas, especialmente en ámbitos de alto riesgo como la contratación estatal.



Fuente: Indicador de sanciones penales

Los delitos que refiere a “Corrupción Administrativa” se destacan los 3 delitos como lo son:

¹⁰ Le Clercq Ortega, J. A., & Rodríguez-Sánchez Lara, G. (Coords.). (2020). *Índice Global de Impunidad*. Universidad de las Américas Puebla (UDLAP)

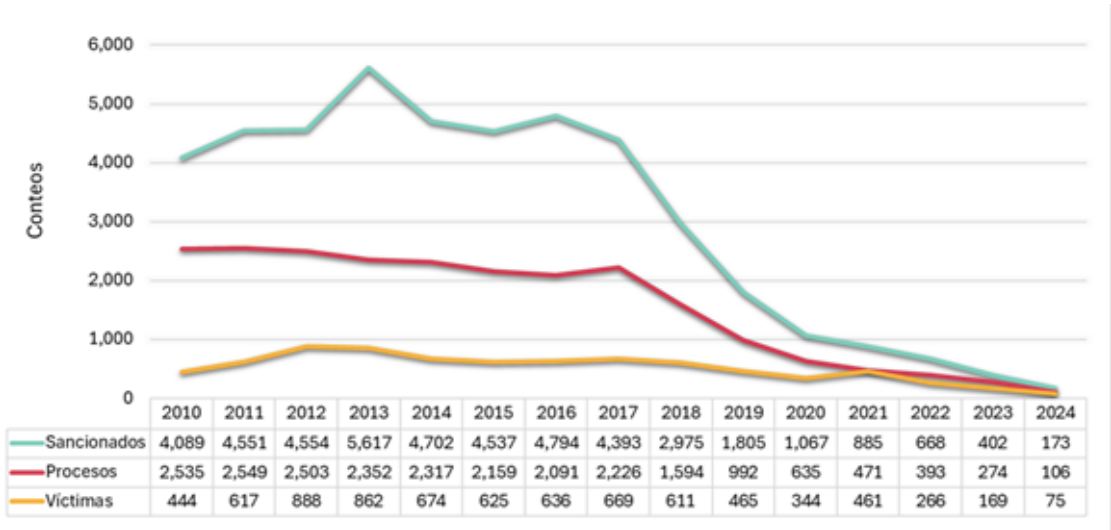
1. Cohecho por dar u ofrecer (4. 283 sancionados en 2. 225 procesos)
2. Peculado por apropiación (2. 187 sancionados en 976 procesos)
3. Cohecho Propio (1. 486 sancionados en 319 procesos)

En los casos de “Administración Pública” se destacan tres delitos:

1. Violencia contra servidor público (6. 363 sancionados en 4. 944 procesos)
2. Simulación de investidura (344 sancionados en 134 procesos) y
3. “delitos contra la administración pública” (217 sancionados en 105 procesos)

Nótese que se manejan dos categorías distintas y que el índice no expone de manera más precisa cantidades o tipos de municipios en los que resultaron condenadas las personas, si esto obedece a preacuerdos o no, en el caso de “administración pública” pone como factor delitos contra la administración pública cuando esta es una categoría abiertamente amplia que incluye una amplia cantidad de delitos.

Asimismo se evidencia una excesiva disminución del índice de sancionados entre el 2010 y el 2024



Fuente: indicador de sanciones penales/Secretaria de transparencia. DAPRE (2025)

Esta disminución no se explica si es por una cantidad enorme de principios de oportunidad, o si obedece a baja capacidad de la fiscalía para sancionar el delito o si el resultado se debe a impunidad, no se sabe del índice gubernamental cuantos casos existen en plena impunidad, cuantas investigaciones se archivan etc.

1. 6. 1. Artículos 122 y 209 de la Constitución política de Colombia

En los Artículos regulan aspectos tales como la función administrativa y el límite de poder, con base en los principios de la función administrativa, su finalidad está en que

todas las normas que se expidan tanto en sanción como en prevención de la corrupción en ámbitos administrativos y penales, en la función de contratar estén basados en la protección de los principios establecidos en estos artículos como lo son: “*servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)*”

1. 6. 2. Título XV del Código Penal Colombiano

El título décimo quinto del C. P. establece los delitos contra la administración pública, para efectos del presente trabajo se estudian aquellos referentes a la contratación estatal, que puedan afectar a municipios de quinta y sexta categoría o en su defecto en el marco general:

1. 6. 2. 1. Sobre el Peculado

Conductas punibles tipificadas en los Artículos 397 y ss. De la Ley 599 del 2000 el caso más común en casos de contratación incluyendo la modalidad de contratación directa consta la apropiación de recursos en cabeza de un servidor público o por permiso de este a un tercero, así mismo podemos observar el peculado en modalidad de destinación diferente el permitir que un tercero use el bien para sus propios fines, aunque en este caso se puede dar aun sin contrato y en vías de omisión.

Su finalidad es proteger el bien jurídico de la recta administración pública¹¹, esta clase de conductas punibles se encuentran tanto en el ámbito territorial como nacional, central o descentralizado.

1. 6. 2. 2. Sobre el Cohecho y la Concusión

Estos delitos tienen como finalidad la protección de la función pública, basándose como vimos en los principios del servicio al interés general y transparencia el Cohecho que es cuando el servidor público acepta oferta de un tercero para en el marco de sus funciones, omitir o en el caso del cohecho propio la realización de sus funciones puede observarse en la contratación estatal, para que este le sea adjudicado, para que los contratistas mantengan su posición, practica que puede ocurrir con mayor frecuencia en municipios de quinta y sexta categoría, por escasas de oportunidades laborales.

1. 6. 2. 3. Sobre la contratación estatal

Estipulados en el Capítulo IV del Título XV del Código Penal Colombiano¹², incluye aspectos prioritarios tales como:

- Violación al régimen de inhabilidades
- Interés indebido en la celebración de contratos
- Contrato sin cumplimiento de requisitos legales

¹¹ Cancino, A.J. (2011). *Lecciones de derecho penal-Parte especial*. Bogotá (Colombia): Universidad Externado de Colombia

¹² Ley 599 del 24 de julio del año 2000 Código Penal (República de Colombia)

- Acuerdo restrictivo de la competencia

La existencia de estos delitos tiene como fin la protección íntegra de la normativa concerniente en el ejercicio contractual desde la etapa previa hasta la postcontractual, el correcto proceder de la administración pública.

1. 6. 2. 4. Sobre el tráfico de influencias

Este delito que consiste en usar su influencia para beneficio propio tiene como objeto prevenir desde la finalidad de la pena que un servidor público o un particular que inflencie al servidor público usen el poder del Estado para su propio beneficio, la teleología de esta norma busca la rectitud en la administración pública y la materialización del principio de transparencia.

1. 6. 2. 5. Enriquecimiento Ilícito

Se destaca sobre la tipicidad de este delito en el que se ve involucrado un funcionario público por un incremento patrimonial injustificado, la conducta describe “*siempre que la conducta no constituya otro delito*” lo cual vemos en sí una finalidad de en primer lugar, cumplir con los requerimientos de publicidad en el comportamiento de su patrimonio y conducta protegiendo el principio de transparencia

1. 6. 2. 6. Sobre el Prevaricato

El delito de prevaricato, regulado en el Capítulo VII del Título XV del Código Penal colombiano, se configura cuando un servidor público profiere una decisión, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley. Esta conducta puede materializarse tanto en el ámbito judicial —por ejemplo, mediante la expedición de una sentencia— como en el ejercicio de la función administrativa, a través de actos como la adjudicación de un contrato estatal, la exclusión injustificada de un proponente o la imposición indebida de sanciones.

Desde una perspectiva dogmática, el bien jurídico protegido es la recta administración de justicia y, en un sentido más amplio, el principio de legalidad que rige la actuación de la administración pública. En este contexto, el tipo penal busca garantizar el sometimiento de los servidores públicos al ordenamiento jurídico, así como la observancia de los principios que orientan la función administrativa, tales como la legalidad, la imparcialidad y la transparencia.

Cabe destacar que el prevaricato puede configurarse tanto por acción como por omisión, dependiendo de si el servidor público adopta una decisión contraria a derecho o se abstiene de cumplir un deber jurídico que le es exigible, siempre que dicha conducta sea manifiestamente ilegal.

En el ámbito de la contratación estatal, este delito adquiere especial relevancia, en la medida en que decisiones aparentemente discrecionales pueden encubrir actuaciones arbitrarias o desviadas del ordenamiento jurídico, lo cual refuerza la necesidad de controles efectivos y mecanismos preventivos frente a posibles prácticas corruptas.

1. 6. 3 Estatuto Anticorrupción

Expedido mediante la Ley 1474 de 2011 modificado por la ley 2195 de 2022 busca la modernización y así mismo la armonización de las normas que previenen y sancionan la corrupción en diferentes aspectos tales como:

- Nuevas Inhabilidades e incompatibilidades para contratar
- Limite en gastos de publicidad
- Responsabilidades de las oficinas de control interno y revisores fiscales
- Comisiones nacionales y regionales para la moralización
- Comisión nacional ciudadana para la lucha contra la corrupción
- Programa nacional de transparencia y lucha contra la corrupción
- Programas de transparencia
- Democratización para la administración pública
- Maduración de proyectos de contratación estatal
- Obligaciones para supervisores e interventores
- Regula el proceso verbal abreviado de responsabilidad fiscal

En este orden de ideas en la multiplicidad de materias que toma el Estatuto Anticorrupción, pudiéramos desglosar en asuntos de contratación estatal, modalidad de contratación directa y especial aplicabilidad a municipios de quinta y sexta categoría.

Elementos tales como los limites en el gasto en publicidad, inhabilidades concernientes en las personas que hayan aportado en las campañas políticas, presupuestos participativos buscan una finalidad especial para evitar las causas de la corrupción

Una causa específica es tomar una administración como si fuera un botín de guerra, los canales poco claros y que no garantizan el anonimato, una sociedad débil con amplias necesidades en campos laborales y de desarrollo humano etc.

Si bien no se abarca todas en el marco del Estatuto Anticorrupción si es cierto que establece inhabilidades para aquellos que financien campañas políticas, así mismo da mayores oportunidades a la sociedad civil para capacitarse y para que se democratice la administración pública.

1. 6. 4. Moralidad administrativa como derecho colectivo

La Ley 472 de 1998 regula la Acción Popular, destinada por el Artículo 88 de la Constitución Política de Colombia establece en su literal “b” de su artículo 4 el derecho colectivo de la moralidad administrativa, la acción popular se hace con fines a para ello la jurisprudencia, ha establecido 3 aspectos:

i) objetivo, tendiente a demostrar vulneración al principio de legalidad y vulneración de normas vigentes ii) subjetivo: El despliegue de acciones corruptas o deshonestas y iii) Imputación, la cual opera como un nexo entre las dos anteriores y se realice por un funcionario en específico o un particular que ejerza funciones públicas.

Desde el Artículo 9 de la Ley 472 de 1998 se establece que la Acción Popular busca también un fin preventivo:

“ARTÍCULO 9º. - Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.” (Subrayado por fuera del texto original)

La acción popular tiene un fin entonces preventivo. No obstante se denota en la situación práctica que este solo sería aplicable si se dan no solo prioridad que legalmente lo tiene. No obstante estos no son materializables si no hay una medida cautelar en firme quedando la acción en su calidad de prevención desplazada por la medida cautelar, ya que su prevalencia en trámite se le da lugar a un proceso ordinario y no constitucional.

1. 6. 5. Estatuto General de Contratación

La Ley 80 de 1993, por medio de la cual se establece el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, consagra un conjunto de principios rectores —entre ellos, los de transparencia, economía y selección objetiva— orientados a garantizar la eficiencia, la moralidad administrativa y la adecuada gestión de los recursos públicos. Estos principios buscan, además, evitar que la actividad contractual del Estado se torne innecesariamente compleja o arbitraria, promoviendo procedimientos claros y orientados al interés general.

Asimismo, el artículo 8 de la citada ley regula el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado, estableciendo una serie de restricciones destinadas a prevenir conflictos de interés y garantizar la imparcialidad en los procesos contractuales. En este marco, se prohíbe la celebración de contratos con determinadas personas, tales como familiares de los servidores públicos, socios o financiadores de campañas políticas en los términos establecidos por la ley, así como con exdirectivos de la entidad o de sus entidades adscritas o vinculadas, entre otros supuestos.

No obstante, a pesar de la existencia de este andamiaje normativo, la discrecionalidad administrativa continúa siendo uno de los principales factores que explican la vulnerabilidad estructural de los sistemas de contratación estatal en América Latina. En efecto, cuando las entidades públicas operan en contextos de baja capacidad institucional —como ocurre en muchos municipios de quinta y sexta categoría en Colombia— la amplitud de las facultades discrecionales puede traducirse en escenarios de opacidad,

manipulación de decisiones administrativas y, en última instancia, en la materialización de prácticas corruptas.

En esta línea, la literatura contemporánea sobre constitucionalismo latinoamericano ha puesto de relieve que las dificultades del Estado no se originan exclusivamente en deficiencias normativas, sino también en la limitada capacidad institucional para garantizar controles efectivos. Esta situación incrementa los riesgos asociados al ejercicio de potestades discrecionales, particularmente en ámbitos sensibles como la contratación directa.

En efecto, como señalan Pavani, Fernández y Alegre (2023), el problema de la corrupción en la contratación pública debe ser analizado no solo desde la perspectiva normativa, sino también desde las condiciones materiales de funcionamiento del Estado, en la medida en que la debilidad institucional condiciona la eficacia real de las normas y de los mecanismos de control, de lo cual se extrae:

“Los problemas asociados a la dinámica del Estado son consecuencia de graves fallas en la implementación del Estado de derecho, debido a la corrupción, la inseguridad ciudadana y la debilidad en la protección de los derechos (...) Como resultado, el Estado es percibido como muy ineficiente por su falta de capacidad administrativa”¹³

Este diagnóstico permite comprender por qué la discrecionalidad, aun cuando formalmente permitida por el ordenamiento, puede transformarse en un vector de riesgo. En escenarios donde la supervisión es débil, la tecnificación administrativa es limitada y los órganos de control no cuentan con independencia funcional ni con capacidad sancionatoria suficiente, la discrecionalidad no opera como una herramienta de flexibilización administrativa, sino como un espacio de indeterminación en el que prosperan prácticas como:

- la selección arbitraria de contratistas,
- la fragmentación artificial de contratos,
- la manipulación de la urgencia manifiesta,
- la desviación de recursos con fines clientelistas.

Estos fenómenos se intensifican cuando la contratación se realiza sin mecanismos competitivos, como ocurre en la contratación directa. De allí que la literatura especializada concluya que una discrecionalidad amplia, ejercida en entornos de debilidad institucional, incrementa significativamente la probabilidad de corrupción, en la medida en que desplaza la toma de decisiones desde criterios técnicos y verificables hacia valoraciones subjetivas, difíciles de auditar y fácilmente capturables por intereses particulares.

¹³ Pavani, G., Fernandes, L., & Alegre, G. (2023). *Constitucionalismo latinoamericano*. Tirant lo Blanch.

En consecuencia, comprender la relación entre discrecionalidad y corrupción no solo es indispensable para explicar el comportamiento administrativo local en Colombia, sino también para fundamentar la necesidad de reforzar los controles ex ante, estandarizar requisitos y limitar la discrecionalidad técnica y política en las etapas precontractuales, en especial cuando se utiliza la modalidad de contratación directa.

1. 7. TERRITORIALIDAD EN COLOMBIA

Colombia es un Estado con una tradición centralista, organizado territorialmente en 32 departamentos y el Distrito Capital de Bogotá. Las funciones de los departamentos como entidades territoriales se encuentran establecidas en el artículo 300 y siguientes de la Constitución Política de 1991, así como en la Ley 2200 de 2022.

A partir de la expedición de la Constitución de 1991, se fortaleció la figura del municipio como eje central de la organización administrativa del Estado, en contraste con la Constitución de 1886, en la cual predominaba el protagonismo de los departamentos. En la actualidad, y con corte al 1 de abril de 2024, Colombia cuenta con un total de 1.123 municipios.

En el marco de la Constitución de 1886, si bien se reconocía formalmente la existencia de los municipios, su creación dependía de las asambleas departamentales, y el gobierno nacional tenía la facultad de clasificarlos. Posteriormente, con la expedición de la Ley 4 de 1913 (títulos V y VI), se introdujo la figura del prefecto como autoridad encargada de dirigir las denominadas “provincias” —entendidas como conjuntos de municipios—, actuando como intermediario entre los alcaldes y el gobernador, y siendo de libre nombramiento y remoción por parte de este último.

Asimismo, se establecieron requisitos para la creación de municipios, cuya competencia recaía en las asambleas departamentales, y se definió la existencia del concejo municipal como máximo órgano de dirección local, al cual se le asignaban funciones como el nombramiento de jueces, personeros y tesoreros.

En materia de hacienda pública, se permitía que los concejos municipales, con autorización del gobierno departamental, solicitaran empréstitos tanto nacionales como extranjeros. De igual forma, se reconocía al alcalde como la máxima autoridad de policía en el ámbito municipal, con la facultad de designar libremente a los corregidores.

Posteriormente, la reforma constitucional de 1936 (Acto Legislativo 01 de 1936) estableció, en su artículo segundo, la existencia de cinco tipos de entidades territoriales en la República de Colombia:

- Departamentos
- Municipios
- Distritos municipales

- Intendencias
- Comisarías

Con esta reforma se eliminó la figura de la “provincia” y se precisó que los municipios y distritos municipales hacían parte de los departamentos, mientras que las intendencias y comisarías contaban con un régimen diferenciado.

En el marco de la Ley 19 de 1958, se desarrolló un régimen municipal bajo la tutela de las asambleas departamentales, en el cual se estableció que los municipios podían prestar directamente los servicios públicos. Esta ley introduce por primera vez la noción de categorización municipal, elemento fundamental para comprender la evolución del régimen territorial colombiano, al facultar al Gobierno nacional —en su artículo 21— para clasificar los municipios en distintas categorías y determinar los servicios que podrían prestar en función de dicha clasificación. No obstante, el gobierno no desarrollaría el asunto sino hasta 28 años después.

En la Ley 14 de 1969 se establecieron ciertas características y requisitos para la creación de municipios, dentro de los cuales se incluía una exigencia de carácter presupuestal consistente en contar, por sí mismos —es decir, sin tener en cuenta transferencias departamentales ni nacionales—, con un presupuesto mínimo de doscientos mil pesos (\$200.000).

Posteriormente, en el marco de la Ley 11 de 1986, se modificaron nuevamente las exigencias para la creación de municipios y se estructuró un régimen municipal más definido. Esta norma incorporó aspectos relevantes como las inspecciones de policía, las formas de contratación, el régimen del personal, el funcionamiento de los concejos municipales, las juntas de administración local y la figura del personero, entre otros.

En ese mismo año se expidió el Decreto 1333 de 1986, mediante el cual se reglamentó de manera integral el régimen municipal. No obstante, se reconoció que la categorización de los municipios debía ser desarrollada mediante una ley.

De lo anterior se desprende que, si bien en la Constitución de 1886 existía una noción incipiente de categorización municipal, durante más de cien años de vigencia de dicha Carta no se expidió una ley formal que desarrollara plenamente este concepto. Incluso, pese a la existencia de habilitaciones normativas, no se adoptaron actos administrativos que concretaran dicha categorización, manteniéndose únicamente una idea general según la cual, dependiendo de sus características, los municipios podrían prestar determinados servicios. En este contexto, el municipio representaba además una posición privilegiada frente a otras entidades territoriales como las intendencias y comisarías, cuyo nivel de autonomía era inferior, siendo el departamento el ente territorial superior.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se fortaleció la figura del municipio como eje de la organización territorial, así como su estructura y los servicios

básicos a su cargo. Posteriormente, con la expedición de la Ley 136 de 1994 (artículo 6), se desarrolló por primera vez de manera expresa la categorización municipal.

La categorización municipal obedece a tres criterios principales:

- Población
- Ingresos corrientes de libre destinación
- Ubicación geográfica

El criterio determinante en materia de categorización corresponde a los ingresos corrientes de libre destinación. En efecto, cuando estos superan los umbrales establecidos en la ley, prevalecen sobre el criterio poblacional, debiendo asignarse al municipio la categoría inmediatamente superior.

En cuanto al criterio de ubicación geográfica, este se refiere especialmente a las capitales de departamento ubicadas en las regiones de la Orinoquía y la Amazonía, así como a los municipios fronterizos que son capitales departamentales, los cuales no pueden ser clasificados en una categoría inferior a la cuarta. No obstante sus gastos de funcionamiento no pueden ser superiores al 80% de sus ingresos Corrientes de Libre destinación.

Categoría Municipal	Población	Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ILCD) en Salarios Mínimos Legales Vigentes	Límite de gasto de Funcionamiento
Especial	Superior a 500.000	Superior a 400.000	50%
Primera	100.001-500.000	100.001-400.000	65%
Segunda	50.001-100.000	50.001-100.000	70%
Tercera	30.000-50.000	30.001-50.000	75%
Cuarta	20.001-30.000	25.001-30.000	80%
Quinta	10.001-20.000	15.001- 25.000	85%
Sexta	Inferior a 10.000 habitantes	Inferior a 15.000	85%

Fuente: Elaboración propia, tomado de la Ley 136 de 1994 (artículo 6 modificado por el artículo 7 de la Ley 1552 de 2012)¹⁴

Tomando en cuenta los elementos de la Ley 617 de 2000, mediante la cual se establecen reglas relacionadas con la organización y funcionamiento de las entidades territoriales, así como disposiciones en materia fiscal, resulta necesario articular su contenido con el régimen de competencias previsto en relación con los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), los cuales son transferidos a las entidades territoriales en virtud de lo dispuesto en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia, principalmente en los sectores de educación, salud y propósito general.

En materia de educación, el análisis se centra en los municipios no certificados, conforme a lo dispuesto en los artículos 8 y 9 de la Ley 715 de 2001, en los cuales se asignan competencias relacionadas con aspectos de calidad y mejoramiento de la infraestructura educativa, siempre que no impliquen la generación de nuevos gastos. En materia de salud, lo cual está regulado en los artículos 44 y 46 ibidem, se observa que la competencia se enfoca en el recaudo de recursos para el fondo municipal de salud, la vigilancia en la prestación de los servicios básicos, la formulación y ejecución de proyectos de salud pública y epidemiología en el ámbito municipal, la prevención de enfermedades zoonóticas (transmitidas de los animales al ser humano), así como el control de la calidad en los procesos de producción de alimentos, entre otros.

Por su parte, el propósito general presenta un alcance mucho más amplio. Su desarrollo se encuentra a lo largo del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, abarcando materias como servicios públicos, vivienda, agricultura, transporte, medio ambiente, centros de reclusión, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia y restaurantes escolares. Adicionalmente, se incluyen recursos destinados al agua potable y al saneamiento básico.

Las categorías municipales cumplen un papel determinante en la asignación de los recursos, en la medida en que condicionan el porcentaje de los mismos que puede ser destinado a gastos de funcionamiento o a proyectos de inversión, de acuerdo con la capacidad fiscal de la respectiva entidad territorial.

Desde una perspectiva analítica, diversos estudios han evidenciado que los riesgos de corrupción tienden a incrementarse en aquellos municipios con menor disponibilidad de recursos y capacidades institucionales limitadas. En este sentido, el Índice de Transparencia Municipal (ITM), elaborado por la Transparencia por Colombia, destaca

¹⁴ Se clasifican los municipios en tres grupos i) los Grandes municipios dentro de las categorías especial y primera ii) Los municipios intermedios en las categorías segunda, tercera y cuarta y iii) los municipios “básicos” en las categorías quinta y sextas, dependiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación

que, si bien existen excepciones, los municipios de sexta categoría presentan, en términos generales, mayores niveles de riesgo de corrupción.

Categoría	% municipios por categoría (2013-2014)	Promedio (2013-2014)	Nivel de riesgo (2013-2014)
Especial	11%	68,7	Medio
Categoría 1	32%	61,2	Medio
Categoría 2	18%	60,6	Medio
Categoría 3	7%	52,6	Alto
Categoría 4	7%	61,4	Medio
Categoría 5	0%	NA	NA
Categoría 6	25%	46,1	Alto

Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016 (Corporación Transparencia por Colombia).

Categoría	% municipios por categoría (2015-2016)	Promedio (2015-2016)	Nivel de riesgo (2015-2016)
Especial	14%	59,7	Alto
Categoría 1	32%	62,5	Medio
Categoría 2	18%	62	Medio
Categoría 3	4%	57,5	Alto
Categoría 4	4%	46,1	Muy alto
Categoría 5	0%	NA	NA
Categoría 6	18%	51,1	Alto

Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016 (Corporación Transparencia por Colombia)

Un aspecto fundamental en el periodo 2015-2016 —última medición disponible—, en relación con la categoría cuarta, es que en el periodo anterior (2013-2014) únicamente dos ciudades capitales se encontraban clasificadas en dicha categoría: Arauca y Riohacha, las cuales presentaron los peores desempeños en el Índice de Transparencia Municipal (ITM). Posteriormente, ingresaron a esta categoría Puerto Carreño (Vichada) y Mocoa (Putumayo), que, si bien no cumplen con los criterios fiscales establecidos por la ley para su clasificación, se ubican en dicha categoría en razón de su condición geográfica como capitales de departamentos pertenecientes a las regiones de la Orinoquía y la Amazonía. En efecto, de atenderse exclusivamente a criterios como población e ingresos corrientes de libre destinación, estos municipios corresponderían a la categoría sexta.

Ahora bien, de lo que se deduce del ITM es que la pertenencia a una categoría superior —como la categoría especial— no implica estar exento del riesgo de corrupción; de igual forma, un municipio de menor categoría, como la sexta, puede presentar avances significativos en esta materia. En este sentido, el análisis no debe centrarse exclusivamente en la categoría, sino en factores como la capacidad institucional, el funcionamiento de las oficinas de control interno y los niveles de transparencia en el acceso a la información.

A lo largo del tiempo, el riesgo de corrupción ha mostrado una tendencia creciente, siendo uno de los factores determinantes la limitada capacidad técnica y humana de las entidades territoriales para gestionar adecuadamente aspectos relacionados con la contratación estatal, el control interno y la publicidad de la información.

En el marco del análisis de la categorización municipal y su relación con la corrupción, resulta relevante el informe sobre el estado y avance del ordenamiento territorial elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (2024), el cual destaca que el estudio de los municipios no debe limitarse a un enfoque orgánico, sino que debe incorporar también dimensiones físicas y territoriales. En este sentido, se evidencia que, de los 878 municipios con planes de ordenamiento territorial desactualizados, 684 (77,9 %) corresponden a Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), y 821 (93,5 %) pertenecen a municipios de quinta y sexta categoría.

Sobre este asunto se expuso por parte del Departamento Nacional de Planeación:

“El punto de partida de esta propuesta es el reconocimiento de que la dinámica actual de planeación, de organización y ordenamiento territorial del país, amplía las brechas económicas y sociales, promueve un enfoque instrumental y neutral frente a la corrupción, el abuso, el silenciamiento de las voces de las comunidades, la violencia y la degradación ambiental.”¹⁵

En la correlación expuesta, se puede observar que los municipios de quinta y sexta categoría —es decir, aquellos con menor capacidad presupuestal— presentan un mayor nivel de riesgo de corrupción, especialmente debido a su baja capacidad institucional y a su alta dependencia de las transferencias provenientes de la Nación.

Las particularidades del territorio colombiano, en relación con la corrupción, han sido abordadas desde diversas perspectivas. En este contexto, la contratación directa ha sido identificada como una de las modalidades contractuales más utilizadas por las administraciones territoriales. En efecto, esta modalidad tiende a favorecer prácticas como el clientelismo, el intercambio de favores, el soborno y, en términos más amplios, la captura administrativa del Estado (Ackerman, 2008).

Diversos estudios demuestran que los contratos de contratación directa tienen una amplia influencia en la corrupción cuanto menos el riesgo de corrupción aumenta en cuanto menos un 50%¹⁶.

¹⁵ Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Informe del Estado y avance del Ordenamiento Territorial Colombia 2021-2024*. Bogotá: DNP. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Carpeta%202025/DODT/Informe%20del%20Estado%20y%20avance%20del%20Ordenamiento/Informe%20Ordenamiento%20Territorial%20Colombia%202021-2024_Final_20241003.pdf

¹⁶ Fazekas, M., Tóth, I. J., & King, P. (2016). An objective corruption risk index using government contracting data. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22(3), 369–397.

Elementos de estudio que analizan la corrupción en el territorio, dan razón a diferentes causas, la falta de oportunidades laborales, deuda en favores políticos, financiación indebida de campañas políticas y crimen organizado internacional.¹⁷

Se ha expuesto también por la sala de casación penal de la Corte Suprema de Justicia que el bien jurídico tutelado en delitos contra la administración pública compromete seriamente con el principio de transparencia, así como los principios rectores de la función administrativa “que pretende combatir la corrupción en la contratación estatal, que en sus grandes líneas desarrolla también los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficiencia, imparcialidad y publicidad a la función administrativa”¹⁸

En este contexto, resulta pertinente cuestionar si la contratación directa constituye un mecanismo indispensable para el adecuado funcionamiento de la administración pública, o si, por el contrario, está siendo utilizada de manera innecesaria o excesiva en el ejercicio de la función pública.

La evidencia disponible sugiere que los contratos celebrados mediante la modalidad de contratación directa presentan un mayor riesgo de corrupción y tienden a favorecer prácticas ajenas a los principios que rigen la función administrativa.¹⁹

Se destaca, en primer lugar, que la contratación directa no constituye la única modalidad asociada a riesgos de corrupción. En efecto, otros mecanismos de selección, como la selección abreviada y la licitación pública, también presentan indicadores de alerta o “banderas rojas”, particularmente en aquellos casos en los que se registra la participación de un único oferente.

No obstante, en estas modalidades no se evidencian porcentajes superiores al 45 % de presencia de dichas alertas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP II).²⁰

Ahora bien, la contratación directa no debe entenderse *per se* como un indicio de corrupción. En efecto, existen supuestos en los cuales esta modalidad responde a necesidades legítimas de la administración pública, particularmente cuando se busca restringir la competencia por razones técnicas, operativas o de especialidad.

En este contexto, se observa la creación y utilización de Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE), comúnmente denominadas “empresas de renovación

¹⁷ Suelt, V.. y Olasolo, H; Autores varios (2024). *LAS RESPUESTAS A LA CORRUPCIÓN DESDE EL DERECHO CONSTITUCIONAL Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Bogotá, Colombia; pag 62. Tirant.

¹⁸ Corte Suprema de Justicia, Sentencia AP2282-2014. Rad. n.º 43747, 2014: 14-15

¹⁹ Refiere al Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia a principios como: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad

²⁰ Gonzalez, José; Gutierrez K; Implementación de Banderas Rojas en la Contratación Pública en Colombia utilizando Datos Abiertos. Fundación Universitaria los Libertadores

urbana”, las cuales son empleadas para la celebración de convenios interadministrativos cuyo objeto principal es la ejecución de obras públicas.

Un ejemplo de ello se presenta en el municipio de La Dorada (Caldas), donde la Empresa de Renovación Urbana de La Dorada y el Magdalena Centro obtiene la totalidad de sus recursos a partir de contratos de obra pública celebrados directamente con el mismo municipio, sin la mediación de procesos competitivos.

Como se expuso anteriormente, la gran mayoría de estos municipios —más del 90 %— corresponden a entidades de quinta y sexta categoría, consideradas como municipios básicos. Sus funciones se encuentran reguladas en las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012, las cuales definen al municipio como “la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa”, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia.

En un plano diferenciado se encuentran los distritos, que constituyen entidades territoriales con un régimen especial, caracterizadas por contar con mayores atribuciones administrativas y la posibilidad de organizar su territorio en localidades. No obstante, más allá de estas particularidades —y de aspectos como la designación del alcalde en caso de vacancia, que corresponde al Presidente de la República y no al gobernador—, no presentan diferencias sustanciales frente al régimen general de los municipios, estando su regulación contenida en la Ley 1632 de 2017 y en la Constitución Política de Colombia.

CAPÍTULO II. NORMATIVA INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN

“La honradez es siempre digna de elogio, aun cuando no reporte utilidad, ni recompensa, ni provecho”.

Marco Tulio Cicerón

El presente capítulo examina los principales instrumentos internacionales orientados a la prevención de la corrupción, así como su articulación con la legislación interna, con el fin de analizar su efectiva materialización en el ordenamiento jurídico colombiano. En este sentido, se abordarán los aspectos más relevantes de dichos instrumentos y su incorporación en la normativa nacional.

2. 1. CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN (CONVENCIÓN DE MÉRIDA)

El instrumento internacional más relevante en materia de lucha contra la corrupción, por su alcance global, desarrollo histórico y utilidad práctica, es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, conocida como Convención de Mérida.

En el presente trabajo, el análisis se centrará en su Capítulo II, relativo a las medidas de prevención de la corrupción, el cual comprende los artículos 5 a 14. En este sentido, si bien dichas disposiciones deben entenderse como obligaciones asumidas por los Estados en el marco de su implementación a través de mecanismos internos, se examinarán sus efectos en el ámbito municipal en Colombia, particularmente en relación con los temas abordados en esta sección:

2. 1. 1. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

Esta obligación se desarrolla a partir de cuatro componentes principales: (i) mantener y aplicar, en el ordenamiento jurídico, políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del Estado de derecho, la adecuada gestión de los asuntos y bienes públicos, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas; (ii) establecer y fomentar prácticas orientadas a la prevención de la corrupción; (iii) evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas, con el fin de determinar su idoneidad en la lucha contra la corrupción; y (iv) promover la cooperación internacional entre Estados y organizaciones multilaterales para la prevención de este fenómeno.

Con excepción del cuarto componente, relativo a la cooperación internacional, se advierte que su aplicación en el ámbito municipal —particularmente en municipios de sexta y séptima categoría— es limitada, dado que estas entidades territoriales carecen, en la mayoría de los casos, de capacidad institucional para desarrollar este tipo de iniciativas. No obstante, podría explorarse su viabilidad en municipios ubicados en zonas fronterizas, aunque no se cuenta con evidencia de la existencia de convenios de esta naturaleza suscritos por entidades de dichas categorías.

En relación con el tercer numeral del artículo 5, se observa que su implementación se articula, en el contexto colombiano, a través de instancias como la Comisión Nacional de Moralización y el Consejo Nacional de Participación Ciudadana.

2. 1. 2. Órgano u órganos de prevención de la corrupción

El artículo 6 de la Convención de Mérida establece la obligación de los Estados de garantizar la existencia de uno o varios órganos encargados de aplicar las políticas de prevención de la corrupción, los cuales deben contar con la independencia necesaria para ejercer sus funciones de manera eficaz, sin injerencias indebidas del poder ejecutivo.

Estos órganos tienen como finalidad asegurar el cumplimiento de las disposiciones en materia de prevención, así como promover su difusión y fortalecimiento. Asimismo, corresponde a los Estados informar a la Secretaría General de las Naciones Unidas sobre las autoridades encargadas de cumplir dichas funciones. En el caso colombiano, una de las principales instituciones que cumple este rol es la Procuraduría General de la Nación, en su calidad de cabeza del Ministerio Público.

En este contexto, en Colombia pueden identificarse dos grandes sistemas de control: el Ministerio Público y el control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República. Del primero hacen parte la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales, lo que, en principio, podría sugerir la existencia de una estructura institucional suficiente para la prevención de la corrupción. No obstante, en la práctica, dicha estructura presenta limitaciones significativas.

En efecto, la Procuraduría General de la Nación ejerce principalmente funciones disciplinarias, orientadas a la imposición de sanciones que pueden derivar en la desvinculación del cargo y la inhabilidad para ejercer funciones públicas por períodos prolongados. Por su parte, la Defensoría del Pueblo tiene como función principal la dirección del sistema de defensoría pública, mientras que las personerías municipales se encargan de la guarda y promoción de los derechos humanos en el ámbito local.

Por otro lado, tanto la Contraloría General de la República como las contralorías territoriales son órganos de control fiscal cuya función principal es la vigilancia de la gestión de los recursos públicos. No obstante, mediante el Acto Legislativo 04 de 2019, se introdujeron funciones preventivas y concomitantes para la Contraloría General de la República, facultades que no han sido plenamente extendidas a las contralorías departamentales ni municipales.

Históricamente, en Colombia se han intentado implementar mecanismos de control preventivo en materia contractual, como los previstos en el Decreto Ley 222 de 1973. Sin embargo, estos esquemas generaban una excesiva carga administrativa, ralentizando los procesos de contratación y propiciando escenarios de coadministración entre los órganos de control y las entidades ejecutoras. Adicionalmente, se diluía la responsabilidad sobre las decisiones adoptadas, en la medida en que múltiples autoridades intervenían en la celebración de los contratos, e incluso se requería el aval de los tribunales administrativos para su perfeccionamiento.

Por su parte, las personerías municipales, si bien cumplen funciones relevantes en la promoción y protección de los derechos humanos, no cuentan propiamente con competencias específicas en materia de prevención de la corrupción y, en el caso de los municipios de quinta y sexta categoría, enfrentan serias limitaciones de recursos que dificultan el cumplimiento efectivo de sus funciones.

2. 1. 3. Sector Público

En este punto se abordan aspectos relativos a la organización y al ejercicio de la función pública, tales como la existencia de sistemas y reglas claras para el ingreso, permanencia, retiro y jubilación de los servidores públicos, así como mecanismos de rotación orientados a la prevención de la corrupción.

En el ámbito colombiano, existe un órgano rector en esta materia, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el cual orienta la gestión del empleo público. Al

respecto, resulta pertinente traer a colación una tendencia internacional que vincula la eficiencia burocrática con la prevención de la corrupción (Estévez, 2005). En este sentido, el concepto de “burocracia efectiva” plantea que una administración pública organizada, profesionalizada y sometida a reglas claras puede contribuir significativamente a la reducción de prácticas corruptas. Entre estas medidas se destacan la rotación de cargos, la publicidad y actualización de los conflictos de interés, así como la regulación de incompatibilidades posteriores al retiro del cargo, particularmente en relación con la participación en actividades contractuales dentro del mismo sector o entidad.

De igual forma, se ha planteado que la asignación de salarios adecuados puede constituir un mecanismo de prevención de la corrupción. No obstante, diversas investigaciones empíricas han cuestionado esta hipótesis, señalando que un incremento salarial, por sí solo, no reduce de manera significativa el riesgo de corrupción e incluso, en algunos casos, podría incrementarlo (Opoku-Agyemang, 2015). En consecuencia, la prevención de la corrupción en el ámbito de la función pública no puede depender exclusivamente de incentivos económicos, sino que debe integrarse en un conjunto más amplio de políticas públicas que incluyan la reducción de la pobreza, la exigencia de resultados, la implementación de sistemas de mérito, la estabilidad laboral, la rotación, la capacitación y la formación de los servidores públicos.

En este contexto, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en su calidad de ente rector, participa en la definición de esquemas salariales tanto para el nivel central como para el territorial, incluyendo la asignación de primas y bonificaciones para quienes ejercen funciones directivas en las entidades territoriales, tales como la bonificación de dirección y la bonificación de gestión territorial. No obstante, no se evidencia una relación directa entre los niveles salariales de los alcaldes municipales y la disminución de la corrupción, ni que estos incentivos, por sí solos, generen mejoras sustanciales en la gestión pública.

Ahora bien, en lo relativo al ingreso, permanencia y estabilidad en el servicio público, la entidad rectora en Colombia es la Comisión Nacional del Servicio Civil, encargada de materializar el principio de mérito mediante los sistemas de carrera administrativa. Sin embargo, en el ámbito municipal, se observa que, si bien los alcaldes deben proveer los cargos vacantes a través de los mecanismos establecidos por esta entidad, en la práctica es frecuente la modificación de las plantas de personal cada cuatro años —o incluso en periodos más cortos—, lo que ha sido utilizado en algunos casos como un mecanismo para desvincular funcionarios de carrera. Esta situación se ve agravada por la limitada eficacia de los mecanismos judiciales de protección, los cuales suelen ser costosos y prolongados en el tiempo.

2. 1. 4. Establecimiento de requisitos para candidaturas

El numeral 2 del artículo 7 de la Convención de Mérida aborda la necesidad de que los Estados establezcan criterios objetivos y claros para la postulación a cargos públicos de elección popular, como parte de las medidas de prevención de la corrupción. En el caso

colombiano, los requisitos para ser alcalde municipal son relativamente básicos, entre los que se destacan: ser ciudadano en ejercicio, tener más de 18 años al momento de la elección, acreditar residencia en el respectivo municipio y no haber sido condenado por delitos, salvo los de carácter político o culposo. Requisitos similares se exigen para la elección de concejales municipales.

Tanto en el ámbito de la contratación estatal como en el ejercicio de funciones públicas, se establecen igualmente restricciones derivadas de inhabilidades e incompatibilidades, incluyendo aquellas impuestas por la Procuraduría General de la Nación. No obstante, este aspecto ha sido objeto de debate a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente en los casos *Petro vs. Colombia* y *López vs. Venezuela*, en los cuales se estableció como regla convencional que las autoridades administrativas, aun cuando cumplen un papel relevante en la lucha contra la corrupción, no pueden restringir derechos políticos, siendo esta una competencia exclusiva de los jueces, conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el derecho comparado, se evidencian enfoques diversos frente a los requisitos para el acceso a cargos de elección popular. Por ejemplo, en Estados Unidos, una condena penal no impide necesariamente la postulación a la presidencia, aunque pueden existir restricciones específicas en algunos estados. Por su parte, en el Reino Unido, una persona en situación de bancarrota no puede ser candidata al Parlamento. En la mayoría de los países, los requisitos suelen incluir vínculos con la comunidad, como la residencia en el territorio, así como la verificación de antecedentes penales y disciplinarios, criterios que también se reflejan en el caso colombiano.

2. 1. 5 Financiación de partidos y campañas políticas

El artículo 7, numeral 3, de la Convención de Mérida establece la necesidad de prevenir la corrupción a partir de la regulación de la financiación de campañas políticas y de los partidos políticos. Este aspecto resulta particularmente relevante al analizar los fenómenos de corrupción en municipios de quinta y sexta categoría en Colombia, en la medida en que su materialización en el ámbito nacional evidencia importantes desafíos.

En el ordenamiento jurídico colombiano, existen diversas disposiciones orientadas a garantizar la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida por el Consejo Nacional Electoral. En este sentido, la Ley 1475 de 2011 establece mecanismos de financiación estatal, a través del Fondo Nacional de Financiación Política —creado por la Ley 130 de 1994—, mediante la asignación de recursos económicos proporcional al número de curules obtenidas en el Congreso por dichas organizaciones políticas.

No obstante, esta financiación, sumada al mecanismo de reposición de votos, resulta insuficiente en el ámbito territorial, particularmente en municipios de quinta y sexta categoría. En consecuencia, los actores políticos locales dependen en gran medida de la

consecución de recursos propios para financiar sus campañas, lo cual puede generar incentivos para prácticas indebidas.

Por su parte, los mecanismos de fiscalización del gasto en campañas políticas, como el portal “Cuentas Claras”, si bien constituyen herramientas necesarias para la transparencia, presentan limitaciones significativas. En la práctica, no permiten realizar un control concomitante efectivo sobre los recursos utilizados ni sobre su origen, ni cuentan con la trazabilidad suficiente para prevenir la ocurrencia de actos de corrupción.

2. 1. 6. Códigos de conducta para funcionarios públicos

El Artículo octavo de la Convención de Mérida incluye el Código de conducta para funcionarios públicos en los cuales se elevan ciertos requisitos tales como:

- i) La promoción de los valores sobre la integridad, la honestidad y la responsabilidad de los funcionarios públicos, esto habría de incluir tanto mecanismos de promoción de estos valores y sanción en el marco de su incumplimiento.
- ii) El correcto y honorable cumplimiento de la función pública, esto es la aplicación directa a de la función pública y se diferencia del primero en cuanto se hace una interpretación subjetiva de la labor mientras que el presente busca objetivamente el establecimiento de los principios en la aplicación de la función administrativa.
- iii) Busca la armonización de la Resolución 51/59 el cual es anexo a la Convención de Mérida y promueve la cooperación y búsqueda de códigos de conducta para funcionarios públicos como instrumentos regionales o intrarregionales.
- iv) Facilidades para que los mismos funcionarios públicos denuncien actos de corrupción, en esto puede entenderse tanto mecanismos que protejan al funcionario que denuncia como menores tramites y posibilidades de su anonimato.
- v) Conocer las actividades de los funcionarios públicos diferentes a su labor como servidores públicos, así mismo tipos de negocios, activos y pasivos y
- vi) Sanciones disciplinarias contra quienes transgredan los códigos de conducta.

2. 1. 6. 1. Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos

El *Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos* constituye, en la práctica, un instrumento que sintetiza la materialización de los principios contenidos en la Convención de Mérida en relación con la conducta de los servidores públicos. Entre sus principales componentes se destacan:

- Principios generales
- Declaración de bienes

- Conflicto de intereses
- Compromiso de manejo leal de información confidencial
- Prohibición en la aceptación de regalos y otros favores
- Manejo de actividades políticas

Sobre este último aspecto, el Código dispone: “Las actividades políticas o de otra índole que realicen los titulares de cargos públicos fuera del ámbito de su cargo no deberán, de conformidad con las leyes y las políticas administrativas, mermar la confianza pública en el desempeño imparcial de sus funciones y obligaciones.”

Se hace especial énfasis en este punto, toda vez que los demás elementos han sido abordados en secciones anteriores. En el caso colombiano, existe una prohibición general de participación política por parte de los servidores públicos; sin embargo, su control resulta complejo en la práctica, dado que pueden presentarse formas indirectas de incidencia, como el uso de nombramientos u otros mecanismos de influencia.

Adicionalmente, si bien existen restricciones en materia de contratación y medidas específicas en periodos electorales, estas no siempre resultan suficientes fuera de dichos contextos, especialmente considerando las limitaciones existentes para la desvinculación de funcionarios de carrera o en provisionalidad, lo cual puede incidir en la efectividad de los mecanismos de prevención.

En este sentido, el *Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos* busca garantizar que la participación política por fuera del ejercicio del cargo no afecte la confianza ciudadana, evitando que la posición pública sea utilizada para favorecer intereses particulares o prácticas contrarias a la integridad administrativa.

Este instrumento, en cuanto anexo a la Convención de Mérida, se articula con lo dispuesto en el artículo 8, particularmente en su numeral 3, configurando una interpretación armónica orientada a fortalecer los estándares de conducta en el ejercicio de la función pública.

Finalmente, el conflicto de intereses se erige como un eje central en la prevención de la corrupción, razón por la cual tanto la Convención de Mérida como el *Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos* desarrollan de manera detallada este aspecto.

2. 1. 6. 1. 1. *Facilidad para denunciar por parte de funcionarios públicos*

La Convención de Mérida también establece la necesidad de que los Estados adopten mecanismos que faciliten a los servidores públicos la posibilidad de denunciar actos de corrupción, garantizando condiciones adecuadas para el ejercicio de esta facultad.

No obstante, en el contexto colombiano, estos mecanismos no presentan un desarrollo diferencial significativo respecto de los canales generales de denuncia, tales como las denuncias anónimas o aquellas presentadas a través de organizaciones sindicales de funcionarios públicos. En este sentido, no se observa la existencia de un sistema integral de protección al denunciante que contemple medidas específicas como la estabilidad laboral reforzada, la garantía de no represalias, la protección del cargo o la limitación de traslados arbitrarios que puedan afectar al funcionario denunciante.

En consecuencia, si bien existen herramientas formales para la denuncia de actos de corrupción, estas no siempre resultan suficientes para generar un entorno seguro que incentive a los servidores públicos a reportar irregularidades, lo cual puede incidir negativamente en la eficacia de las estrategias de prevención de la corrupción en el ámbito administrativo.

2. 1. 6. 1. 2. Declaración de actividades por fuera del servicio público

En el mismo orden de ideas, y como parte del deber de los servidores públicos de declarar sus bienes y rentas, este acápite establece la obligación de informar las actividades desarrolladas por fuera del ejercicio del cargo público. Esta exigencia tiene como finalidad principal prevenir la configuración de conflictos de interés.

No obstante, este mecanismo también contribuye a la mitigación de riesgos asociados a conductas corruptas, tales como el peculado o la intervención indebida de terceros orientada a direccionar procesos contractuales. En el caso colombiano, esta herramienta se utiliza principalmente como un instrumento para la identificación y gestión de conflictos de interés, así como para la eventual declaratoria de nulidad en procesos de contratación estatal cuando se evidencien situaciones incompatibles con los principios de transparencia e imparcialidad.

2. 1. 6. 1. 3 Sanciones disciplinarias

En este aspecto, en Colombia se aplican sanciones disciplinarias que, en algunos casos, pueden implicar la inhabilitación de derechos políticos por periodos prolongados — incluso de 10 o 20 años— mediante decisiones adoptadas por autoridades administrativas, lo cual ha sido objeto de cuestionamiento a la luz de los estándares establecidos en el sistema interamericano de derechos humanos.

En este sentido, puede afirmarse que el régimen disciplinario no debería tener como finalidad principal la restricción de derechos políticos, sino la salvaguarda de la moralidad pública y la garantía del adecuado ejercicio de la función administrativa.

Para estos efectos, las sanciones disciplinarias pueden comprender medidas como la destitución del cargo en los casos más graves e, incluso, la imposición de inhabilidades por periodos razonables; no obstante, no en la forma amplia en que actualmente se aplican en el ordenamiento colombiano.

Se busca con ello que quienes ocupen cargos públicos y transgredan los códigos de conducta obtengan una sanción disciplinaria.

2. 1. 7. Aspectos sobre la contratación estatal

El artículo 9 de la Convención de Mérida regula los principales aspectos relacionados con la contratación estatal, los cuales pueden agruparse en tres ejes fundamentales.

En primer lugar, establece la necesidad de aplicar principios y criterios objetivos en la selección de contratistas, así como la implementación de mecanismos de impugnación, la definición previa de reglas de acceso a los procesos contractuales y la regulación de aspectos relacionados con el personal encargado de la contratación pública, en particular en lo relativo a la prevención de conflictos de interés.

En segundo lugar, se promueve el fortalecimiento de la transparencia en la contratación estatal y la rendición de cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esto comprende la adopción de normas en materia de auditoría, supervisión y contabilidad, así como procedimientos para la aprobación del presupuesto, la presentación de ingresos y gastos, la implementación de sistemas eficaces de control interno y gestión del riesgo, y la adopción de medidas correctivas frente al incumplimiento de las normas presupuestales.

En tercer lugar, la Convención prevé la adopción de normas civiles y administrativas orientadas a preservar la integridad de los libros contables y de los estados financieros relacionados con el presupuesto y el gasto público, incluyendo aquellos vinculados a la contratación estatal.

Desde una perspectiva general, el ordenamiento jurídico colombiano incorpora estos lineamientos a través del establecimiento de principios y criterios objetivos para la contratación, tales como la experiencia, los sistemas de puntaje y las causales de inhabilidad para contratar con el Estado. En este sentido, puede afirmarse que, en términos formales, Colombia cumple con los estándares previstos en la Convención de Mérida, particularmente a través del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el cual desarrolla un sistema de principios orientado a garantizar la transparencia, la selección objetiva y la eficiencia en la contratación estatal.

No obstante, la eficacia de estos principios depende de su adecuada materialización en la práctica. En efecto, su formulación en términos amplios puede generar márgenes de discrecionalidad que facilitan la evasión o elusión de las normas. Asimismo, se presentan limitaciones en el acceso a mecanismos de control judicial, en la medida en que no cualquier particular cuenta con legitimación para demandar contratos estatales, como se desprende del artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 sobre el medio de control de controversias contractuales.

2. 1. 8. Información Pública

En Colombia, el acceso a la información pública constituye un derecho fundamental, estrechamente relacionado con el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política. Este derecho se desarrolla, entre otras normas, a través de disposiciones que garantizan la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.

En este sentido, los servidores públicos, especialmente aquellos que ocupan cargos de nivel directivo, tienen la obligación de rendir cuentas sobre su gestión, en cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia que rigen la función administrativa.

Por su parte, la Convención de Mérida promueve la adopción de medidas orientadas a garantizar el acceso a la información sobre las actividades y decisiones de la administración pública, como un mecanismo esencial para la prevención de la corrupción, sugiriendo la publicación de las actuaciones estatales y la facilitación del control ciudadano sobre la gestión pública.

2. 1. 9. Poder Judicial y Ministerio Público

En este acápite se reitera la importancia de garantizar la independencia del poder judicial como un elemento esencial en la lucha contra la corrupción, así como la adopción de códigos de conducta aplicables a los servidores judiciales. En el caso colombiano, estos estándares no difieren sustancialmente de aquellos previstos para otros servidores públicos, en la medida en que también se encuentran sometidos a principios de legalidad, imparcialidad e integridad.

No obstante, la efectividad de estas disposiciones enfrenta limitaciones prácticas, especialmente en lo relativo a la duración de los procesos judiciales, lo cual dificulta la materialización oportuna de las sanciones y reduce el impacto disuasorio frente a conductas corruptas.

Por otro lado, la Convención también resalta la necesidad de garantizar la autonomía del Ministerio Público. En el contexto colombiano, esta función se materializa, entre otros, a través de las personerías municipales. Sin embargo, en el ámbito territorial — particularmente en municipios de quinta y sexta categoría— estas entidades enfrentan restricciones presupuestales significativas, lo que limita su capacidad para ejercer un control independiente y efectivo.

2. 1. 10. Sector Privado

En este ámbito, la Convención de Mérida introduce algunas de las disposiciones más relevantes en relación con la prevención de la corrupción, particularmente en lo que respecta a la participación del sector privado. En el marco del presente análisis, se observa que el instrumento recomienda la adopción de normas contables adecuadas por parte de los Estados, orientadas a fortalecer la transparencia y a prevenir la ocurrencia de actos de corrupción.

Adicionalmente, se promueve la implementación de mecanismos tanto disuasorios como sancionatorios, de carácter civil, administrativo y penal, los cuales deben ser proporcionales y eficaces, con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas y la responsabilidad de los actores involucrados en actividades económicas.

Así se mencionan las herramientas para poder materializar lo anterior como lo son:

- A)** Promover la cooperación entre entidades públicas y privadas pertinentes para prevenir actos de corrupción
- B)** Códigos de conducta entre privados y públicos para relaciones comerciales y contractuales que fomenten la transparencia
- C)** Medidas relativas a la transparencia e identidad de las personas naturales y jurídicas sobre su identidad relacionadas al establecimiento y gestión de empresas.
- D)** Prevenir la utilización indebida de los procedimientos que regulan a las entidades privadas, incluidos los procedimientos relativos a la concesión de subsidios y licencias por las autoridades para actividades comerciales
- E)** Restricciones a exfuncionarios públicos para la celebración de contratos con empresas privadas si estas están relacionadas directamente con las funciones que tenían.
- F)** Auditorías internas y certificaciones para las empresas, dependiente el tamaño y la capacidad de las mismas relacionadas a la prevención y detección de actos de corrupción.

En relación con lo anterior, es importante señalar que algunas medidas, como las incompatibilidades aplicables a los servidores públicos una vez finalizan su cargo, ya se encuentran previstas en el ordenamiento jurídico colombiano. No obstante, otros mecanismos —como la prevención del uso indebido de procedimientos relacionados con la asignación de subsidios—, aunque formalmente existentes, presentan dificultades en su aplicación práctica.

De igual forma, aspectos como la cooperación entre entidades públicas y privadas, así como la implementación de mecanismos eficaces para la identificación de las personas que controlan o gestionan empresas, continúan siendo desafíos relevantes. Este punto resulta particularmente significativo, en la medida en que no son infrecuentes las prácticas mediante las cuales se sustituyen formalmente accionistas o representantes legales en contextos asociados a actos de corrupción, mientras estos continúan ejerciendo una influencia determinante en la gestión de dichas empresas.

2. 1. 11. Participación de la Sociedad

La participación de la sociedad constituye un elemento fundamental en la prevención de la corrupción. Este componente es reiterado en la Convención de Mérida, particularmente en su artículo 13, en el cual se promueve la intervención de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en aspectos como la toma de decisiones públicas, el acceso a la información y el control de la gestión estatal.

Asimismo, se establece la necesidad de incorporar en los sistemas educativos el principio de intransigencia frente a la corrupción, promoviendo programas escolares y universitarios orientados a fortalecer una cultura de legalidad. En el ordenamiento jurídico colombiano, estos lineamientos se reflejan en normas como la ley de participación ciudadana y el Estatuto Anticorrupción, los cuales contemplan diversos mecanismos de intervención ciudadana. No obstante, más que facilitar su ejercicio, estas disposiciones suelen establecer marcos generales para su implementación.

En este contexto, se identifican distintos mecanismos de participación, diferenciados según su origen, tal como lo dispone la normativa vigente:

“Son de origen popular la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; es de origen en autoridad pública el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad o popular el referendo y la consulta popular.”²¹

En el caso concreto, estos mecanismos se encuentran formalmente establecidos; sin embargo, no siempre se acompañan de garantías suficientes para su ejercicio efectivo, tales como financiación estatal adecuada, restricciones claras en materia de contratación, o limitaciones frente a la intervención de funcionarios públicos en estos procesos. Por tal motivo aunque si bien existe la norma su materialidad en el plano real es bastante reducido.

Lo anterior evidencia que la participación ciudadana, si bien constituye un pilar en la prevención de la corrupción desde el enfoque internacional, enfrenta importantes limitaciones en su implementación efectiva en el ámbito territorial colombiano.

2. 1. 12. Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La Convención de Mérida cuenta con un mecanismo propio de seguimiento denominado *Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, a través del cual se realiza una evaluación entre pares, en la que participan otros dos Estados, garantizando que al menos uno de ellos pertenezca a la misma región geográfica del Estado evaluado. Cada Estado puede proponer hasta un máximo de quince

²¹ Inciso segundo del Artículo 3 de la Ley estatutaria de participación ciudadana (Ley 1757 de 2015; República de Colombia)

expertos, quienes reciben capacitación especializada para el adecuado ejercicio de sus funciones.

La Secretaría encargada de este mecanismo es la misma de la Convención, función que es ejercida por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

La Conferencia de los Estados Parte se reúne periódicamente en Viena, donde se discuten los resultados de las evaluaciones. Entre sus principales objetivos se encuentran la identificación de buenas prácticas y la exposición de las dificultades en la implementación de la Convención, sirviendo además como un espacio de intercambio de experiencias entre los Estados.

Los resultados del mecanismo no dan lugar a una puntuación cuantitativa, y los informes deben elaborarse en alguno de los idiomas oficiales de la Convención. Asimismo, se trata de un proceso no invasivo, que respeta el principio de no intervención y promueve que uno de los Estados evaluadores cuente con un sistema jurídico similar al del Estado evaluado. De este modo, se evita la confrontación o cualquier forma de señalamiento punitivo, privilegiando una aproximación orientada a la cooperación internacional, la implementación de medidas preventivas y la recuperación de activos.

2.2. CONVENCION DE CARACAS DE 1996; LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION (CICC) Y MESICIC

La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), también conocida como Convención de Caracas de 1996, constituye el primer instrumento jurídico internacional en materia de lucha contra la corrupción, adoptado en el marco de la Organización de los Estados Americanos. Este tratado fue suscrito por la gran mayoría de los Estados miembros del sistema interamericano, consolidándose como un referente normativo en la región.

Su principal objetivo es promover y fortalecer el desarrollo de mecanismos destinados a prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como facilitar la cooperación entre los Estados para combatir este fenómeno en el ejercicio de la función pública.

Para el estudio que se aborda en el marco de la prevención, se pueden destacar los siguientes aspectos:

2. 2. 1. Propósitos

El propósito de prevenir la corrupción se encuentra intrínsecamente incorporado en la Convención Interamericana contra la Corrupción desde su artículo 2, en el cual se establece:

“Los propósitos de la presente Convención son: 1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y

2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.”

De lo anterior se desprenden dos ejes fundamentales. Por un lado, se busca que los Estados, motu proprio, desarrollen e implementen mecanismos internos orientados a la prevención, detección y sanción de la corrupción. Por otro lado, se establece un marco de cooperación internacional entre los países del continente americano, con el fin de garantizar la eficacia de dichas medidas en el ámbito regional.

En consecuencia, la Convención no solo impone obligaciones de carácter interno, sino que también articula un sistema de colaboración internacional que permite fortalecer las estrategias de prevención de la corrupción, integrando esfuerzos estatales para hacer frente a este fenómeno de manera coordinada.

2. 2. 2. Prevención

Se profundiza en todo el Artículo tercero de la convención estudiada aspectos relativos a la prevención de la corrupción, entre ellos:

- Códigos de conducta de los servidores públicos con especial prevención al conflicto de intereses
- Mecanismos para hacer valer ese código de conducta de servidores públicos
- Instrucciones al personal que concienticen al funcionario del valor de su tarea y la garantía de la transparencia en la función pública
- Declaración de ingresos y egresos de los funcionarios públicos mediante registros oficiales
- Mecanismos de transparencia en el marco de la contratación pública.
- Sistemas de recaudo del Estado que prevengan riesgos de corrupción
- Leyes que eliminen beneficios tributarios por soborno a funcionarios nacionales y/o extranjeros
- Protección de funcionarios denunciantes de buena fe que den noticia de actos de corrupción.
- Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan

suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.

- Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.
- El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.

Ante esta situación, se puede observar que la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 sirvió de base para el desarrollo de diversos aspectos posteriormente incorporados en la Convención de Mérida de 2003, tales como la implementación de códigos de conducta y los mecanismos de participación ciudadana. En este sentido, se advierte que dichos instrumentos no solo establecen obligaciones formales, sino que también buscan incentivar activamente la lucha contra la corrupción, aspecto que en el contexto colombiano no se encuentra plenamente desarrollado más allá de iniciativas como la Medalla Luis Carlos Galán de Lucha contra la Corrupción²².

En cuanto a la formación y capacitación del personal, si bien existen programas como los adelantados por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), estos no cuentan con un carácter obligatorio ni se encuentran plenamente reglamentados, lo que limita su impacto en la prevención efectiva de conductas corruptas.

Por otro lado, la Convención reitera la importancia del registro de ingresos, activos y pasivos de los servidores públicos como herramienta de seguimiento. No obstante, este mecanismo debe ampliarse al entorno cercano de los funcionarios, incluyendo familiares y terceros relacionados, en la medida en que estos pueden constituir una vía de evasión de las disposiciones internacionales en materia de lucha contra la corrupción.

En materia de transparencia, este principio se encuentra incorporado en el ordenamiento jurídico colombiano desde la expedición del Estatuto General de Contratación Estatal en 1993, es decir, con anterioridad a la adopción de la Convención de Caracas, la cual fue incorporada al derecho interno mediante la Ley 412 de 1997. Este instrumento internacional establece la obligación de los Estados de tipificar y sancionar diversas conductas constitutivas de corrupción, tales como el cohecho, la concusión y el peculado, entre otras, las cuales ya se encuentran previstas en la legislación penal colombiana.

Asimismo, la Convención contempla la posibilidad de que los Estados Parte amplíen el catálogo de conductas consideradas como actos de corrupción, incluyendo formas

²² Ley 668 de 2001 República de Colombia

de participación como la autoría, la complicidad y otras modalidades, en el marco de la cooperación internacional.

2. 2. 3 MESICIC

La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) cuenta, desde 2001, con un mecanismo de seguimiento denominado *MESICIC* (Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción), cuya protocolización se realizó mediante el denominado “Documento de Buenos Aires”. Este mecanismo está conformado por dos órganos principales: la Conferencia de Estados Parte y el Comité de Expertos²³.

2. 2. 3. 1. Conferencia de Estados Parte:

La Conferencia de Estados Parte constituye el órgano rector del *MESICIC*, encargado de establecer las directrices para el funcionamiento del mecanismo de seguimiento. De este órgano hacen parte todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), lo cual posiciona la lucha contra la corrupción como una prioridad en la agenda regional.

2. 2. 3. 2. Comité de Expertos

El Comité de Expertos es el órgano técnico del *MESICIC* encargado de las labores más complejas, particularmente en lo relativo al análisis de la legislación de los Estados Parte y su compatibilidad con la Convención. En desarrollo de sus funciones, realiza visitas *in situ*, formula recomendaciones y efectúa el seguimiento y verificación de su cumplimiento.

Su funcionamiento se estructura a partir de la aplicación de cuestionarios dirigidos a los Estados evaluados, los cuales sirven de base para el análisis de la legislación vigente y su adecuación a las disposiciones de la Convención. Estas evaluaciones se desarrollan en ciclos denominados “rondas”, en las cuales se examina tanto el grado de implementación de las normas como el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en evaluaciones anteriores, así como la identificación de vacíos normativos.

En el caso colombiano, el informe más reciente —correspondiente a agosto de 2023— evidencia debilidades en la producción de información estadística clara y sistemática, particularmente en materia de delitos como el enriquecimiento ilícito. En efecto, no se cuenta con datos precisos sobre el número de casos archivados, prescritos, llevados a juicio o culminados mediante sentencia, con o sin preacuerdos.

²³ COIC Revisado en el Sitio web: <https://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/>

Asimismo, el informe destaca la necesidad de fortalecer estrategias orientadas a la detección de fraudes tributarios, especialmente aquellos destinados a obtener beneficios indebidos mediante la reducción de cargas fiscales vinculadas a prácticas corruptas.

El manejo de indicadores adecuados y realistas resulta fundamental para dimensionar el fenómeno de la corrupción, así como para evaluar la eficacia de las entidades encargadas de su prevención y sanción. De igual forma, se advierte que en Colombia no existen rutas claras y accesibles de denuncia para la ciudadanía en general, ni campañas suficientemente robustas orientadas a la prevención del soborno de funcionarios públicos, entre otras deficiencias señaladas en el informe.

2. 3. CONVENCIÓN SOBRE LA LUCHA CONTRA EL COHECHO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EXTRANJEROS EN LAS TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONOMICO -OCDE-)

La Convención sobre la lucha contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, también conocida como la *Convención Anti cohecho de la OCDE*, constituye un instrumento orientado principalmente a la sanción del soborno transnacional. No obstante, contiene algunos elementos que permiten identificar posibles aplicaciones desde un enfoque preventivo.

Un ejemplo de lo anterior se evidencia en la implementación de sistemas de alerta temprana frente a contratos que, por su cuantía o características, presentan riesgos de corrupción, particularmente en municipios de quinta y sexta categoría. En Colombia, la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) de la Contraloría General de la República ha desarrollado herramientas orientadas a la identificación de riesgos en la contratación pública, lo cual incorpora un enfoque preventivo frente a posibles conductas como el cohecho. Sin embargo, dado que el control fiscal es esencialmente posterior, estas herramientas presentan limitaciones en cuanto a su alcance y acceso, en la medida en que no están diseñadas para ser utilizadas de manera directa por la ciudadanía, concentrando las funciones de control en las entidades estatales.

Otro elemento relevante en materia de prevención es la exigencia de una contabilidad transparente en el sector privado. En este sentido, se prohíben prácticas como: (i) la contabilización de gastos inexistentes; (ii) la existencia de doble contabilidad; y (iii) la realización de auditorías meramente formales o carentes de rigor técnico.

En el contexto colombiano, el Estatuto Anticorrupción contempla igualmente sanciones dirigidas a revisores fiscales que omitan reportar actos de corrupción, lo cual refuerza los mecanismos de control sobre la información financiera de las empresas.

La eficacia preventiva de esta Convención resulta estructuralmente limitada en municipios de quinta y sexta categoría, donde la debilidad institucional dificulta que la

disuasión penal de carácter internacional se traduzca en controles administrativos efectivos.

En términos generales, este instrumento internacional no contiene disposiciones sustanciales en materia de prevención, sino que se centra en la sanción del soborno transnacional. Para ello, exige la tipificación del delito de cohecho a funcionario público extranjero, el cual se encuentra incorporado en la legislación colombiana a través del artículo 433 del Código Penal, así como el establecimiento de mecanismos de cooperación internacional, tales como el intercambio de información y los acuerdos de extradición.

2.3.1. RECOMENDACIONES DE LA OCDE SOBRE EL COHECHO EN COLOMBIA

En el marco del *soft law*, se encuentran las recomendaciones formuladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en las cuales se destaca que la lucha contra el cohecho no puede fundamentarse exclusivamente en mecanismos de carácter penal o sancionatorio, sino que debe complementarse con herramientas preventivas, tales como sistemas de alertas tempranas y el fortalecimiento de los mecanismos de control.

En la misma línea, se ha recomendado fortalecer la coordinación entre entidades administrativas, órganos de control y la Fiscalía General de la Nación. No obstante, en el contexto de los municipios de quinta y sexta categoría, esta coordinación suele limitarse a la remisión de compulsas de copias como principal mecanismo de intercambio de información, lo cual resulta insuficiente para enfrentar de manera integral los riesgos de corrupción.

Por otro lado, la OCDE ha enfatizado la importancia de robustecer los canales de denuncia y los sistemas de protección a denunciantes, incluyendo aquellos casos en los que los denunciantes son servidores públicos. En este sentido, se recomienda garantizar el anonimato, mejorar la diligencia en el trámite de denuncias —especialmente las anónimas— y establecer mecanismos efectivos de protección frente a posibles represalias.

Asimismo, se ha sugerido fortalecer el régimen sancionatorio aplicable a las personas jurídicas, en la medida en que, aunque la legislación colombiana ha avanzado en esta materia, aún persisten debilidades en su aplicación y vigilancia. De igual forma, se ha recomendado reforzar las normas contables y su cumplimiento, con el fin de mejorar la trazabilidad, la calidad de la información financiera y los procesos de fiscalización, como elementos clave tanto para la prevención como para la sanción de conductas relacionadas con el soborno y el lavado de activos.

Un aspecto relevante que ilustra la dimensión internacional de estos fenómenos es la aplicación de la *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)* en los Estados Unidos, la cual

evidencia el carácter poli-ofensivo de la corrupción y su impacto más allá de las fronteras nacionales:

Dentro del análisis comparado, resulta particularmente relevante la orden ejecutiva (Executive Order) del 10 de febrero de 2025, proferida por la Casa Blanca, denominada “Pausing Foreign Corrupt Practices Act Enforcement to Further American Economic and National Security” (Suspensión de la aplicación de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero para promover la seguridad económica y nacional de Estados Unidos).

En dicha orden se establece que el Presidente de los Estados Unidos, en su calidad de máximo director de la política exterior, orienta sus decisiones en función de la competitividad económica de las empresas nacionales. En este contexto, se plantea que la Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) —promulgada en 1977 y destinada a sancionar actos de corrupción en el extranjero— podría, bajo ciertas condiciones, afectar negativamente la capacidad competitiva de dichas empresas en mercados internacionales.

A partir de lo anterior, se sugiere que la aplicación estricta de normas anticorrupción puede generar desventajas competitivas frente a empresas de otros países que operan en entornos donde estas prácticas no son sancionadas con igual rigor. Esto permite inferir una tensión entre la promoción de estándares internacionales de integridad y las dinámicas reales de competencia económica global.

En este sentido, la Orden Ejecutiva dispone:

“(...) La autoridad del Presidente en materia de política exterior está inextricablemente ligada a la competitividad económica global de las empresas estadounidenses. La seguridad nacional estadounidense depende en gran medida de que Estados Unidos y sus empresas obtengan ventajas comerciales estratégicas, ya sea en minerales críticos, puertos de aguas profundas u otras infraestructuras o activos clave.

Sin embargo, la aplicación excesiva e impredecible de la FCPA contra ciudadanos y empresas estadounidenses —por parte de nuestro propio Gobierno— por prácticas comerciales rutinarias en otros países no solo desperdicia recursos fiscales limitados que podrían dedicarse a preservar las libertades estadounidenses, sino que perjudica activamente la competitividad económica estadounidense y, por consiguiente, la seguridad nacional”²⁴

Este acto administrativo federal trae consigo unas ordenes como las siguientes:

Sección 2. Política de discreción en la aplicación de la FCPA. (a) Durante un período de 180 días a partir de la fecha de esta orden, el Fiscal General revisará las directrices

²⁴ Sección 1 (Motivaciones) de la Orden ejecutiva “**Pausing Foreign Corrupt Practices Act Enforcement to Further American Economic and National Security**” (Suspensión de la aplicación de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero para promover la seguridad económica y nacional de Estados Unidos) Puede ser consultada en <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/pausing-foreign-corrupt-practices-act-enforcement-to-further-american-economic-and-national-security/>

y políticas que rigen las investigaciones y las medidas de aplicación de la FCPA. Durante el período de revisión, el Fiscal General deberá:

(i) suspender el inicio de nuevas investigaciones o medidas de aplicación de la FCPA, a menos que determine que se debe hacer una excepción individual;

(ii) revisar en detalle todas las investigaciones o medidas de aplicación de la FCPA existentes y tomar las medidas pertinentes con respecto a dichos asuntos para restablecer los límites adecuados en la aplicación de la FCPA y preservar las prerrogativas presidenciales en política exterior; y

(iii) emitir directrices o políticas actualizadas, según corresponda, para promover adecuadamente la autoridad del Presidente, según el Artículo II, para dirigir los asuntos exteriores y priorizar los intereses estadounidenses, la competitividad económica estadounidense con respecto a otras naciones y el uso eficiente de los recursos federales de aplicación de la ley.

(b) El Fiscal General podrá extender dicho período de revisión por 180 días adicionales según lo considere apropiado.

(c) Las investigaciones y acciones de cumplimiento de la FCPA iniciadas o continuadas después de la emisión de las directrices o políticas revisadas en virtud del inciso (a) de esta sección:

(i) se registrarán por dichas directrices o políticas; y

(ii) deberán ser autorizadas específicamente por el Fiscal General.

*(...)*²⁵

Lo expuesto permite evidenciar en *grosso modo*, una medida orientada a flexibilizar los estándares de control sobre prácticas corruptas, en función de intereses asociados a la competitividad económica de los Estados Unidos, incluso a costa de los principios de integridad en la contratación y en las relaciones comerciales internacionales.

En este contexto, resulta necesario advertir que una decisión de esta naturaleza, adoptada mediante una orden ejecutiva de carácter general, no define de manera precisa las directrices que serán implementadas por el *Attorney General* (Fiscal General). No obstante, a partir de su motivación, es posible inferir que puede generar escenarios que favorezcan la tolerancia o el debilitamiento de los mecanismos de prevención y sanción de la corrupción.

²⁵ Sección 2 de la orden ejecutiva “**Pausing Foreign Corrupt Practices Act Enforcement to Further American Economic and National Security**” (Suspensión de la aplicación de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero para promover la seguridad económica y nacional de Estados Unidos) Puede ser consultada en <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/pausing-foreign-corrupt-practices-act-enforcement-to-further-american-economic-and-national-security/>

La *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*, como normativa destinada a sancionar y prevenir prácticas corruptas en el extranjero, aplica a empresas constituidas en los Estados Unidos o a aquellas que actúan como emisores en dicho país, es decir, que negocian sus valores en mercados bursátiles estadounidenses. En este sentido, dichas empresas podrían incurrir en actos de soborno frente a funcionarios públicos extranjeros —tanto del nivel nacional como local—, lo cual adquiere especial relevancia dada su capacidad económica y operativa, superior en muchos casos a la de otros actores.

El análisis de esta normativa, en consonancia con la Convención Anticohecho promovida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, permite advertir que decisiones recientes, como la orden ejecutiva de febrero de 2025, abren un escenario de incertidumbre respecto de su aplicación futura, cuya validez y alcance deberán ser eventualmente definidos por las autoridades judiciales competentes.

El examen de los instrumentos internacionales evidencia que el enfoque preventivo contra la corrupción se apoya, de forma reiterada, en estándares de integridad, transparencia y control *ex ante*. No obstante, la eficacia de estas obligaciones depende de la capacidad institucional para implementarlas. En el contexto de los municipios de quinta y sexta categoría en Colombia, estas disposiciones enfrentan una brecha significativa entre el diseño normativo y su aplicación real, lo que limita su impacto preventivo.

Así, los tratados y normas de *soft law* analizados no fracasan por insuficiencia conceptual, sino por la imposibilidad material de ser plenamente ejecutados en territorios con debilidad administrativa y fiscal.

2.4. CARTA IBEROAMERICANA DE ÉTICA E INTEGRIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.

La Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública constituye un instrumento de *soft law* que, si bien no tiene carácter vinculante, establece estándares mínimos en materia de integridad administrativa y prevención de la corrupción. Su relevancia radica en su capacidad de orientar políticas públicas y diseños institucionales, particularmente en contextos de debilidad fiscal y administrativa, como ocurre en los municipios de quinta y sexta categoría en Colombia (CLAD, 2018).

Este instrumento no se centra en aspectos sancionatorios, sino en la consolidación de sistemas de integridad. En este sentido, promueve la adopción de códigos de ética, los cuales, aunque suelen implementarse a nivel nacional, pueden ser adaptados al contexto de las entidades territoriales, incluyendo municipios de menor categoría.

Desde esta perspectiva, el enfoque no busca privilegiar la sanción, sino la prevención a través de mecanismos pedagógicos, especialmente en ámbitos sensibles como la

contratación directa, las relaciones entre actores políticos y contratistas, así como la identificación y gestión de conflictos de interés, entre otros.

En efecto, uno de los ejes fundamentales en la prevención de la corrupción, reiterado tanto en tratados internacionales como en instrumentos de *soft law*, es el adecuado manejo de los conflictos de interés. Si bien en Colombia existen mecanismos formales, como las declaraciones de bienes y de intereses, en la práctica —particularmente en municipios de quinta y sexta categoría— no se cuenta con herramientas efectivas para su verificación o control.

En este sentido, la undécima orientación de la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública resalta la necesidad de implementar mecanismos de detección y triangulación de información que permitan una gestión real del riesgo asociado a los conflictos de interés. Este enfoque prioriza la promoción de la integridad desde una dimensión pedagógica, más que sancionatoria.

De igual forma, el instrumento fomenta la protección al denunciante, mediante garantías como el anonimato. No obstante, no establece de manera específica las estructuras institucionales encargadas de tramitar dichas denuncias ni procedimientos claros —lo que podría entenderse como una “ruta anticorrupción”—, lo cual limita su efectividad práctica.

En cuanto a la contratación pública, se promueve el uso de herramientas como la contratación electrónica. Sin embargo, su implementación debería complementarse con el análisis de variables como el origen de los recursos, la recurrencia de contratistas, los tipos contractuales más utilizados y los montos asociados a cada modalidad. En Colombia existen mecanismos como el compromiso anticorrupción para contratistas y la participación de veedurías ciudadanas; no obstante, la Carta propone un enfoque más amplio a través de los denominados pactos de integridad, que implican seguimiento, auditoría ciudadana, capacitación y evaluación de los contratos celebrados.

La Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública ofrece, en consecuencia, un marco especialmente útil para el contexto colombiano, en particular para los municipios de quinta y sexta categoría, al proponer mecanismos de prevención de la corrupción basados en la gestión de la integridad, el control *ex ante* y la ética organizacional, superando el enfoque predominantemente sancionatorio y judicial que caracteriza actualmente al ordenamiento jurídico colombiano.

III. MARCO JURÍDICO DE LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA: UNA VISIÓN SOBRE LA MODALIDAD DE CONTRATACIÓN DIRECTA

*“Hay tres jueces agazapados en el fondo de todas las conciencias:
el honor, la verdad y la justicia”*

Honoré de Balzac

Prevención de la Corrupción en la Contratación Estatal

En el presente capítulo se desarrolla un análisis sistemático y exhaustivo de los mecanismos jurídicos que el Estado colombiano ha diseñado para la prevención de la corrupción en el ámbito de la contratación estatal. Para ello, el estudio se estructura a partir del principio de jerarquía normativa, entendido como un criterio fundamental del ordenamiento jurídico que establece la prevalencia y articulación entre las distintas fuentes del derecho.

En este contexto, se examinarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que configuran el marco normativo de la prevención de la corrupción, con especial énfasis en su aplicación dentro de la actividad contractual del Estado. Asimismo, se analizará la forma en que dichas normas interactúan entre sí, con el propósito de determinar si constituyen un sistema coherente y eficaz frente a los riesgos de corrupción, particularmente en la modalidad de contratación directa.

La problemática de la corrupción en la contratación estatal en Colombia ha sido abordada mediante un conjunto de disposiciones normativas orientadas a su prevención y control. No obstante, resulta necesario examinar si dicho marco jurídico es suficiente y eficaz, o si, por el contrario, requiere ajustes estructurales para enfrentar de manera adecuada un fenómeno que ha tenido impactos persistentes en los ámbitos social, político, económico y cultural.

En este contexto, el punto de partida ineludible es la Constitución Política de Colombia, en tanto norma de normas y eje estructural del ordenamiento jurídico. Desde esta perspectiva, la organización del Estado como un Estado social de derecho implica no solo el reconocimiento formal de derechos fundamentales, sino también la adopción de

mecanismos institucionales que garanticen su realización efectiva, en especial aquellos vinculados con la moralidad administrativa, la transparencia y la participación ciudadana.

Así, principios constitucionales como la dignidad humana, la prevalencia del interés general, la función administrativa al servicio de la comunidad y la responsabilidad de los servidores públicos constituyen parámetros esenciales para la regulación de la contratación estatal. En consecuencia, el análisis de la prevención de la corrupción en este ámbito debe partir de la comprensión de estos principios, en la medida en que orientan tanto la creación normativa como la actuación administrativa.

En este sentido, el articulado constitucional relevante en materia de contratación pública y prevención de la corrupción permite identificar los fundamentos jurídicos que estructuran los deberes de transparencia, eficiencia y control en la gestión de los recursos públicos, los cuales serán desarrollados a continuación.

ARTÍCULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben. Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración solo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.

<Inciso modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: > Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la

pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.

Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

El artículo objeto de análisis establece una inhabilidad de carácter *sui generis* para celebrar contratos con el Estado, concebida como un mecanismo de no repetición. En virtud de esta disposición, se busca impedir que personas condenadas por conductas que hayan ocasionado un detrimento al patrimonio público puedan volver a contratar con entidades estatales, salvo que hayan reparado integralmente el daño causado.

Desde esta perspectiva, la norma adquiere un carácter preventivo, en la medida en que no solo sanciona una conducta previa, sino que introduce una restricción orientada a evitar la reiteración de prácticas que afecten la moralidad administrativa y la adecuada gestión de los recursos públicos.

Este planteamiento podría remitir, prima facie, a los procesos de responsabilidad fiscal. Sin embargo, es necesario precisar que dichos procesos, conforme a su régimen jurídico, no culminan en una sentencia judicial, sino en un acto administrativo proferido por la autoridad competente. Si bien este acto es susceptible de control jurisdiccional a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dicha revisión no lo convierte en una providencia judicial en sentido estricto.

En consecuencia, el análisis de esta figura debe abordarse desde una perspectiva distinta, particularmente a partir de la acción de repetición consagrada en el artículo 142 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la cual será examinada a continuación.

Artículo 142. Repetición

Cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor

público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado.

La pretensión de repetición también podrá intentarse mediante el llamamiento en garantía del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública.

Cuando se ejerza la pretensión autónoma de repetición, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño.

En el marco del control social, este artículo garantiza que el acceso a la información pública (utilizado a través de mecanismos como el derecho de petición y la acción popular), es un pilar fundamental que impide que las autoridades oculten información que le concierne a los habitantes del Estado colombiano, imponiendo que las decisiones administrativas relacionadas al uso de los recursos, la contratación pública y rendición de cuentas sean ejercidas de manera transparente, *grosso modo*, este artículo pretende promover los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política:

ARTÍCULO 209—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.

Ahora bien, en relación con los principios previamente mencionados, es preciso señalar que el Estado colombiano se encuentra obligado a orientar su actuación conforme a los principios de responsabilidad, transparencia e imparcialidad, consagrados en la Constitución Política. Estos principios imponen la prevalencia del interés general sobre el particular, como eje rector de la función administrativa y, en especial, de la actividad contractual del Estado.

3. 2 LEYES ANTICORRUPCIÓN EN COLOMBIA

A continuación, se examinan las principales disposiciones legales adoptadas por el Estado colombiano en materia de lucha contra la corrupción, las cuales desarrollan y concretan los principios constitucionales aplicables a la función administrativa. Estas normas tienen como finalidad no solo sancionar las conductas corruptas, sino también establecer mecanismos orientados a su prevención, particularmente en el ámbito de la contratación estatal.

En este sentido, el análisis se centrará en aquellas leyes que inciden de manera directa en la regulación de la actividad contractual, con el propósito de determinar su alcance, coherencia y eficacia frente a los riesgos de corrupción identificados en el contexto territorial colombiano:

Ley 1474 de 2011 - Estatuto Anticorrupción *"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."* es una ley que fue creada con el propósito de prevenir la corrupción en Colombia, esta ley dispuso medidas administrativas, penales y disciplinarias

ARTÍCULO 1. *"Inhabilidad para contratar de quienes incurran en actos de corrupción."* *"El literal j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993 quedará así:*

Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública o de cualquiera de los delitos o faltas contemplados por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional.

ARTÍCULO 2. *Inhabilidad para contratar de quienes financien campañas políticas.* *El numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993 tendrá un nuevo literal k), el cual quedará así:*

Las personas naturales o jurídicas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, a las alcaldías o al Congreso de la República, con aportes superiores al dos por ciento (2. 0%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato. (...)

Las normas expuestas tienen como fines atacar aspectos como lo son el pago de favores por financiación de campañas políticas y el evitar que personas condenadas por delitos contra la administración pública vuelvan a ser parte de la administración pública como contratistas. No obstante no se explica el régimen de excepción a contratos de prestación de servicios.

Es de recordar que se puede tener incluso más de un contrato con el mismo municipio de manera simultánea, en su defecto con entidades descentralizadas, razón que se debate en cierto modo un plano de efectividad.

Sobre el un aspecto relativo a el fomento de las practicas anticorrupción no hay una determinación hacia municipios más allá de las comisiones regionales de moralización, impuesta en el Artículo 65 de la Ley 1474 de 2015:

“Artículo 65. Comisiones Regionales de Moralización. *Cada departamento instalará una Comisión Regional de Moralización que estará encargada de aplicar y poner en marcha los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización y coordinar en el nivel territorial las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción.*

La Comisión Regional estará conformada por los representantes regionales de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Seccional de la Judicatura y la Contraloría Departamental, Municipal y Distrital. La asistencia a estas reuniones que se llevarán a cabo mensualmente es obligatoria e indelegable.

Otras entidades que pueden ser convocadas para ser parte de la Comisión Regional de Moralización, cuando se considere necesario, son: la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales, los cuerpos especializados de policía técnica, el Gobernador y el Presidente de la Asamblea Departamental.

Con el fin de articular las Comisiones Regionales de Moralización con la ciudadanía organizada, deberá celebrarse entre ellos por lo menos una reunión trimestral para atender y responder sus peticiones, inquietudes, quejas y denuncias.”

Entre las funciones dadas por analogía en el Artículo 64 de la ley citada se establece en su párrafo:

*“**Parágrafo.** <Parágrafo adicionado por el artículo 28 de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente: > La Comisión Nacional de Moralización instalará dos subcomisiones técnicas, una para la prevención y otra para la detección y sanción de hechos de corrupción, con el fin de garantizar la continuidad y calidad técnica de la comisión.*

Las subcomisiones estarán conformadas por delegados permanentes de los miembros que la componen de acuerdo con sus competencias.

Las subcomisiones podrán convocar otras entidades cuando lo consideren necesario.”

Entre todo el Artículo 73 del Estatuto Anticorrupción establece la obligación de tener programas para la prevención de la corrupción en el ámbito nacional, departamental y municipal en obligaciones tales como:

“a) Medidas de debida diligencia en las entidades del sector público;

b) Prevención, gestión y administración de riesgos de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas y riesgos de corrupción, incluidos los reportes de operaciones sospechosas a la UIAF, consultas en las listas restrictivas y otras medidas específicas que defina el Gobierno nacional dentro del año siguiente a la expedición de esta norma;

c) Redes interinstitucionales para el fortalecimiento de prevención de actos de corrupción, transparencia y legalidad;

d) Canales de denuncia conforme lo establecido en el artículo 76 de la Ley 1474 de 2011;

e) Estrategias de transparencia, Estado abierto, acceso a la información pública y cultura de legalidad;

f) Todas aquellas iniciativas adicionales que la Entidad considere necesario incluir para prevenir y combatir la corrupción.”

Ley 2195 de 2022 - Adopción en medidas de transparencia

La Ley 2195 de 2022 introdujo reformas al Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) con el propósito de fortalecer la transparencia en la administración pública. En este sentido, la norma busca consolidar un equilibrio entre los mecanismos de control institucional y la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Asimismo, esta ley refuerza los instrumentos existentes de control sobre la actividad administrativa, en particular en lo relativo a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, al tiempo que robustece el alcance del principio de transparencia como eje estructural de la función pública. De igual forma, promueve el fortalecimiento de valores esenciales para el ordenamiento jurídico, tales como la eficiencia administrativa y la participación ciudadana.

Artículo 2. "Modifíquese el artículo 34 de la ley 1474 de 2011, el cual quedará así: "
("LEY 1778 DE 2016 - secretariassenado. gov. co")

Artículo. 34 Responsabilidad administrativa sancionatoria contra personas jurídicas y sucursales de sociedades extranjeras. Independientemente de las responsabilidades penales individuales a que hubiere lugar y las medidas contempladas en el artículo 91 de la Ley 906 de 2004, se aplicará un régimen de responsabilidad administrativa sancionatoria a las personas jurídicas, sucursales de sociedades extranjeras, a las personas jurídicas que integren uniones temporales o consorcios, a las empresas industriales y comerciales del Estado y empresas de economía mixta y a las entidades sin ánimo de lucro, domiciliadas en Colombia, cuando se den los siguientes supuestos

(i) Exista sentencia penal condenatoria ejecutoriada o principio de oportunidad en firme, contra alguno de sus administradores o funcionarios, por la comisión de delitos contra la administración pública, el medio ambiente, el orden económico y social, financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada, administración de recursos relacionados con actividades terroristas y de la delincuencia organizada, los consagrados en la Ley 1474 de 2011, o cualquier conducta punible relacionada con el patrimonio público, que hubieren sido realizados, directa o indirectamente; y (ii) Cuando la persona jurídica o sucursal de sociedad extranjera, domiciliados en Colombia se hubiere beneficiado o buscado beneficiarse, directa o indirectamente por la comisión de la conducta punible cometida por sus administradores o funcionarios; y (iii) Cuando la persona jurídica o sucursal de sociedad extranjera, domiciliados en Colombia, consintió o toleró la realización de la conducta punible, por acción u omisión, considerando la aplicación de sus respectivos controles de riesgo.

La norma citada ayuda a comprender el papel de las personas jurídicas de derecho privado en el estudio de la corrupción.

Ley 1778 de 2016 – Ley contra el soborno transnacional

La Ley 1778 de 2016 tiene como finalidad prevenir, investigar y sancionar el soborno transnacional, mediante la adopción de un régimen de responsabilidad administrativa para las personas jurídicas que incurran en este tipo de conductas. En este sentido, la norma

incorpora estándares internacionales en materia de lucha contra la corrupción, con el propósito de fortalecer la integridad en las relaciones comerciales y contractuales en las que intervienen entidades colombianas.

Asimismo, esta ley establece un conjunto de medidas sancionatorias dirigidas a las personas jurídicas involucradas en actos de soborno transnacional, entre las cuales se encuentran la imposición de multas, la inhabilidad para contratar con el Estado y, en casos graves, la disolución de la persona jurídica. De esta manera, se busca generar un efecto disuasivo que incentive el cumplimiento de la normativa y reduzca los riesgos de corrupción en el ámbito de la contratación estatal.

Ley 2014 de 2019

"Por medio de la cual se regulan las sanciones para condenados por corrupción y delitos contra la Administración pública, así como la cesión unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones". ("LEY 2014 DE 2019 - SUIN – JURISCOL")

La presente ley adopta medidas para los delitos cometidos contra la administración pública, eliminando cualquier beneficio a que hubiere lugar, e inhabilitando a quienes hubieren incurrido en actos de corrupción para la celebración de contratos con el Estado.

Artículo 1º Objeto. *La presente ley tiene por objeto adoptar medidas para la sanción efectiva de los delitos cometidos contra la Administración pública, la administración de justicia y que afecten el patrimonio del Estado, a través de la eliminación de beneficios penales y de la modificación del régimen de inhabilidades para contratar con el Estado cuando se demuestra la comisión de actos de corrupción. ("POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LAS SANCIONES PARA CONDENADOS POR. ..") Lo anterior, con el fin de garantizar el principio constitucional de igualdad y transparencia.*

Artículo 2º Inhabilidad para contratar *Modifíquese el literal j) del numeral 1 del artículo 80 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: ("LEY 2014 DE 2019 - SUIN – JURISCOL")*

j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración pública, o de cualquiera de los delitos o faltas contempladas por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las

convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional. ("Decreto 1358 de 2020 - Gestor Normativo - Función Pública")

"Esta inhabilidad procederá preventivamente aún en los casos en los que esté pendiente la decisión sobre la impugnación de la sentencia condenatoria. "
("Concepto 156841 de 2023 Departamento Administrativo de la Función. ..")

Ley 850 de 2003 “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”.
(“LEY 850 DE 2003 - cas. gov. co”)

Las veedurías ciudadanas constituyen uno de los principales mecanismos de participación democrática, especialmente relevantes en la lucha contra la corrupción en Colombia, en la medida en que permiten a la comunidad ejercer control social sobre las decisiones políticas y administrativas adoptadas por las distintas entidades del Estado. En este sentido, el legislador otorgó a los ciudadanos la facultad de intervenir en asuntos de interés general, en los cuales prevalece el interés colectivo sobre el particular, como expresión del principio de participación ciudadana y del control a la gestión pública, a continuación se cita el objeto de la presente ley:

ARTÍCULO 4. Objeto. *"La vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad. "* (“OBJETO DE VIGILANCIA DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS - CAMARA SOCIAL”)

Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.

(...)

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” (“Ley 1712 de 2014 – Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho de ..”)

Esta ley garantiza el acceso a la información pública, siempre y cuando no existan excepciones de confidencialidad, por lo que este mecanismo facilita el correcto ejercicio de las veedurías ciudadanas, así como todas las personas para acceder a demás mecanismos de control y vigilancia en todas las entidades públicas, incluyendo las ramas del poder público.

***ARTÍCULO 1. Objeto.** "El objeto de la presente ley es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información. " (“Ley 1712 de 2014 - Gestor Normativo - Función Pública”)*

Ley 1757 de 2015 – Ley Estatutaria de Participación Ciudadana.

Podemos observar que en los diferentes instrumentos internacionales como lo son la Convención de Mérida y la Convención de Caracas de 1996 establecen como mecanismo de prevención de la corrupción el mecanismo de rendición de cuentas, así como la participación ciudadana, la ley nacional establece la obligatoriedad de la rendición de cuentas como lo es la Ley 1757 de 2015 conocida como el “Estatuto general de participación ciudadana” en la que se establecen los parámetros generales para la rendición de cuentas dentro de las cuales no hay una fecha en específico sino que se deben hacer todo el tiempo y etapas del proceso de rendición de cuentas tales como:

a) Aprestamiento; b) Capacitación; c) Publicación de información; d) Convocatoria y evento; e) Seguimiento; f) Respuestas escritas y en el término quince días a las preguntas de los ciudadanos formuladas en el marco del proceso de rendición de cuentas y publicación en la página web o en los medios de difusión oficiales de las entidades.

Cada una de estas etapas debe ser desarrollada en el Manual único de Rendición de Cuentas por el director o gerente de la entidad del orden nacional, el Alcalde o Gobernador.

Sobra decir que también existen espacios para dicha rendición de cuentas así como normativa para la constitución de veedurías ciudadana, así mismo la debida gestión de recursos públicos como de manejo de los bienes del Estado, en toda administración municipal debe haber un manual del manejo de los bienes del respectivo municipio y normativa presupuestal superior.

Sobre el segundo aspecto relativo a el fomento de las practicas anticorrupción no hay una determinación hacia municipios más allá de las comisiones regionales de moralización, impuesta en el Artículo 65 de la Ley 1474 de 2015:

“Artículo 65. Comisiones Regionales de Moralización. *Cada departamento instalará una Comisión Regional de Moralización que estará encargada de aplicar y poner en marcha los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización y coordinar en el nivel territorial las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción.*

La Comisión Regional estará conformada por los representantes regionales de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Seccional de la Judicatura y la Contraloría Departamental, Municipal y Distrital. La asistencia a estas reuniones que se llevarán a cabo mensualmente es obligatoria e indelegable.

Otras entidades que pueden ser convocadas para ser parte de la Comisión Regional de Moralización, cuando se considere necesario, son: la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales, los cuerpos especializados de policía técnica, el Gobernador y el Presidente de la Asamblea Departamental.

Con el fin de articular las Comisiones Regionales de Moralización con la ciudadanía organizada, deberá celebrarse entre ellos por lo menos una reunión trimestral para atender y responder sus peticiones, inquietudes, quejas y denuncias.”

Entre las funciones dadas por analogía en el Artículo 64 de la ley citada se establece en su párrafo:

“Párrafo. *<Párrafo adicionado por el artículo 28 de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente: > La Comisión Nacional de Moralización instalará dos subcomisiones técnicas, una para la prevención y otra para la detección y sanción de hechos de corrupción, con el fin de garantizar la continuidad y calidad técnica de la comisión.*

Las subcomisiones estarán conformadas por delegados permanentes de los miembros que la componen de acuerdo con sus competencias.

Las subcomisiones podrán convocar otras entidades cuando lo consideren necesario.”

Entre todo el Artículo 73 del Estatuto Anticorrupción establece la obligación de tener programas para la prevención de la corrupción en el ámbito nacional, departamental y municipal en obligaciones tales como:

“a) Medidas de debida diligencia en las entidades del sector público;

b) Prevención, gestión y administración de riesgos de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas y riesgos de corrupción, incluidos los reportes de operaciones sospechosas a la UIAF, consultas en las listas restrictivas y otras medidas

específicas que defina el Gobierno nacional dentro del año siguiente a la expedición de esta norma;

c) Redes interinstitucionales para el fortalecimiento de prevención de actos de corrupción, transparencia y legalidad;

d) Canales de denuncia conforme lo establecido en el artículo 76 de la Ley 1474 de 2011;

e) Estrategias de transparencia, Estado abierto, acceso a la información pública y cultura de legalidad;

f) Todas aquellas iniciativas adicionales que la Entidad considere necesario incluir para prevenir y combatir la corrupción.”

3. 3 DECRETOS Y OTROS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Decreto 390 de 2024

Por el cual se establece el procedimiento para conceder los beneficios señalados en el artículo 19 de la Ley 1778 de 2016 modificado por la Ley 2195 de 2022 para la comisión de la infracción administrativa de Soborno Transnacional y para la Responsabilidad de las Personas Jurídicas por Actos de Corrupción y se adiciona la Sección 5 al Capítulo 1, del Título 2, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015

Este decreto se creó con el fin de reglamentar el procedimiento de otorgamiento de los beneficios por colaboración dentro del procedimiento administrativo especial de soborno transnacional y el procedimiento administrativo de responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción, atendiendo que superintendencia de sociedades posee una facultad exclusiva y general sobre todas las personas jurídicas que incurran en la conducta de soborno transnacional, salvaguardando las garantías constitucionales y los derechos al debido proceso e igualdad de las personas jurídicas que se postulen a los beneficios por colaboración.

***“Sección 5 – 2. 2. 2. 1. 5. 1. Objeto.* Establecer el procedimiento bajo el cual la Superintendencia de Sociedades podrá conceder los beneficios por colaboración señalados en el artículo 19 de la Ley 1778 de 2016 modificado por el artículo 22 de la Ley 2195 de 2022, para la conducta de soborno transnacional de la que trata el artículo 2° de la Ley 1778 de 2016 y para la responsabilidad administrativa sancionatoria contra personas jurídicas y sucursales de sociedades extranjeras, prevista en el artículo 1° de la Ley 2195 de 2022. (“Decreto 390 de 2024 - Función Pública”)**

***PARÁGRAFO:* Todo lo concerniente a beneficios para la comisión de la infracción administrativa de Soborno Transnacional y para la Responsabilidad de las Personas Jurídicas por Actos de Corrupción, que no se haya regulado**

mediante el procedimiento establecido en este acto administrativo, se le aplicara el procedimiento general establecido en la ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. ("Decreto 390 de 2024 - Función Pública")"

Decreto 92 de 2017

Este decreto autónomo por medio del cual se regula directamente el segundo inciso del Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia:

“ARTÍCULO 355. *Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”

Si bien el decreto mantiene aspectos como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y los principios de la contratación estatal, introduce una regulación problemática en relación con los aportes realizados por entidades sin ánimo de lucro calificadas como de “reconocida idoneidad”, cuyo reconocimiento se fundamenta, en la práctica, en la simple inclusión de dicha condición en los estudios previos.

En consecuencia, la determinación de lo que constituye “reconocida idoneidad” queda sujeta a la discrecionalidad de la entidad territorial, en la medida en que es el propio municipio quien define dicho criterio. Asimismo, el régimen de “contraprestación” se configura a partir de lo establecido en los estudios previos o en el pliego de condiciones, lo cual refuerza dicho margen de discrecionalidad administrativa.

Ahora bien, este aspecto se encuentra actualmente restringido, en virtud de la suspensión provisional decretada mediante Auto del 6 de septiembre de 2019, el cual dejó sin efectos el inciso que eliminaba la necesidad de adelantar procesos competitivos. La discrecionalidad excesiva en los procesos de contratación pública incrementa los riesgos de corrupción si no está acompañada de mecanismos efectivos de control (OECD, 2017).

Directiva 16 del 22 de abril de 2020 – Procuraduría General de la Nación-

Esta directiva se expide en el marco de la pandemia por COVID-19 y tiene como finalidad la prevención de riesgos de corrupción en los procesos de contratación estatal, particularmente en la modalidad de contratación directa bajo la causal de urgencia manifiesta. Su contenido se orienta a establecer lineamientos de control y

vigilancia en escenarios excepcionales, en los cuales se incrementan los márgenes de discrecionalidad administrativa.

En este sentido, si bien la directiva reitera aspectos generales aplicables a cualquier proceso contractual —tales como el cumplimiento de la normativa vigente, la verificación de la idoneidad de los contratistas, la realización de estudios de mercado y el análisis del sector, así como la debida declaratoria de la urgencia manifiesta—, también incorpora directrices específicas relacionadas con el contexto de la pandemia, orientadas a mitigar los riesgos particulares asociados a esta modalidad de contratación, tales como:

- ⇒ Permitir el acceso permanente a órganos de control para estudiar planes de la entidad con relación a la mitigación de los efectos del COVID – 19
- ⇒ Publicar en la página web de la entidad y en el SECOP el acto administrativo que llama a la urgencia manifiesta y los contratos y planes relacionados a mitigar los efectos del virus COVID 19.
- ⇒ En los contratos, explicar como estos ayudan a mitigar los efectos del Coronavirus
- ⇒ Focalizar la población más vulnerable
- ⇒ Condiciones de entrega de los bienes y/o de la prestación del servicio
- ⇒ Información e idoneidad del contratista

Del mismo modo, se establecen disposiciones relativas a las prohibiciones aplicables en el marco de la pandemia, tales como la prohibición de realizar publicidad por parte de alcaldes, gobernadores o partidos políticos; la obligación de evitar prácticas como el sobreprecio, la especulación o el acaparamiento; y, en caso de identificarse dichas conductas, el deber de ponerlas en conocimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio y de la autoridad competente en materia de control de precios de medicamentos.

Modelo de Abastecimiento Estratégico – Colombia Compra Eficiente-

Colombia Compra Eficiente es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, adscrita al Departamento Nacional de Planeación²⁶, cuya función principal consiste en asesorar al Gobierno en materia de eficiencia en la contratación estatal. El Modelo de Abastecimiento Estratégico, busca justamente una estructura sistémica que permita

²⁶ Departamento Administrativo para la Función Pública. (2017). *Manual de Estructura del Estado Colombiano*. Bogotá D.C.. DAFP Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/pdf/18_Sector_Planeacion.pdf

racionalizar el gasto público, encontrando valor agregado y la eficiencia en la contratación estatal.

Este sistema involucra a las autoridades encargadas de la regulación y los procedimientos, así como a los distintos actores del proceso contractual —entre ellos, las entidades estatales, los proveedores, los entes de control y la ciudadanía—, en la búsqueda de optimizar el valor de los bienes y servicios que adquiere el Estado.

Se estructura en dos componentes fundamentales: el estudio de la demanda y el estudio de la oferta. En relación con el primero, se enfatiza en las distintas etapas del proceso contractual. La etapa de planeación comprende la identificación de necesidades, la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones, los estudios previos, el análisis del sector y la elaboración del borrador de pliegos.

La etapa de selección está compuesta por el acto de apertura del proceso, la presentación de ofertas, la verificación de requisitos habilitantes y la adjudicación del contrato.

Por su parte, la etapa de contratación incluye la celebración del contrato y el cumplimiento de los requisitos para su ejecución.

Finalmente, la etapa de ejecución comprende el desarrollo del contrato, su supervisión, las modificaciones contractuales, los pagos, los eventuales incumplimientos y la liquidación.

Adicionalmente, se promueve el uso del Código Estándar de Productos y Servicios de las Naciones Unidas (UNSPSC), en el cual los bienes y servicios se clasifican de manera estructurada en segmentos, familias, clases y productos, constituyéndose en un mecanismo idóneo para la categorización de las compras públicas.

En el estudio de la demanda, este proceso se desarrolla a través de seis pasos, como lo son:

1. Extracción de datos
2. Validación de datos
3. Limpiar datos
4. Categorización de datos
5. Validar Categorías
6. Analizar los datos

Este enfoque presenta un alto potencial para la generación de valor y la implementación de iniciativas de ahorro. En este sentido, se ofrecen diversas herramientas que pueden ser utilizadas por las entidades públicas según sus necesidades, tales como el árbol de

hipótesis, el árbol de categorías y el cubo de gasto, las cuales constituyen instrumentos gráficos que facilitan la organización y el análisis de la información, permitiendo una comprensión integral de los bienes y servicios que se pretenden adquirir.

En cuanto al análisis de la oferta, este se fundamenta en dos preguntas clave: ¿qué se va a adquirir? y ¿por qué se va a adquirir? Estas interrogantes orientan el estudio de los bienes y servicios requeridos por la entidad pública. Para ello, se desarrollan dos elementos principales: i) el análisis del mercado de la oferta y ii) la identificación de proveedores.

El MAE establece 4 pasos en el análisis de la oferta

- A) Organizar
- B) Analizar
- C) Sintetizar
- D) Estrategia y ejecución

La etapa de organización comprende la formulación de preguntas clave para el diagnóstico, la definición de necesidades de información específica, la realización de solicitudes de información a los actores del mercado y la obtención de perfiles detallados de proveedores.

Por su parte, la etapa de análisis se fundamenta en el estudio del perfil del mercado y su segmentación, así como en herramientas como el análisis DOFA y el modelo de las cinco fuerzas de Porter, además de la revisión de información relevante derivada de procesos similares.

En este contexto, la matriz DOFA —Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas— permite identificar factores internos y externos que pueden incidir positiva o negativamente en el proceso de compras de la entidad. A su vez, el modelo de las cinco fuerzas de Porter analiza las principales variables que estructuran la dinámica competitiva del mercado en el estudio de la oferta, tales como:

- 1) Amenaza de nuevos entrantes: Refiere según el autor (Michael Porter) esta variable se centra identificar los factores que pueden facilitar o dificultar la entrada de nuevos actores (proveedores) al mercado, si existen barreras como una inversión demasiado grande, o costos de producción elevados deben ser estudiados como una dificultad para obtener nuevos proveedores.
- 2) Amenazas de sustitutos: consiste en identificar si existen productos o servicios alternativos que pueden satisfacer la misma demanda del mercado estudiado.
- 3) El Poder del Comprador: Consiste en evaluar el poder que tienen los compradores en el mercado. Algunos factores que incrementan el poder del comprador son el no depender de un único

proveedor o pocos compradores en el mercado, con alto volumen de compra, esencial para estudiar bienes y servicios con características técnicas uniformes.

4) Poder del Proveedor: Se basa en el estudio sobre el peso que tiene el proveedor en el mercado, de aquí se estudia si existen oligopolios o monopolios sobre ciertos productos, o si el producto es demasiado especializado harán que el proveedor tenga más poder.

5) La rivalidad en el mercado y la oferta: Esta fuerza combina las cuatro anteriores. Si hay alta competencia de proveedores esto genera que se incremente el poder de los compradores al tener acceso a más alternativas. Si, por el contrario, existen pocos proveedores y muchos compradores, esto disminuye la rivalidad del mercado y da poder a los proveedores.

La etapa de síntesis de la información consiste en desarrollar una visión general del mercado, identificar patrones de crecimiento de la industria, reconocer tendencias y analizar la posición de poder de los proveedores.

Por último, la etapa de definición de estrategias y ejecución, con base en la información previamente analizada, permite realizar estudios económicos, financieros y de la cadena de suministro, los cuales constituyen herramientas fundamentales para la toma de decisiones en los procesos de adquisición o competencia en el mercado.

No obstante, la Agencia Nacional de Contratación Pública —Colombia Compra Eficiente— ha señalado, a través de conceptos como el C-1089, que sus lineamientos y documentos no tienen carácter obligatorio. Si bien estos instrumentos constituyen una guía relevante para el fortalecimiento de buenas prácticas en la contratación estatal, su carácter no vinculante plantea interrogantes sobre su eficacia real en la prevención de la corrupción.

Adicionalmente, es necesario considerar que la corrupción en la contratación estatal no se limita únicamente a conductas como el peculado o el sobrecosto en los contratos. Por el contrario, abarca fenómenos más complejos, tales como la existencia de carteles de contratación, acuerdos restrictivos de la competencia, prácticas de favoritismo indebido y las limitaciones institucionales para garantizar la protección efectiva de los derechos de otros oferentes, entre otras conductas que pueden afectar la transparencia del proceso contractual.

Fallos disciplinarios

Los fallos disciplinarios constituyen actos administrativos derivados del ejercicio del *ius puniendi* del Estado. A partir de la revisión de la relatoría, se analizaron diversas decisiones relacionadas con casos de contratación directa, las cuales, si bien corresponden a una etapa posterior de carácter sancionatorio, resultan relevantes para comprender la interpretación que, desde el derecho disciplinario, se ha dado a las conductas desarrolladas en el marco de esta modalidad contractual.

Entre estos pronunciamientos, se destaca el proceso identificado con el IUR 42559, en el cual se examinó un caso de contratación directa con una fundación para la operación de un Centro Vida. En dicha decisión se indicó que, aunque el Decreto 092 de 2017 establece la necesidad de adelantar un estudio orientado a la selección objetiva del contratista, no había lugar a sanción disciplinaria, en la medida en que no se configuró una ilicitud sustancial.

En este sentido, el fallo concluye que el incumplimiento formal de ciertas exigencias normativas no conduce automáticamente a la imposición de una sanción, especialmente cuando se evidencia la prevalencia del derecho material sobre el formal y se verifica el cumplimiento de los fines del Estado en el caso concreto.

3. 4 JURISPRUDENCIA

Sentencia C-017/16 Corte Constitucional:

Esta sentencia, proferida por la Corte Constitucional colombiana, analiza la constitucionalidad del artículo 8º de la Ley 1474 de 2011, a partir de la demanda presentada por José Roque Campo López, quien cuestiona diversos aspectos relacionados con las prohibiciones e incompatibilidades para contratar con el Estado, particularmente en lo referente a personas con antecedentes por delitos asociados a la corrupción.

El pronunciamiento reviste especial relevancia, en la medida en que la Corte aborda la tensión existente entre la necesidad de fortalecer los mecanismos de prevención y sanción de la corrupción y la garantía de derechos fundamentales como la presunción de inocencia y el derecho al trabajo.

En este sentido, la Corte destaca la importancia de lograr un equilibrio entre estos intereses, reconociendo, por un lado, la necesidad de establecer restricciones efectivas

que impidan la participación en la contratación estatal de personas involucradas en conductas corruptas, y, por otro, la obligación de evitar medidas desproporcionadas o discriminatorias que afecten injustificadamente los derechos fundamentales.

Finalmente, la Corte concluye que la aplicación de estas restricciones debe realizarse con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, de manera que se eviten interpretaciones ambiguas y se garantice la protección efectiva de los derechos fundamentales en cada caso concreto.

Sentencia C-532/15 Corte Constitucional

Esta sentencia, proferida por la Corte Constitucional, analiza la constitucionalidad del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, norma que regula aspectos relacionados con el proceso de selección de representantes en determinados órganos de control. En este sentido, dicha disposición reviste especial importancia en la medida en que incide en la garantía de la representatividad dentro de la estructura estatal.

La accionante demandó el artículo mencionado bajo el argumento de que vulneraba derechos fundamentales, tales como el derecho a la participación política, el principio democrático y el derecho a la igualdad:

ARTÍCULO 59. Recursos. *"El artículo 180 de la Ley 734 de 2002 quedará así: "*
("Sentencia 401 de 2013 Corte Constitucional - Función Pública")

"El recurso de reposición procede contra las decisiones que niegan la práctica de pruebas, las nulidades y la recusación, el cual debe interponerse y sustentarse verbalmente en el momento en que se profiera la decisión. " ("C-532 de 2015 - SUIN – JURISCOL") *El director del proceso, a continuación, decidirá oral y motivadamente sobre lo planteado en el recurso.*

El recurso de apelación cabe contra el auto que niega pruebas, contra el que rechaza la recusación y contra el fallo de primera instancia, debe sustentarse verbalmente en la misma audiencia, una vez proferido y notificado el fallo en estrados. Inmediatamente se decidirá sobre su otorgamiento.

"Procede el recurso de reposición cuando el procedimiento sea de única instancia, el cual deberá interponerse y sustentarse una vez se produzca la notificación en estrados, agotado lo cual se decidirá el mismo. "

Esta disposición regula aspectos relacionados con la administración pública, en particular en lo que concierne a los procesos de selección de los directivos de los órganos de control del Estado colombiano. La relevancia del fallo radica en la necesidad de realizar una interpretación adecuada de los procedimientos allí establecidos, con el fin de evitar lecturas erróneas o ambiguas en los procesos de selección.

En este sentido, la Corte Constitucional enfatizó que los mecanismos de participación política deben aplicarse de manera equilibrada, de modo que se garantice una correcta articulación de los principios constitucionales que rigen el acceso a los cargos públicos.

Sentencia C-053 de 2021 – Corte Constitucional

El estudio se centra en la constitucionalidad de las nuevas inhabilidades incorporadas en la Ley 80 de 1993 para contratar con el Estado, en particular aquella consistente en haber sido condenado por delitos contra la administración pública, lo cual da lugar a una inhabilidad de carácter permanente.

En este sentido, la sentencia desarrolla las inhabilidades como un instrumento orientado a la prevención de la corrupción, así como un mecanismo para materializar los principios de la función administrativa:

Las inhabilidades persiguen dos finalidades generales que derivan, entre otros, del artículo 209 de la Constitución. Primera, “garantizar la transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad en el acceso y la permanencia en el servicio público”. Segunda, “asegurar la primacía del interés general sobre el interés particular del aspirante”. En contratación estatal, las inhabilidades persiguen al menos cuatro finalidades específicas, a saber: (i) fijar “la capacidad jurídica de determinadas personas para ser sujeto de la relación contractual”, (ii) “materializar los principios de la función administrativa” en el marco de los contratos públicos, (iii) garantizar “la selección de los contratistas en condiciones objetivas” y, por último, (iv) asegurar “la celebración y ejecución del instrumento contractual”

Sentencia C-454 de 2004 – Corte Constitucional

Una de las sentencias fundamentales para el estudio de la acción popular en materia de moralidad administrativa permite comprender su fundamento ético y su relación con el principio de solidaridad. En dicha providencia se analizó la exequibilidad del incentivo económico en las acciones populares, el cual fue posteriormente eliminado, aunque en la actualidad ha sido objeto de debate en torno a su eventual restablecimiento.

En este contexto, la Corte desarrolló el concepto de ética colectiva, entendido como un elemento estructural para la protección del interés general y la garantía de la moralidad administrativa:

“El itinerario jurisprudencial de esta Corporación ofrece significativas expresiones que contribuyen ampliamente a la concreción de una respuesta constitucional, cual es la de que nuestro ordenamiento supremo no acoge un modelo ético privilegiado; antes bien, sobre la base del pluralismo y del respeto a la diferencia las instituciones colombianas están abiertas a todas las posibilidades éticas, con la indefectible condición de que las potenciales manifestaciones éticas sean compatibles para con la existencia y desarrollo de los derechos fundamentales.”

SENTENCIA AP-105– Consejo de Estado

Se trata de un fallo fundamental en la jurisprudencia colombiana sobre acciones populares, en el cual se establecen criterios relevantes en materia de moralidad administrativa y protección del patrimonio público, en el marco de la Ley 472 de 1998.

En esta providencia, la Corte determina que el juez no solo debe restablecer la legalidad, sino también adoptar medidas orientadas a evitar la reincidencia en conductas que amenacen los derechos colectivos, incluso cuando la amenaza haya cesado.

De igual forma, se resalta la necesidad de proteger bienes públicos de carácter inembargable e inalienable, así como de garantizar la adecuada administración de los recursos estatales.

Sentencia 25000-23-26-000-1999-01436-01 Subsección A Sección Tercera – Consejo de Estado

La jurisprudencia del Consejo de Estado en el caso Dragacol, en el marco de una acción popular, constituye un referente emblemático para el análisis de la responsabilidad estatal y de los particulares en la protección del patrimonio público y la moralidad administrativa.

En particular, se destaca la sentencia proferida por la Sección Tercera (Subsección A) del Consejo de Estado, identificada con el radicado 25000-23-26-000-1999-01436-01 del 19 de febrero de 2021, en la cual se examinan hechos relacionados con la vulneración de derechos colectivos en el contexto de la gestión contractual de una entidad pública.

En dicha providencia se reafirma el papel del juez en la protección de los intereses colectivos, así como la relevancia de la carga probatoria del actor popular en este tipo de procesos. No obstante, es importante precisar que no se trata de una única decisión, sino

de un conjunto de pronunciamientos derivados de un caso complejo que involucró al Ministerio de Transporte y a la empresa Dragacol S. A.

Sentencia Expediente 2001-01541 AP. – Consejo de Estado

La moralidad se vulnera cuando hay *desviación de poder, favorecimientos, ineficiencia deliberada o manejo irregular de recursos*, incluso sin delito.

Sentencia del primero de diciembre de 2015 (Rad. 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP) Consejo de Estad

Se observa una síntesis de lo previamente expuesto en relación con el concepto de moralidad pública, el cual puede ser comprendido desde dos dimensiones: una de carácter subjetivo y otra de naturaleza objetiva.

Desde una perspectiva subjetiva, no es suficiente que la conducta desplegada por el accionado resulte reprochable a juicio del actor; es necesario demostrar la existencia de una desviación de poder, en virtud de la cual el funcionario haya actuado con fines distintos al interés general y en contravía de los deberes propios de su cargo. En este sentido, la jurisprudencia ha señalado:

“La moralidad administrativa está ligada al ejercicio de la función administrativa, la cual debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública, ésta, determinada por la satisfacción del interés general.”

De este modo, la acreditación de una conducta contraria a la moralidad administrativa exige demostrar que la acción u omisión no estuvo orientada a la satisfacción del interés general, sino a finalidades distintas al bienestar común.

Por otra parte, desde una dimensión objetiva, la moralidad administrativa se configura a partir del quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede manifestarse de dos formas: (i) en conexidad con el principio de legalidad y (ii) mediante la vulneración de los principios generales del derecho.

Sentencia del 27 de Marzo de 2014 (RAD. 25000-23-15-000-2010-02404-01(AP)

Esta constituye una de las sentencias más relevantes para el estudio del juicio de moralidad en el marco de la acción popular, particularmente cuando se alega la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa. A partir de este pronunciamiento, es posible identificar los siguientes criterios:

1. Se reconoce la moralidad administrativa como un principio y un derecho de rango superior, consagrado en los artículos 88 y 209 de la Constitución Política de Colombia.

2. Se reafirma su carácter normativo de jerarquía constitucional.
3. Se establece que su positivización está orientada a garantizar el control efectivo de las actuaciones de las autoridades públicas, de manera que estas se dirijan, en cada caso concreto, al cumplimiento de los fines estatales.
4. Se precisa que la moralidad administrativa no se agota en el cumplimiento formal de la legalidad, por lo que su vulneración no puede presumirse a partir del mero incumplimiento normativo.
5. Se destaca que su dimensión subjetiva debe analizarse en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias particulares de la actuación administrativa.

Adicionalmente, la sentencia pone de relieve la complejidad que implica la realización del juicio de moralidad, al reconocer la existencia de una estrecha relación —e incluso superposición— entre los conceptos de legalidad y moralidad administrativa, lo cual dificulta su delimitación en la práctica. En este sentido, la propia corporación señala:

“Empero, también se observa dificultad en lo que toca con la fuente del contenido sobre el que debe adelantarse el juicio de moralidad; así, desde un extremo se sostiene que debe fundarse en el principio de legalidad, al tiempo que se plantea que la moralidad y la legalidad no se implican necesariamente, de donde la ilegalidad per se no es suficiente para concluir la inmoralidad y que esta última puede configurarse sin que sea conductio sine qua non la violación de la norma legal positiva. Asunto que, sin desconocer el alto grado de complejidad que reviste, dado que en él subyacen centenarias discusiones iusfilosóficas sobre el deslinde o la vinculación entre el derecho y la moral y disímiles posiciones ideológicas sobre el carácter normativo de la constitución, el juez de la acción popular debe abordar con criterios uniformes, pues sobre sus decisiones gravita el deber constitucional de asegurar la eficacia de la moralidad administrativa (...)”

Sentencia C-1330 de 2011 – Consejo de Estado

En este caso, el Consejo de Estado analizó el alcance y la eficacia de la acción de nulidad como mecanismo de control judicial de los actos administrativos, en el marco de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La controversia se fundamentó en la presunta vulneración de principios esenciales como la legalidad y la transparencia, derivados de la expedición de actos administrativos que carecían de una debida motivación. En este contexto, el Consejo de Estado, en su calidad de máximo tribunal de lo contencioso administrativo, reiteró que los actos administrativos deben estar debidamente motivados y sustentados en fundamentos jurídicos claros.

Asimismo, se destacó que la administración pública no puede extralimitarse en el ejercicio de las funciones que le han sido atribuidas, debiendo actuar dentro de los límites del ordenamiento jurídico y en concordancia con los principios que rigen la función administrativa.

Sentencia del 24 de Marzo de 2021 (Rad. 25000-23-27-000-2010-02540-01 24)

Una sentencia que generó amplia controversia en la Sala Plena del Consejo de Estado reitera aspectos fundamentales relativos al juicio de moralidad administrativa. En particular, expone su origen a partir de las bases de la democracia liberal y del Estado social de derecho, destacando su desarrollo como un concepto jurídico orientado a la protección del interés general.

En este contexto, la providencia aborda la moralidad administrativa como una categoría de contenido normativo que, si bien no se agota en disposiciones estrictamente legales, adquiere relevancia como herramienta interpretativa, especialmente desde su dimensión subjetiva.

“La moralidad administrativa entendida como derecho colectivo se erige como uno de los grandes logros obtenidos con la transformación del Estado Liberal y del Estado de Bienestar de siglo XIX, en la fórmula político – jurídica social y democrática de derecho, en la medida que implica un cambio de concepción política en torno al nuevo centro de legitimidad del poder público. Es decir, se abandonó la idea del principio de legalidad como principal y único instrumento de legitimidad para, en su lugar, aceptar una serie de derechos no sólo de rango fundamental sobre los cuales se basa y estructura la organización estatal. Bajo esa perspectiva, la moralidad administrativa radica en cabeza de todos y cada uno de los miembros del conglomerado social.”

Sentencia del 27 de octubre de 2020 (Rad. 81001-23-39-000-2015-00023-01)

Un aspecto fundamental en el análisis de la moralidad administrativa y la contratación estatal corresponde a la delimitación de las competencias del juez de la acción popular dentro del control judicial. En este sentido, la línea jurisprudencial, reiterada en el presente fallo, ha establecido que a través de la acción popular no es posible anular actos administrativos ni contratos estatales, en la medida en que dicha competencia corresponde al medio de control de nulidad en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En su lugar, el juez de la acción popular cuenta con facultades orientadas a la protección de los derechos colectivos, entre las cuales se encuentra la posibilidad de adoptar medidas como la terminación anticipada de contratos, siempre que ello resulte necesario para evitar la vulneración o amenaza de dichos derechos.

Del análisis desarrollado en este capítulo no se desprende que la contratación directa constituya, en sí misma, una práctica corrupta ni contraria al ordenamiento jurídico. Sin embargo, los datos obtenidos en los municipios estudiados permiten advertir que, cuando esta modalidad deja de operar como una excepción y se convierte en una regla general, se amplían los márgenes de discrecionalidad administrativa.

Esta situación resulta particularmente crítica en entidades territoriales con baja capacidad técnica y limitada presencia de controles efectivos. En este contexto, la contratación directa no explica por sí sola la ocurrencia de fenómenos de corrupción, pero sí configura un escenario de riesgo que puede debilitar los principios de transparencia y selección objetiva que orientan la función administrativa.

CAPITULO IV

MARCO INSTITUCIONAL COLOMBIANO

“El ser humano debe ser consciente del papel protagónico que cumple para evitar que la corrupción se siga instaurando en nuestra realidad, pues si éste no se decide a pensar y reflexionar, ¿quién lo hará por él?”. - Miguel Ángel Albor Licon.

4. 1. PERSONERIAS Y CONTRALORIAS MUNICIPALES

4. 1. 1. Reseña Histórica de las personerías

Los personeros municipales constituyen una figura fundamental dentro de la estructura institucional del orden territorial, en tanto actúan como delegados del Ministerio Público en el ámbito local y cumplen funciones de control, vigilancia y protección de los derechos de la ciudadanía. En este sentido, su rol resulta especialmente relevante dentro del sistema de control administrativo y disciplinario en Colombia.

Desde una perspectiva histórica, la institución del personero tiene antecedentes que se remontan al derecho romano, particularmente en la figura del *defensor civitatis*²⁷, encargado de la protección de los ciudadanos, especialmente de aquellos en condiciones de vulnerabilidad, frente a abusos de poder en contextos urbanos.

Posteriormente, durante el régimen colonial español, se desarrolló la figura del síndico personero del común, cuya función principal consistía en la defensa de los intereses de la comunidad frente a posibles arbitrariedades de las autoridades locales, en particular de los regidores²⁸

²⁷ JONES, A.. (1964). The Later Roman Empire. United Kingdom: Basil Blackwell - Oxford

²⁸ SANCHEZ, Isabel. (2022). Síndicos personeros del común. Sevilla, Andalucía, Reino de España. Universidad de Sevilla Recuperado de <https://grupo.us.es/encrucijada/sindicos-personeros-del-comun/>

“la Ley del 11 de marzo de 1825 al reglamentarse la organización de las municipalidades, se incluyó al procurador municipal como funcionario encargado de representar los intereses municipales, y en 1830 la Ley Orgánica del Ministerio Público en su artículo 2, dispuso que los síndicos personeros del común formaran parte del Ministerio Público.

Por la Ley 3 de junio de 1848 se estableció que el Presidente del Concejo Municipal ejercería las funciones del personero, y en 1850, por la Ley del 22 de junio, se asignó el nombramiento y remoción de los personeros a los concejos municipales y se autorizó su concurrencia a las sesiones del cabildo con voz, pero sin voto.” (Manrique, 2002, pág. 8)

En la Constitución Política de 1886 se incorporaron las personerías municipales dentro de la estructura del Ministerio Público, a diferencia de lo previsto en la Constitución de 1863. Posteriormente, mediante la Ley 81 de 1886, se dispuso la creación de una personería en cada distrito y municipio. Más adelante, la Ley 149 de 1888 asignó a los personeros funciones relacionadas con la representación legal de los municipios y la celebración de contratos.

Con la expedición del Decreto 1333 de 1986, mediante el cual se adoptó el Código del Régimen Municipal, se reglamentaron de manera más detallada los aspectos relativos a los personeros, particularmente en su Título Séptimo. En esta normativa se estableció que su período sería de dos (2) años y que serían elegidos por los concejos municipales.²⁹

Asimismo, se les reconoció el carácter de defensores del pueblo a nivel local, veedores ciudadanos y agentes del Ministerio Público:

“ARTÍCULO 135. <Artículo subrogado por el artículo 1o. de la Ley 3a. de 1990, el nuevo texto es el siguiente: > *En cada Municipio habrá un funcionario que tendrá el carácter de defensor del pueblo o veedor ciudadano, agente del Ministerio Público y defensor de los derechos humanos, llamado Personero Municipal, que tendrá un suplente designado por el mismo que elija al principal.*

El suplente reemplazará al principal en todo caso de falta absoluta o temporal, mientras se provee lo conveniente por quien corresponda.”

El marco de estas funciones se encuentra definido a partir de las distintas calidades que ostenta el personero municipal. En su condición de agente del Ministerio Público, participa en procesos penales y ejerce funciones de vigilancia sobre la conducta oficial de los servidores públicos.

²⁹ Artículo 136 del Decreto 1333 del 25 de abril de 1986 “**Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal**” República de Colombia

En su calidad de defensor del pueblo a nivel local y veedor ciudadano, le corresponde velar por la adecuada administración de las rentas públicas, promover la ejecución de las leyes, garantizar la protección de los bienes de uso público y ejercer control sobre la prestación de los servicios públicos, incluyendo la vigilancia de sus tarifas.

Asimismo, en virtud de las competencias asignadas por otras disposiciones normativas —como el Código Contencioso Administrativo—, el personero tiene funciones orientadas a la promoción y garantía de derechos, tales como la protección del derecho de petición y la recepción de quejas y reclamos de los ciudadanos frente a posibles abusos de los funcionarios públicos.

Finalmente, en su rol de defensor de los derechos humanos, le corresponde solicitar información a las autoridades judiciales sobre posibles vulneraciones, así como adelantar actuaciones orientadas a la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

4. 1. 2. PERSONERIAS EN COLOMBIA

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida) establece el deber de los Estados de incorporar en sus ordenamientos jurídicos normas de conducta aplicables a los servidores públicos, orientadas a la prevención de prácticas corruptas. En cumplimiento de este mandato, en Colombia se han desarrollado diversos instrumentos normativos e institucionales, entre los cuales se destacan el Código General Disciplinario y la implementación de mecanismos de promoción de buenas prácticas administrativas.

Dentro de estos mecanismos se encuentran, entre otros, las comisiones de moralización a nivel regional, los sistemas de atención a peticiones, quejas, reclamos y sugerencias, así como la promoción de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Asimismo, el Departamento Administrativo de la Función Pública cumple un papel relevante en el diseño y ejecución de la política pública orientada al fortalecimiento del ejercicio de la función administrativa.

No obstante, la entidad encargada de ejercer el control disciplinario y sancionar a los servidores públicos por el incumplimiento de sus deberes es la Procuraduría General de la Nación. Esta función se articula en el ámbito territorial con las personerías municipales, en su calidad de representantes del Ministerio Público a nivel local, así como con las oficinas de control interno disciplinario de las entidades públicas.

Por su parte, las personerías municipales encuentran su fundamento en la Constitución Política de 1991, en la cual se les reconoce como parte del Ministerio Público en el orden territorial. Su elección corresponde a los concejos municipales, conforme a lo dispuesto en la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 617 de 2000 y la Ley 1551 de 2012. Estas reformas introdujeron el concurso de méritos como mecanismo obligatorio para la selección del personero, limitando la intervención del concejo municipal a funciones de

supervisión del proceso, incluida la realización de una entrevista con un valor porcentual determinado dentro de la evaluación³⁰ (10% del total).

En el ámbito municipal, las personerías se configuran como instancias prioritarias en la lucha contra la corrupción, en la medida en que, dentro de sus funciones, se encuentran la intervención en procesos judiciales, la vigilancia del correcto funcionamiento de la administración pública, la participación en acciones populares y la promoción de la participación ciudadana³¹, entre otras.

En este contexto, las personerías resultan especialmente relevantes como mecanismos de control en el marco de la participación ciudadana, en tanto, como órganos que integran el Ministerio Público en el orden territorial, cuentan con la facultad de promover medios de control, tales como el de controversias contractuales, con el fin de solicitar la declaratoria de nulidad absoluta de los contratos estatales cuando se evidencien vicios que puedan acarrear nulidad absoluta.³²

Uno de los principales problemas que enfrentan las personerías municipales radica en su limitada capacidad de financiación. En efecto, la Ley 617 de 2000 estableció restricciones significativas en materia de presupuesto y gastos para estas entidades, lo que, en la práctica, reducía sus recursos a niveles mínimos, suficientes apenas para cubrir el salario del personero y gastos básicos de funcionamiento.

Como consecuencia de esta limitación presupuestal, las personerías municipales —especialmente en municipios de quinta y sexta categoría— han debido recurrir al apoyo financiero de la administración municipal, en cabeza del alcalde, para atender necesidades adicionales como la contratación de personal, el desarrollo de proyectos y la financiación de viáticos, entre otros.

Ante esta problemática, se expidió la Ley 2422 del 4 de septiembre de 2024, mediante la cual se incrementa progresivamente el presupuesto y el gasto máximo de las personerías municipales. En particular, la norma dispone un aumento de hasta cincuenta (50) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) para las personerías de categoría tercera a sexta, el cual se implementa de manera gradual, mediante incrementos anuales de diez (10) SMLMV hasta alcanzar el monto total establecido.

En este sentido, para el año 2025, los valores de funcionamiento de las personerías municipales de categorías tercera a sexta se determinan conforme a los parámetros definidos en la citada ley.

³⁰ Artículo 2.2.27.2 del 1083 “Decreto compilatorio del sector función pública” de 2015, República de Colombia

³¹ Artículo 178 de la Ley 136 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.” de 1994 República de Colombia

³² Artículo 141 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” de 2011 (modificada por la Ley 2080 de 2021) República de Colombia

Para una mejor comprensión de este esquema, es preciso señalar que, de conformidad con el artículo 177 de la Ley 136 de 1994, el salario del personero se encuentra a cargo del respectivo municipio³³:

“Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del municipio.” Por lo tanto si el municipio paga el salario y prestaciones del personero habría más dinero disponible para este realizar sus otras funciones.

No obstante podemos observar que se podría pensar que el mismo municipio pagaría el salario del personero esto no es así toda vez que el Consejo de Estado ha manifestado que si bien eso dice la ley en el marco de la autonomía administrativa y financiera del

³³ Paragrafos 2 y 3 del Artículo 3 de la Ley 2422 de 2024 que modifican el Artículo 10 de la Ley 617 del 6 de octubre del año 2000. **“Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario Ley 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”** República de Colombia.

Ministerio Público, el salario y demás prestaciones se imputa al presupuesto de la personería.³⁴

Gasto: Salario y prestaciones anuales
personero de municipios de quinta
categoría 2024

Salario del Personero 5ta Categoría	\$7'889.729
Salario Anual Personero quinta categoría	\$ 94'676.748
Aportes a pensión con cargo al presupuesto de la personería	\$11'361.209
Aportes a Salud con cargo al presupuesto de la personería	\$8'047.523
Prima de Servicios	\$3'944.864
Prima de Navidad	\$7'889.729
Bono por Servicios prestados	\$2'761.405
Prima de Vacaciones	\$3'944.864
Bono de recreación	\$ 525.981
Auxilio de Cesantía	\$7'889.729
Total	\$141'042.052

Fuente: Elaboración propia/ Tomado del Artículo 10 de la Ley 617 del 2000 (Modificado por el artículo 3 de la Ley 2422 de 2024)

³⁴ Consejo de Estado; Sala de Consulta y Servicio Civil; Radicado: 11001-03-06-000-2016-00223-00(2321), C.P. Oscar Darío Amaya Navas

En un ejercicio de exponer la situación de manera financiera se demuestran los gastos de salarios de los personeros de categoría quinta y sexta, en el año 2024, Se tomará en cuenta el año 2024 en el que aún no era efectiva la ley 2422 y el salario del personero consientes

Presupuesto Personerías municipales de
categorías quinta categoría 2024

Presupuesto Personeria quinta categoria 2024	\$247'000.000
Gastos Salariales y prestaciones del personero en quinta categoria (Anual)	\$141'042.052
Disponibilidad	\$105'957.948

Fuente: Elaboración propia/ Tomado del
Articulo 10 de la Ley 617 del 2000
(Modificado por el articulo 3 de la Ley
2422 de 2024)

que es el mismo del alcalde de la respectiva categoría los cuales se basan en el Decreto 293 de 2024:

En este sentido, es posible evidenciar que los gastos de funcionamiento asociados al salario y a las prestaciones sociales del personero representan aproximadamente el 57,10 % del presupuesto total de la personería:

Presupuesto Personerías municipales de
categorías tercera a sexta en 2025

Categoria del municipio al que pertenece la personería	Presupuesto
Tercera	360 SMLMV
Cuarta	290 SMLMV
Quinta	200 SMLMV
Sexta	160 SMLMV

Fuente: Elaboración Propia/ Tomado del
Articulo 10 de la Ley 617 del 2000
(Modificado por el articulo 3 de la Ley
2422 de 2024)

Como se puede evidenciar, para el año 2024 la disponibilidad presupuestal de las personerías en municipios de quinta categoría resulta limitada. En estas condiciones, la contratación de personal adicional suele realizarse mediante la modalidad de prestación de servicios, lo cual, si no se gestiona adecuadamente, puede generar riesgos asociados a la configuración de contratos realidad y a la eventual vulneración de las normas laborales vigentes.

En los municipios de sexta categoría, la situación es aún más crítica. No obstante, se identifica un problema adicional: la clasificación de los municipios no siempre refleja la realidad de las necesidades institucionales de las personerías. Existen casos como el municipio de Garzón (Huila), clasificado en sexta categoría con una población superior a 100.000 habitantes, o La Dorada (Caldas), en quinta categoría con cerca de 80.000 habitantes, lo cual evidencia una desarticulación entre la categorización normativa y la demanda real de servicios.

En Colombia, la categorización municipal se determina principalmente con base en dos criterios: la población y los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), con prevalencia de estos últimos. En consecuencia, municipios con amplias extensiones territoriales y necesidades administrativas complejas pueden recibir asignaciones presupuestales similares a las de municipios con menor carga institucional.

Si bien el incremento presupuestal dispuesto para las personerías municipales constituye un avance significativo, resulta pertinente analizar si este es suficiente para garantizar el cumplimiento efectivo de sus funciones, particularmente en materia de prevención de la corrupción, vigilancia de la conducta oficial, promoción de la participación ciudadana y ejercicio de acciones judiciales de carácter preventivo.

En términos históricos, las funciones de los personeros han evolucionado desde el régimen del Decreto Ley 222 de 1983 hasta la Ley 80 de 1993. En este tránsito, la intervención en materia contractual ha generado tensiones relacionadas con posibles escenarios de coadministración, lo cual ha limitado su participación directa en los procesos de contratación estatal.

Incluso en un escenario hipotético en el que las personerías cuenten con recursos suficientes, resulta necesario evaluar su capacidad real para prevenir la corrupción en municipios de quinta y sexta categoría. En este contexto, su labor se orienta principalmente al fortalecimiento del control social, la vigilancia de la conducta de los servidores públicos y el ejercicio del poder disciplinario preferente, entre otras funciones.

Las disposiciones normativas vigentes evidencian la existencia de herramientas para la prevención de la corrupción en términos generales. No obstante, en lo que respecta a la contratación estatal —y, en particular, a la modalidad de contratación directa—, el control ejercido por la ciudadanía y las personerías suele tener un carácter posterior o reactivo, más que preventivo.

En efecto, aunque los personeros pueden verificar la legalidad, pertinencia y ejecución de los contratos, así como promover la participación ciudadana en su seguimiento, su intervención generalmente se activa una vez se ha materializado la actuación administrativa. Sin embargo, su papel resulta relevante en la promoción de mecanismos de transparencia, tales como el derecho de petición, la acción popular para la protección de la moralidad administrativa y la acción de cumplimiento, orientada a garantizar la efectividad de las normas que previenen la corrupción.

Ahora bien, en lo que respecta a la función de investigación y sanción disciplinaria — particularmente en el ejercicio de la acción preferente—, las personerías ubicadas en municipios de quinta y sexta categoría deben acudir de manera recurrente al apoyo de las procuradurías delegadas a nivel nacional, mediante la remisión de sus actuaciones.

Desde el punto de vista normativo, se evidencia que a los personeros de municipios de sexta categoría se les exige el cumplimiento de funciones similares a las asignadas a personeros de ciudades de categoría especial. No obstante, la Procuraduría General de la Nación brinda apoyo a estas personerías mediante el ejercicio de funciones complementarias y de acompañamiento institucional.

Sin embargo, resulta necesario avanzar hacia el diseño de una regulación más precisa que delimite las funciones de las personerías municipales en función de sus capacidades técnicas y presupuestales, con el fin de garantizar un ejercicio más eficiente y adecuado de sus competencias.

4. 1. 3. Sobre las contralorías municipales y departamentales

De conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano, las contralorías municipales pueden crearse en municipios o distritos de categoría especial, primera y segunda; en este último caso, siempre que superen los 100.000 habitantes. En los demás eventos, el control fiscal sobre los recursos públicos —incluidos aquellos asignados a las personerías municipales— es ejercido por las contralorías departamentales.

En este contexto, se evidencia que, bajo el modelo vigente, el control fiscal no se concibe como un control previo, sino como un mecanismo predominantemente posterior, en la medida en que el ordenamiento jurídico colombiano ha buscado evitar la instauración de controles previos que interfieran en la gestión administrativa. No obstante, el control fiscal incorpora una dimensión preventiva y concomitante.

Sin embargo, el ejercicio del control preventivo y concomitante no es de carácter general ni automático, sino que se activa en casos específicos, generalmente asociados a procesos contractuales de alta cuantía o complejidad. En este sentido, resulta poco probable que este tipo de control se materialice en municipios de quinta o sexta categoría, así como en procesos adelantados mediante la modalidad de contratación directa.

El control preventivo y concomitante se encuentra regulado en el Acto Legislativo 04 de 2019, el cual modificó el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, introduciendo esta figura dentro del sistema de control fiscal. Cabe señalar que dicha competencia corresponde exclusivamente al Contralor General de la República y no a los contralores territoriales:

“ARTÍCULO 1 El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

ARTÍCULO 267. *La vigilancia y el control fiscal son 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 públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.*

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

(...)

En el caso de las contralorías departamentales, estas cumplen un rol fundamental en el ejercicio del control fiscal territorial, en la medida en que, para la creación de contralorías del orden municipal, se exige el cumplimiento de requisitos relacionados con la categoría del municipio, particularmente en términos de población y de ingresos corrientes de libre destinación, propios de municipios de primera o segunda categoría. En consecuencia, en municipios de quinta y sexta categoría, el control fiscal recae principalmente en las contralorías departamentales.

Es relevante señalar que las contralorías departamentales concentran un número significativo de fallos de responsabilidad fiscal, según el índice de sanciones fiscales compilado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia, lo cual evidencia su papel predominante en la investigación y sanción de irregularidades en la gestión de los recursos públicos.

Entidad	Distintos Procesos	Responsables Fiscales
Contraloría Departamental	799	1407
Gerencia Departamental	633	1724

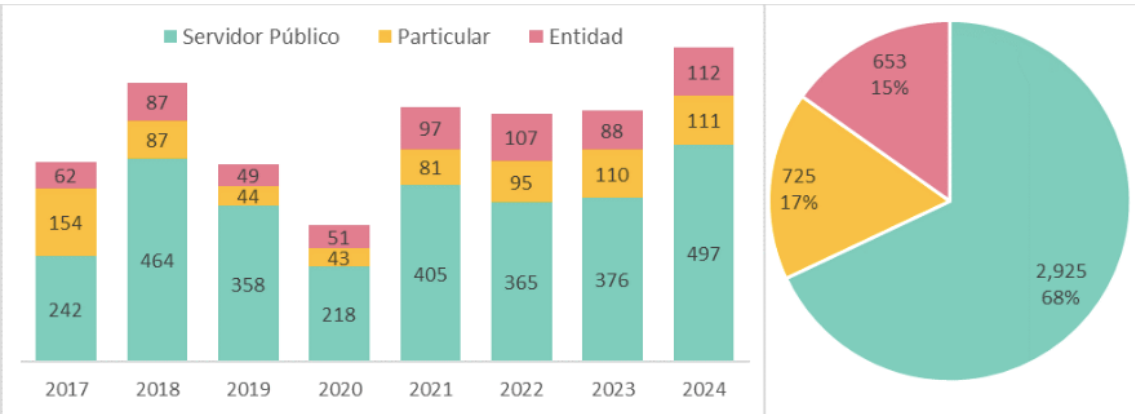
Contraloría Municipal	120	185
Unidad Investigaciones Especiales Contra la Corrupción CGR	97	558
Contraloría Distrital	54	91
Contraloría Delegada Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo	42	126
Unidad Responsabilidad Fiscal de Regalías	39	181
Contraloría Delegada Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva	10	30
Auditoría General de la República	1	1

Fuente: Secretaria de Transparencia// Indicador de Sanciones fiscales 2017-2024

A partir del indicador de sanciones fiscales —el cual mide de manera cuantitativa el número de fallos de responsabilidad fiscal y las personas sancionadas—, es posible evidenciar que las contralorías departamentales, encargadas de la vigilancia y control de los recursos públicos en municipios que no cuentan con contraloría municipal propia, son las que profieren el mayor número de decisiones en esta materia.

Esta situación se explica, en parte, porque la competencia de las contralorías departamentales recae sobre los recursos provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación, lo cual amplía el ámbito de su intervención en el control fiscal territorial.

Adicionalmente, se observa que la mayoría de las sanciones recaen sobre servidores públicos, en contraste con los particulares que actúan como gestores fiscales:



(Fuente indicador de sanciones fiscales 2017-2024/Consulta de responsables fiscales CRG)

4. 2. OFICINAS DE CONTROL INTERNO

Las oficinas de control interno son una institución fundamental en la lucha contra la corrupción, cada entidad pública en Colombia ha de tener una, tienen en su auge por medio de la Ley 87 de 1993, las cuales son definidas como: “*sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas,*

procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.”

El sistema de control interno y, en particular, las Oficinas de Control Interno (OCI), tienen como objetivo garantizar el cumplimiento de los principios que rigen la función administrativa, así como la protección de los bienes y recursos públicos a cargo de las entidades estatales.

En el ámbito territorial, se presenta una diferencia sustancial en la forma de designación del jefe de la Oficina de Control Interno. Mientras que en el orden nacional este cargo es de libre nombramiento y remoción, en el nivel territorial corresponde a un empleo de período fijo, cuyo inicio se da en la mitad del período del respectivo alcalde o gobernador. No obstante, su designación sigue estando en cabeza de estas autoridades, lo cual puede generar tensiones en términos de independencia funcional.

En todos los niveles de la administración pública se implementa el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), así como el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, conforme a la naturaleza de cada entidad. En este marco, las Oficinas de Control Interno tienen la facultad de realizar auditorías internas orientadas a verificar el cumplimiento de los objetivos institucionales y la adecuada gestión de los recursos públicos.

A nivel nacional, el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), actualmente integrado como componente de MIPG, se estructura en cuatro elementos fundamentales: (i) ambiente de control; (ii) administración del riesgo; (iii) actividades de control, información y comunicación; y (iv) actividades de monitoreo.

Desde una perspectiva operativa, el sistema de control interno se desarrolla a través de tres líneas de defensa. Previamente, se establece una línea estratégica en la cual los equipos directivos identifican y gestionan los riesgos institucionales. En la primera línea de defensa, los líderes de los procesos son responsables de la gestión directa de los riesgos y del control operativo. En la segunda línea, las instancias encargadas de la supervisión realizan actividades de seguimiento y evaluación. Finalmente, en la tercera línea, las Oficinas de Control Interno ejercen una función independiente de auditoría y evaluación del sistema en su conjunto.

En el contexto de la lucha contra la corrupción desde un enfoque preventivo, las Oficinas de Control Interno cumplen un rol esencial, especialmente en el ámbito territorial. No obstante, en municipios de quinta y sexta categoría se evidencian limitaciones significativas relacionadas con la disponibilidad de recursos y la capacidad técnica, lo que dificulta el fortalecimiento de su función independiente. En efecto, aunque existen mecanismos de asignación de recursos a través del Sistema General de Participaciones,

estos no siempre se traducen en un fortalecimiento efectivo del control interno, lo cual incrementa los riesgos de debilidad institucional en materia de prevención de la corrupción.

Ahora bien, es posible evidenciar que algunas de las causas de la corrupción pueden originarse, precisamente, en debilidades presentes en las Oficinas de Control Interno, especialmente cuando los procesos de toma de decisiones se ven comprometidos por conflictos de interés o por interferencias de carácter político. Estas situaciones se agravan en contextos donde los mecanismos de control resultan insuficientes para identificar y gestionar adecuadamente dichos factores de riesgo (Restrepo, 2025).

En este sentido, las Oficinas de Control Interno constituyen una dependencia institucional fundamental para la prevención de la corrupción en el ámbito territorial colombiano. No obstante, las limitaciones en materia de financiación, capacidad de personal y recursos técnicos inciden directamente en el cumplimiento de su misión preventiva. En particular, la falta de acceso a herramientas tecnológicas avanzadas, como sistemas de análisis de datos o soluciones basadas en inteligencia artificial, restringe la posibilidad de realizar procesos de monitoreo más eficientes, oportunos y eficaces.³⁵

4. 3. SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil constituye un actor fundamental en la lucha contra la corrupción, en la medida en que participa en los procesos de control social y contribuye a la democratización de la administración pública. En este sentido, resulta necesario analizar los mecanismos mediante los cuales la ciudadanía puede intervenir en la gestión pública, especialmente en el ámbito territorial.

En los municipios de quinta y sexta categoría, este análisis adquiere una relevancia particular, dado que se presentan condiciones estructurales que limitan la participación efectiva de la ciudadanía. Entre estas, se destacan la insuficiencia en el acceso a la información pública y la alta dependencia económica de la población respecto de la administración municipal, que en muchos casos constituye el principal empleador. Esta situación puede generar restricciones indirectas al ejercicio del control ciudadano, en la medida en que la crítica o la denuncia de posibles irregularidades puede implicar riesgos para la estabilidad laboral de los individuos.

En este contexto, es menester realizar un estudio detallado de los mecanismos a través de los cuales la sociedad civil puede participar en la prevención de la corrupción, con el fin de evaluar su alcance, eficacia y limitaciones en los escenarios locales.

³⁵ Auditoría General de la República. (25 de marzo de 2024). *Contratación directa en el sector público es del 38%*. Página oficial AGR. AGR Recuperado de https://www.auditoria.gov.co/gestion-del-conocimiento/repositorio-historico-de-noticias/-/asset_publisher/IYubD5MiXnGV/content/id/2695245 última vez revisado el 18 de marzo de 2026

4. 3. 1. Veedurías Ciudadanas

Las veedurías ciudadanas se encuentran reguladas por la Ley 850 de 2003, la cual establece el marco normativo para el ejercicio del control social orientado a la vigilancia de la gestión pública. Su ámbito de aplicación no se limita a la rama ejecutiva, sino que se extiende a los distintos órganos del poder público y a las entidades con autonomía administrativa.

Su finalidad principal consiste en ejercer vigilancia sobre la función pública, contribuir a la protección de los recursos del Estado y promover la transparencia e integridad en los procesos de contratación estatal, entre otros objetivos relacionados con el control ciudadano.

En este contexto, quienes ejercen funciones como veedores se encuentran sujetos a ciertas restricciones, como la imposibilidad de suscribir contratos con la entidad objeto de vigilancia, bajo sanción de perder dicha calidad. No obstante, en algunos casos, este mecanismo puede ser utilizado de manera inadecuada, por ejemplo, como instrumento de presión política o con fines particulares ajenos al interés general.

Por esta razón, resulta necesario fortalecer las garantías institucionales que aseguren el uso adecuado de las veedurías ciudadanas, así como promover incentivos para la participación desinteresada de los ciudadanos, con el fin de consolidar este mecanismo como una herramienta efectiva en la prevención de la corrupción.

4. 3. 2. Personeros y Contralores estudiantiles

La figura del personero escolar fue introducida en Colombia mediante la Ley 115 de 1994, como un mecanismo de participación democrática en el ámbito educativo. Se trata de un representante elegido por los estudiantes para cada periodo académico, cuya función principal consiste en promover el ejercicio de los derechos y deberes dentro de la comunidad educativa. Esta figura responde a la necesidad de fomentar la cultura democrática desde edades tempranas, consolidando espacios de deliberación y control social en el entorno escolar.

En desarrollo de estos principios, el ordenamiento jurídico colombiano ha avanzado hacia la incorporación de nuevos mecanismos de participación ciudadana en el ámbito educativo, entre los cuales se destaca la figura del contralor estudiantil. Esta fue formalmente reconocida por la Ley 2195 de 2022, particularmente en su artículo 18, como parte de una estrategia integral de fortalecimiento de la transparencia y la lucha contra la corrupción desde escenarios pedagógicos.

A diferencia del personero escolar, cuya función se orienta principalmente a la defensa de los derechos estudiantiles, el contralor estudiantil cumple un rol específico en la vigilancia del uso de los recursos públicos dentro de las instituciones educativas. En este

sentido, su labor se enmarca en la promoción de la cultura de la legalidad, la transparencia y el control social, mediante la divulgación de los deberes de las autoridades, la promoción de mecanismos de seguimiento a la gestión institucional y la sensibilización de la comunidad educativa frente a la importancia del cuidado de los bienes públicos.

Desde una perspectiva teórica, estos mecanismos de participación temprana resultan fundamentales en la construcción de ciudadanía activa y en la prevención de prácticas corruptas, en la medida en que fortalecen valores como la integridad, la responsabilidad pública y la rendición de cuentas desde etapas formativas. Tal como lo señalan estudios contemporáneos, la educación cívica orientada a la participación y el control social contribuye significativamente a la reducción de la tolerancia social frente a la corrupción (Persson, Rothstein & Teorell, 2013).

En consecuencia, la articulación entre figuras como el personero y el contralor estudiantil no solo cumple una función pedagógica, sino que también se configura como una herramienta preventiva de largo plazo en la lucha contra la corrupción, al incidir en la formación de ciudadanos con mayor conciencia institucional y compromiso con el interés general.

4. 3. 3. ONG'S

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) constituyen un actor relevante dentro de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, en la medida en que su labor trasciende lo meramente filantrópico y se orienta hacia el ejercicio del control social y la vigilancia de la gestión pública. En el contexto colombiano, estas organizaciones participan de manera activa en espacios institucionales, como la Comisión Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, en la cual cuentan con representación.

En el ámbito territorial, particularmente en municipios de quinta y sexta categoría, la presencia de las ONG se materializa a través de sedes regionales o iniciativas locales, cuyos objetivos incluyen la promoción de la participación ciudadana, la defensa de los derechos colectivos y el fortalecimiento de la transparencia en la administración pública.

Asimismo, muchas ONG tienen alcance internacional, lo que les permite incidir en la medición y análisis de fenómenos asociados a la corrupción. Ejemplo de ello son organizaciones como Transparencia Internacional, el World Justice Project y Amnistía Internacional, cuyas investigaciones han dado lugar a instrumentos como el Índice de Percepción de la Corrupción y el Índice de Estado de Derecho, ampliamente utilizados como referentes para evaluar la calidad institucional y el nivel de integridad pública en distintos países.

Desde una perspectiva analítica, la participación de las ONG contribuye al fortalecimiento de mecanismos de control externo e independiente, lo cual resulta especialmente relevante en contextos donde las capacidades institucionales son limitadas.

No obstante, su impacto en municipios de menor categoría puede verse restringido por factores como la baja presencia territorial, la limitada articulación con las autoridades locales y las dificultades en el acceso a información pública.

4. 4. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los mecanismos de participación ciudadana constituyen instrumentos fundamentales para la materialización del derecho de los ciudadanos a intervenir en las decisiones públicas en el ámbito territorial. En el ordenamiento jurídico colombiano, estos mecanismos permiten fortalecer la democracia participativa y promover el control social sobre la gestión pública.

Entre los principales mecanismos se encuentran el cabildo abierto, la revocatoria del mandato, el referendo y la consulta popular, los cuales pueden ser promovidos mediante iniciativa ciudadana, conforme a las condiciones establecidas en la Constitución Política y la ley.

No obstante, si bien estos instrumentos representan herramientas relevantes para la participación democrática, su utilización efectiva en municipios de quinta y sexta categoría enfrenta limitaciones prácticas, tales como el desconocimiento por parte de la ciudadanía, las dificultades organizativas y los costos asociados a su activación, lo cual restringe su impacto como mecanismos de prevención de la corrupción en el ámbito local.

4. 4. 1 El Voto

El voto constituye uno de los mecanismos fundamentales de participación ciudadana y representa la máxima expresión de la soberanía popular, mediante la cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes y participan en la toma de decisiones públicas a través de consultas y otros instrumentos democráticos.

En el ordenamiento jurídico colombiano, las autoridades de elección popular comprenden, entre otras, a los alcaldes, gobernadores, ediles, concejales, diputados, congresistas —miembros del Senado y de la Cámara de Representantes— y el Presidente de la República. Asimismo, el ejercicio del voto se extiende a ciertos mecanismos de participación ciudadana, como consultas populares y otros procesos de decisión colectiva.

No obstante, es importante señalar que múltiples autoridades e instancias que inciden de manera directa en la gestión pública y en la vida cotidiana de los ciudadanos no son objeto de elección popular. Entre estas se encuentran, por ejemplo, los miembros de juntas directivas de corporaciones autónomas regionales, rectores de instituciones educativas, personeros y contralores, entre otros. Esta situación limita el alcance del control democrático directo sobre decisiones administrativas relevantes.

Desde una perspectiva comparada, en algunos países como Estados Unidos y México existen modelos en los cuales ciertos cargos administrativos o de control pueden ser sometidos a elección popular. Sin embargo, en el contexto colombiano, el diseño institucional privilegia mecanismos de designación indirecta o técnica para estos cargos, lo cual plantea interrogantes sobre el alcance real de la participación ciudadana en la vigilancia y control del poder público.

4. 4. 2. El Cabildo Abierto

El cabildo abierto es un mecanismo de participación ciudadana que se materializa a través de sesiones públicas de las corporaciones administrativas —concejos municipales, asambleas departamentales y juntas administradoras locales (JAL)—, en las cuales la ciudadanía puede intervenir directamente para exponer problemáticas y formular propuestas sobre asuntos de interés colectivo.

A diferencia de otros espacios institucionales, en el cabildo abierto no se discuten ni se aprueban proyectos de ordenanza o acuerdo, sino que se configura como un escenario de deliberación ciudadana orientado a incidir en la agenda pública y en la toma de decisiones de las autoridades.

Su convocatoria requiere el respaldo de un número mínimo de ciudadanos equivalente al cinco por mil (5‰) del censo electoral respectivo. Del mismo modo implica la participación obligatoria del alcalde o de la autoridad correspondiente, así como la organización previa de la intervención ciudadana por parte del comité promotor, el cual define el orden de las intervenciones y los cuestionamientos dirigidos a los funcionarios citados.

En este sentido, el cabildo abierto constituye una herramienta de deliberación democrática que permite visibilizar problemáticas locales y ejercer presión institucional sobre las autoridades.

No obstante, su eficacia como mecanismo de prevención de la corrupción resulta limitada, en la medida en que carece de efectos vinculantes y depende, en gran parte, de la voluntad política de los funcionarios para atender las demandas ciudadanas.

4. 4. 3 Iniciativa popular normativa

La iniciativa popular normativa constituye un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual los ciudadanos pueden presentar proyectos de normas ante las corporaciones públicas, no solo en el ámbito legislativo nacional, sino también en el nivel territorial, como ocurre con los acuerdos municipales.

Este mecanismo permite que la ciudadanía intervenga directamente en la producción normativa, siempre que las iniciativas no versen sobre materias que sean de competencia

exclusiva del alcalde o de otras autoridades administrativas, conforme a las restricciones establecidas en el ordenamiento jurídico.

Para su activación, se requiere el respaldo de un número significativo de ciudadanos, equivalente al diez por ciento (10%) del censo electoral, cuyas firmas deben ser verificadas previamente. Una vez cumplido este requisito, el proyecto debe ser tramitado por la corporación correspondiente dentro de un término de veinte (20) días hábiles.

Adicionalmente, en el ámbito municipal, estas iniciativas están sujetas a un control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del tribunal competente, lo cual busca garantizar su conformidad con el ordenamiento jurídico.

No obstante, a pesar de su potencial como herramienta de participación normativa, no se evidencian registros significativos de su utilización en municipios de quinta y sexta categoría, particularmente en asuntos relacionados con la prevención de la corrupción. Esta situación sugiere la existencia de barreras prácticas, tales como la dificultad para alcanzar los umbrales de firmas exigidos, el desconocimiento del mecanismo por parte de la ciudadanía y la limitada capacidad organizativa en estos contextos territoriales.

4. 4. 4 Revocatoria del Mandato

La revocatoria del mandato es un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual los ciudadanos pueden dar por terminado de manera anticipada el período de los alcaldes y gobernadores, como expresión del control político directo sobre sus gobernantes. Para su procedencia, es necesario que haya transcurrido al menos un (1) año desde la posesión del mandatario.

No obstante, su aplicación en municipios de quinta y sexta categoría enfrenta diversas dificultades prácticas. Entre estas se destacan las limitaciones financieras de los comités promotores, la dependencia económica de los ciudadanos respecto de la administración municipal y la posible existencia de relaciones clientelares que inciden en la recolección de apoyos, especialmente en contextos donde la contratación pública constituye una fuente relevante de empleo.

Desde el punto de vista procedimental, la revocatoria requiere el respaldo de un número de firmas equivalente al treinta por ciento (30%) del censo electoral. Adicionalmente, para que el proceso sea válido, en la jornada de votación debe participar al menos el cuarenta por ciento (40%) de los ciudadanos que concurrieron a la elección en la cual fue elegido el mandatario, lo que configura un umbral significativo de participación.

Si bien el procedimiento normativo puede parecer sencillo, en la práctica su implementación resulta compleja. No obstante, a diferencia de otros mecanismos de participación ciudadana, la revocatoria del mandato ha tenido una mayor utilización en

Colombia, incluyendo casos en municipios de quinta y sexta categoría, donde ha logrado generar efectos concretos en el ejercicio del control político.

4. 4. 5 Referendo

El referendo es un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual los ciudadanos pueden aprobar o derogar normas jurídicas, a través de un proceso de votación directa. A diferencia de la iniciativa popular normativa, en la cual el proyecto es sometido a consideración de la corporación pública correspondiente, el referendo implica una decisión directa del cuerpo electoral, lo que le otorga un carácter vinculante.

Para su activación en el ámbito territorial, se requiere el respaldo de un número de ciudadanos equivalente al diez por ciento (10%) del censo electoral. Una vez verificado este requisito, el articulado propuesto se somete a votación popular, en la cual debe participar al menos el veinticinco por ciento (25%) del censo electoral, como umbral mínimo de validez.

En caso de ser aprobado, el referendo produce efectos jurídicos directos, obligando a la autoridad competente —en el ámbito municipal, el alcalde— a sancionar y promulgar la norma correspondiente.

No obstante, en la práctica, no se evidencian registros significativos de utilización de este mecanismo en municipios de quinta y sexta categoría, particularmente en asuntos relacionados con la prevención de la corrupción. Esta situación puede explicarse por las altas exigencias de participación, la complejidad organizativa del proceso y las limitaciones estructurales propias de estos contextos territoriales.

4. 4. 6. Consulta Popular

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se somete a consideración del electorado una pregunta de carácter general sobre asuntos de interés público, con el fin de que sea respondida mediante votación directa. A diferencia del referendo, en este mecanismo no se someten a votación textos normativos o articulados específicos, sino preguntas formuladas en términos de respuesta binaria (sí o no).

Para que la consulta popular sea válida en el ámbito municipal, se requiere la participación de al menos el treinta por ciento (30%) del censo electoral. Una vez aprobado el resultado, este adquiere carácter obligatorio; sin embargo, su materialización normativa requiere la intervención de la corporación pública correspondiente, en este caso, el concejo municipal.

En efecto, corresponde al concejo reglamentar la decisión adoptada por la ciudadanía. En caso de que dicha corporación no lo haga dentro del período de sesiones en curso o, a más

tardar, en el siguiente, el alcalde podrá adoptar las medidas necesarias mediante decreto con fuerza de acuerdo, dentro de los quince (15) días siguientes, conforme a lo dispuesto en el literal c) del artículo 42 de la Ley 1757 de 2015. Sin embargo a pesar de su carácter vinculante, la consulta popular enfrenta limitaciones en su implementación en municipios de quinta y sexta categoría, debido a la complejidad del procedimiento, los altos umbrales de participación y la dependencia de la voluntad institucional para su desarrollo normativo, lo cual restringe su eficacia como mecanismo de prevención de la corrupción en el ámbito local.

4. 5. OTROS MECANISMOS DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

4. 5. 1. Derecho de Petición

El derecho de petición, consagrado como derecho fundamental en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, constituye un mecanismo esencial para garantizar el acceso de los ciudadanos a la información y a la actuación de las autoridades públicas. A través de este, toda persona puede presentar solicitudes respetuosas ante las entidades estatales y obtener una respuesta oportuna, de fondo y congruente.

Este derecho cuenta con mecanismos de protección reforzada, especialmente mediante la acción de tutela, lo que garantiza su eficacia en caso de vulneración. Asimismo, su desarrollo normativo se encuentra establecido en la Ley 1755 de 2015, la cual regula los términos, modalidades y condiciones para su ejercicio.

No obstante, el derecho de petición no tiene un carácter absoluto, en la medida en que su ejercicio se encuentra sujeto a limitaciones relacionadas con la protección de información reservada o clasificada, como ocurre, por ejemplo, en asuntos de defensa y seguridad nacional.

Desde la perspectiva de la prevención de la corrupción, el derecho de petición se configura como una herramienta fundamental de control ciudadano, en tanto permite el acceso a información pública, la vigilancia de la gestión administrativa y la exigencia de rendición de cuentas por parte de las autoridades. Sin embargo, su eficacia en municipios de quinta y sexta categoría puede verse limitada por factores como la falta de conocimiento por parte de la ciudadanía, las barreras de acceso a la información y, en algunos casos, la respuesta deficiente o tardía por parte de las entidades públicas.

4. 5. 2. Presupuestos Participativos

La Ley 1757 de 2015, en sus artículos 90 y siguientes, establece la obligatoriedad de implementar mecanismos de participación ciudadana en los procesos de planeación y asignación presupuestal en los niveles departamental, municipal y local, mediante la figura de los presupuestos participativos.

Este mecanismo se define como un instrumento a través del cual la ciudadanía interviene en la priorización de inversiones y en la definición de proyectos que serán financiados con recursos públicos, especialmente en el marco de los planes de desarrollo y los presupuestos plurianuales de las entidades territoriales.

Desde la perspectiva de la prevención de la corrupción, los presupuestos participativos permiten fortalecer la transparencia en la asignación de recursos y fomentar el control ciudadano sobre el gasto público. A pesar de todo, su implementación en municipios de quinta y sexta categoría presenta limitaciones, tales como la baja participación efectiva de la ciudadanía, la falta de capacidad técnica para la formulación de proyectos y la posible captura del proceso por actores políticos o grupos de interés, lo cual reduce su impacto como mecanismo real de control.

4. 5. 3. Consejos Municipales de Juventud

Los Consejos Municipales de Juventud fueron establecidos mediante la Ley 1622 de 2013 y fortalecidos por la Ley 1885 de 2018, como parte del desarrollo del Sistema Nacional de Juventud. Estos consejos constituyen espacios de participación y representación para los jóvenes en el ámbito territorial, cuyos integrantes reciben la denominación de consejeros.

En términos de conformación, el número de consejeros varía según la población del municipio, oscilando entre siete (7) y diecisiete (17) miembros. Asimismo, el sistema contempla distintas modalidades de participación, incluyendo listas independientes, partidos políticos y organizaciones juveniles, a las cuales se les asignan porcentajes específicos de representación, garantizando una distribución equilibrada entre estos actores.

Para la inscripción de listas independientes, se establece un número reducido de firmas, el cual no supera las quinientas (500) en municipios de mayor tamaño poblacional, lo que facilita el acceso de los jóvenes a estos escenarios de participación.

El Sistema Nacional de Juventud se articula a través de diversas instancias, entre las cuales se destacan la Plataforma Nacional de Juventud —como espacio de encuentro, articulación y formación— y el Consejo Nacional de Políticas Públicas de Juventud, encargado de la formulación y seguimiento de las políticas públicas dirigidas a esta población. De igual manera, se reconoce la figura de ciudadanía joven, que habilita a las personas entre los catorce (14) y los veintiocho (28) años para participar en estos procesos electorales.

Desde la perspectiva de la prevención de la corrupción, los Consejos Municipales de Juventud representan un mecanismo indirecto pero relevante, en tanto promueven la formación de ciudadanía activa, el fortalecimiento del control social y la participación temprana en asuntos públicos. Ahora bien se debe anotar que su impacto en municipios de quinta y sexta categoría puede verse limitado por factores como la baja participación

juvenil efectiva, la escasa articulación con las autoridades locales y la reducida incidencia en la toma de decisiones administrativas.

A manera de conclusión sobre el presente capítulo podemos observar que del análisis desarrollado se evidencia que el ordenamiento jurídico colombiano dispone de un conjunto amplio de mecanismos institucionales y de participación ciudadana orientados a la prevención de la corrupción en el ámbito territorial. Entre estos se encuentran los órganos de control, las oficinas de control interno y diversas herramientas de intervención ciudadana, los cuales, en conjunto, configuran un sistema que, en términos normativos, resulta robusto.

Sin embargo, en los municipios de quinta y sexta categoría, la eficacia de estos mecanismos se ve limitada por factores estructurales como la debilidad institucional, la insuficiencia de recursos, la baja capacidad técnica y las condiciones socioeconómicas de la población. Estas circunstancias inciden en que el control ejercido, tanto por las autoridades como por la ciudadanía, tienda a ser predominantemente reactivo y no preventivo.

En consecuencia, la existencia formal de mecanismos de control y participación no garantiza por sí misma la prevención efectiva de la corrupción, especialmente en contextos territoriales con limitaciones estructurales. En estos escenarios, la contratación estatal, y en particular la modalidad de contratación directa, se desarrolla en condiciones que amplían los márgenes de discrecionalidad administrativa y reducen la capacidad de control oportuno, configurando un entorno propicio para la materialización de riesgos asociados a prácticas corruptas.

CAPITULO V: TOMA DE POSTURA

“La corrupción es diferente en todas partes y exige métodos hechos a medida para cada caso. No funciona de la misma manera en Grecia que en Ucrania, pero incluso en Ucrania no opera del mismo modo en la policía de tráfico que en la agencia tributaria o en los ayuntamientos”. - Frans Geraedts

Es un eje fundamental del presente estudio responder a la pregunta de investigación formulada en los siguientes términos: ¿son eficaces los mecanismos para prevenir la corrupción en la contratación estatal, particularmente en la modalidad de contratación directa, en municipios de quinta y sexta categoría en Colombia?

Para abordar este interrogante, resulta necesario partir del análisis de los principales elementos que, tanto en el plano nacional como internacional, han sido desarrollados para la prevención de la corrupción. En este contexto, uno de los aspectos centrales corresponde al estudio de los conflictos de interés, los cuales pueden clasificarse en tres

categorías: real, potencial y aparente, según la Oficina Antifraude de la Generalitat de Catalunya (2018).³⁶:

El conflicto de interés constituye uno de los principales factores de riesgo en la adopción de decisiones dentro de la contratación estatal. En su modalidad real, se configura cuando existe un riesgo cierto, concreto y verificable que puede afectar la imparcialidad de quien debe adoptar una decisión. Por su parte, el conflicto de interés potencial se presenta cuando, aun cuando no exista una afectación inmediata, concurren circunstancias que podrían derivar en un interés indebido en el futuro. Finalmente, el conflicto de interés aparente surge cuando, sin existir un interés real o potencial, se generan dudas razonables sobre la imparcialidad del funcionario, lo cual exige un mayor nivel de escrutinio y transparencia en la actuación administrativa.

En el ámbito institucional colombiano, diversas entidades han desarrollado tipologías orientadas a identificar situaciones concretas de conflicto de interés. En este sentido, el Departamento Administrativo Distrital del Servicio Civil, entidad adscrita al despacho del alcalde de Bogotá D. C., ha identificado múltiples escenarios que pueden dar lugar a este tipo de conflictos, entre los cuales se encuentran:

- Interés directo
- Conocimiento previo
- Concepto o consejo por fuera de la actuación
- Decisión sujeta a revisión
- Relación con las partes
- Heredero o legatario
- Amistad o enemistad
- Curador o tutor del interesado
- Organización, sociedad o asociación a la cual perteneció o continúa siendo miembro
- Litigio o controversia
- Decisión administrativa pendiente
- Denuncia penal
- Acreedor/deudor
- Antiguo empleador
- Lista de candidatos
- Por Recomendación
- Relación contractual o de negocios
- Participación directa
- Participación en proceso arbitral respecto de cuyo laudo se esté surtiendo recurso de anulación
- Parientes en una de las entidades públicas que concurren al respectivo proceso
- Dádivas
- Responsables de la evaluación de desempeño

³⁶ Oficina Antifrau de Catalunya. (2018). *¿Cuándo es real un conflicto de interés, y cuándo potencial?*. Barcelona, España. Generalitat de Catalunya Recuperado de <https://www.antifrau.cat/es/14-la-corrupcio/830-cuando-un-conflicto-de-interes-es-real-y-potencial.html#:~:text=Existen%20tres%20tipos%20de%20conflictos,el%20potencial%20y%20el%20aparente.>

Se puede evidenciar que las situaciones descritas encuentran desarrollo normativo en el ordenamiento jurídico colombiano, particularmente en las causales de impedimento y recusación previstas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011³⁷ y en el artículo 141 de la Ley 1564 de 2012³⁸. En este sentido, los tipos de conflicto de interés consagrados a nivel interno se encuentran en concordancia con los estándares internacionales en materia de prevención de la corrupción.

Sin embargo, al trasladar estos marcos normativos al contexto de los municipios de quinta y sexta categoría, se advierte una brecha significativa entre la regulación formal y su eficacia real. En estos escenarios, la contratación estatal —especialmente bajo la modalidad de contratación directa— tiende a operar como regla general, lo que incrementa los márgenes de discrecionalidad administrativa y dificulta el control efectivo por parte de la ciudadanía.

A ello se suman limitaciones estructurales en los mecanismos de participación ciudadana, tales como las dificultades financieras para la conformación de comités promotores en procesos como la revocatoria del mandato, así como la dependencia económica de los ciudadanos frente a la administración municipal, lo que reduce la capacidad de ejercer control social de manera independiente.

De igual forma, se identifican prácticas que debilitan los principios de transparencia y selección objetiva, como la utilización de empresas industriales y comerciales del Estado para adelantar procesos de contratación directa sin sujeción a dinámicas competitivas. A esto se agrega la ineficacia relativa de los mecanismos judiciales, en la medida en que la declaratoria de nulidad de los contratos estatales suele ser tardía, lo que limita sus efectos en términos de prevención y genera consecuencias que, en muchos casos, resultan inocuas.

En materia de financiación de campañas políticas, aunque existen reglas formales, los mecanismos de control presentan debilidades, especialmente en contextos territoriales donde el seguimiento resulta limitado y el uso de recursos en efectivo dificulta la trazabilidad. Las consecuencias jurídicas de estas irregularidades, en el plano administrativo, suelen restringirse a la nulidad de la elección, sin generar efectos disuasivos suficientes frente a la reincidencia.

En el ámbito de la contratación estatal, las inhabilidades e incompatibilidades se configuran como instrumentos relevantes de prevención; sin embargo, presentan zonas grises, como la utilización de terceros o estructuras societarias para eludir restricciones legales, lo que evidencia dificultades probatorias para acreditar el control material por parte de sujetos inhabilitados.

³⁷ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Procedimiento Administrativo, República de Colombia

³⁸ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Procedimiento Administrativo, República de Colombia

Por último, se observa que la acción popular constituye el principal instrumento judicial para la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa. No obstante, lejos de recibir el trámite preferente propio de una acción constitucional, en la práctica judicial suele ser tratada como un proceso ordinario, lo que limita su eficacia preventiva y reduce su alcance principalmente al decreto de medidas cautelares, sin que el juicio de fondo cumpla una función real en la prevención de la corrupción.

En el contexto colombiano, no se evidencian herramientas suficientemente desarrolladas para enfrentar los desafíos contemporáneos en la prevención de la corrupción a nivel territorial, más allá de esquemas normativos de carácter general. Incluso en los procesos de actualización normativa, no se advierten avances sustanciales en el fortalecimiento de mecanismos preventivos eficaces. En este escenario, el principal instrumento judicial orientado a la protección de la moralidad administrativa —la acción popular— presenta limitaciones en su aplicación práctica, lo que reduce su efectividad como mecanismo de prevención.

A partir del análisis empírico realizado en distintos municipios de quinta y sexta categoría, se evidencia que la modalidad predominante de selección de contratistas no es la licitación pública —que, conforme al marco normativo, debería constituir la regla general—, sino la contratación directa, la cual representa aproximadamente el 75% del total de los contratos celebrados. Dentro de esta modalidad, predominan los contratos de prestación de servicios, financiados principalmente con recursos de inversión.

Esta situación tiene implicaciones directas en el desarrollo territorial, en la medida en que la asignación de recursos públicos puede orientarse hacia el sostenimiento de estructuras administrativas o burocráticas, en detrimento de inversiones que generen impacto social. A ello se suma una alta dependencia de los municipios respecto del nivel central para la financiación de proyectos, lo cual, en ausencia de controles efectivos, puede propiciar prácticas como el pago de favores políticos, la existencia de sobrecostos y otras formas de desviación de recursos públicos. En este contexto, los límites institucionales para prevenir estas conductas resultan difusos, mientras que los mecanismos existentes se orientan principalmente hacia la sanción posterior.

La presente investigación adopta una postura crítica frente al modelo actual de prevención de la corrupción en el ámbito territorial colombiano. A partir del análisis normativo, jurisprudencial y empírico, se sostiene que el enfoque preventivo vigente se encuentra sobredimensionado en el plano formal y subdimensionado en su implementación real, particularmente en los municipios de quinta y sexta categoría.

La acumulación de normas, tratados y principios no se traduce en mecanismos eficaces de control ex ante, sino que desplaza la respuesta institucional hacia esquemas sancionatorios posteriores al daño. En consecuencia, la prevención de la corrupción opera más como un ideal normativo que como una realidad funcional en el nivel municipal.

En este sentido, y con fundamento en el análisis desarrollado, se concluye que los mecanismos actuales no son eficaces para prevenir la corrupción en municipios de quinta y sexta categoría.

VI. CONCLUSIONES

“Si la corrupción es una enfermedad, la transparencia es una parte medular de su tratamiento.” -Kofi Annan-

El análisis desarrollado en la presente investigación permite concluir que las posturas relativas a la prevención de la corrupción en la contratación estatal en Colombia no han sido abordadas desde una perspectiva diferenciada según la categoría de los municipios. En efecto, se evidencia que la legislación colombiana no incorpora las categorizaciones municipales como un criterio relevante en el diseño de mecanismos específicos de prevención de la corrupción, lo que genera una aplicación uniforme de herramientas que no responden a las realidades institucionales y socioeconómicas de los territorios.

En el ámbito internacional, los instrumentos analizados abordan la prevención de la corrupción desde un enfoque general, centrado en principios como la transparencia, la participación ciudadana, la integridad en la función pública y el acceso a la información. Estos instrumentos orientan la adopción de estándares que, posteriormente, son incorporados en la legislación interna, principalmente a través de principios rectores, más que mediante mecanismos operativos diferenciados.

En el ordenamiento jurídico colombiano, la acción popular se configura como el principal instrumento judicial para la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa. Sin embargo, su ejercicio presenta barreras significativas, derivadas de la complejidad de sus requisitos, entre los cuales se destacan: i) el elemento objetivo, relacionado con la vulneración del ordenamiento jurídico y los principios generales del derecho; ii) el elemento subjetivo, vinculado a la desviación de poder; y iii) la imputación y la carga probatoria. Estas exigencias dificultan su utilización efectiva por parte de la ciudadanía, especialmente en contextos territoriales con limitaciones técnicas y de acceso a la información.

En materia de contratación estatal, si bien la normativa establece la licitación pública como regla general, en la práctica se observa una prevalencia de la contratación directa, particularmente bajo la causal de prestación de servicios. Este fenómeno, evidenciado en los municipios analizados, revela una brecha entre la regulación formal y su aplicación efectiva, lo cual incrementa los márgenes de discrecionalidad administrativa y reduce los niveles de control.

En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana, la Ley 1757 de 2015 consagra herramientas como la revocatoria del mandato, la consulta popular, el cabildo abierto y la iniciativa normativa. No obstante, su aplicación en municipios de quinta y sexta categoría enfrenta obstáculos significativos, relacionados con barreras económicas, organizativas y de acceso a la información, lo que limita su eficacia como instrumentos de control ciudadano.

En consecuencia, se concluye que el modelo colombiano de prevención de la corrupción en la contratación estatal, particularmente en la modalidad de contratación directa en municipios de quinta y sexta categoría, presenta una marcada desconexión entre su diseño normativo y su implementación práctica. Esta situación evidencia la necesidad de replantear el enfoque preventivo actual, orientándolo hacia mecanismos más ajustados a las capacidades institucionales de los territorios y con mayor énfasis en el control efectivo ex ante, como condición indispensable para una lucha real contra la corrupción.

Los costos que tiene que asumir un ciudadano contra el poder que tiene una administración para promover o para torpedear a un grupo de ciudadanos es mucho mayor, así mismo el uso de la contratación estatal en modalidad de contratación directa, es dable para comprar apoyos a favor de su postura.

Los mecanismos de participación ciudadana no son muy usados en materia de participación ciudadana, el más usado es el de Revocatoria del Mandato, teniendo un elemento clave y es que el uso de la contratación estatal para la compra de apoyos, sin existir un mecanismo efectivo para detenerlo.

Una de las principales fuentes de la corrupción es la falta de control a la financiación de campañas políticas, en lo que respectan a municipios de quinta y sexta categoría, como en todo el territorio colombiano existen topes de financiación de campañas dependiendo la población del territorio. No obstante, Colombia es un país con masa monetaria enorme a tal punto de ser el país con mayor masa monetaria de América Latina; por lo cual el dinero en efectivo es absolutamente enorme lo que dificulta el poder de inspección de las autoridades electorales, de modo que límites de donación a nombre de una empresa e incluso familiares es ineficaz bajo la normativa y los instrumentos legales colombianos.

En el mismo sentido otro tipo de opciones ciudadanas son de difícil éxito al momento de enfrentarse a campañas con musculo financiero superior al que la ley impone que en sí no es bajo. Producto de esta práctica se derivan intercambio de favores que en no pocas situaciones se pagan por medio de contratos bajo la modalidad preferencial de contratación directa, siendo por medio de cuantiosos contratos de prestación de servicios e incluso practicas non santas que buscan otorgándolos como el fraccionamiento de contratos.

El verdadero control al conflicto de intereses aparece reducido a un plano eminentemente familiar (cuarto de consanguinidad, segundo de afinidad y único civil); por lo cual otros aspectos como su uso indebido en contra de los principios de función administrativa, de hecho la misma legislación exceptúa de las inhabilidades por donación en campaña el contrato de prestación de servicios, o el uso de este para obtener el favoritismo el elecciones locales

Los municipios de quinta y sexta categoría son municipios que menos ingresos corrientes de libre destinación tienen, son la mayoría en el país y normalmente el mayor empleador

es el mismo municipio los cuales como vimos en el análisis de la muestra en lo que más se gastan los municipios de quinta y sexta categoría los recursos de “inversión” son en contratos de prestación de servicio.

Un posible control frente a la proliferación de la contratación estatal bajo la modalidad de contratación directa podría orientarse hacia la adopción de medidas estructurales, tales como la creación de plantas temporales de personal, el fortalecimiento del control sobre la naturaleza real de los recursos de inversión mediante el proceso de fenecimiento de cuentas y la implementación de sistemas de auditoría más eficaces.

De igual forma, la regulación de los anticipos o apoyos económicos en campañas políticas, condicionados a resultados electorales, así como el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento a los gastos de campaña —incluyendo aquellos realizados en efectivo— y el desarrollo de estrategias de concientización ciudadana, podrían contribuir a mejorar la eficacia del sistema.

En este sentido, factores estructurales como la informalidad económica y la baja bancarización representan desafíos significativos que deben ser superados. La trazabilidad de los recursos, el control sobre aportes provenientes de familiares, socios o terceros —incluidos eventuales testaferros— y el fortalecimiento de políticas orientadas a la superación de la pobreza en municipios de quinta y sexta categoría constituyen elementos esenciales para mejorar la eficacia de los mecanismos de prevención de la corrupción.

Desde una perspectiva integral, el sistema de prevención de la corrupción no se limita a la existencia de acciones judiciales, sino que comprende también mecanismos de control administrativo, tales como el seguimiento patrimonial de los servidores públicos, la verificación de sus declaraciones de bienes y renta, la implementación de códigos de conducta y el establecimiento de un régimen claro y efectivo en materia de conflicto de intereses.

Sin embargo, los organismos encargados de garantizar el cumplimiento de estas disposiciones —como las personerías municipales, las oficinas de control interno y las dependencias territoriales de la Procuraduría General de la Nación— carecen, en muchos casos, de las herramientas técnicas, presupuestales y operativas necesarias para asegurar su aplicación material en el territorio nacional.

En este contexto, se advierte que la acción popular, como principal mecanismo constitucional orientado a la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa, presenta limitaciones en su eficacia. Su aplicación práctica depende en gran medida de medidas cautelares, mientras que el trámite de fondo suele desarrollarse con características propias de un proceso ordinario, lo que reduce su potencial preventivo.

Otros medios de control, como la nulidad electoral y las controversias contractuales, adquieren relevancia en el control de la actividad administrativa. Sin embargo, presentan debilidades estructurales en el marco de la lucha contra la corrupción. En el caso de la nulidad electoral, su naturaleza sancionatoria limita su carácter preventivo, y sus efectos —como la simple desvinculación del cargo sin inhabilidades adicionales— pueden resultar insuficientes para generar un verdadero efecto disuasorio, lo que contribuye a la pérdida de eficacia del sistema en su conjunto.

Sobre las controversias contractuales en el caso que nos atañe se trae de nuevo el Artículo 2. 2. 1. 2. 1. 2. 24. del Decreto 1082 de 2015 el cual compila el Artículo 63 del Decreto 1510 de 2013 en el que se preceptúa:

ARTÍCULO 2. 2. 1. 2. 1. 2. 24. Contratación de empresas industriales y comerciales del Estado. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, sus filiales y las empresas en las cuales el Estado tenga más del cincuenta por ciento (50%) del capital social que no se encuentren en situación de competencia, deben utilizar el procedimiento de selección abreviada de menor cuantía para los contratos que tengan como objeto su actividad comercial e industrial, salvo para los contratos de obra pública, consultoría, prestación de servicios, concesión, encargo fiduciario y fiducia pública para los cuales se aplicará la modalidad que corresponda.

En contraste con el marco normativo descrito, se ha evidenciado la creación de empresas industriales y comerciales del Estado (EICE), así como de sociedades de economía mixta con mayoría accionaria municipal, utilizadas en algunos casos como instrumentos para eludir los procedimientos de selección objetiva, particularmente la licitación pública. De igual forma, se observa la constitución de entidades ejecutoras —como constructoras públicas— orientadas a asumir directamente la ejecución de obras, lo cual reduce los espacios de competencia. A ello se suma que, dentro del medio de control de controversias contractuales, la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y las veedurías presentan limitaciones para promover su ejercicio, lo que restringe el control externo sobre estas prácticas.

En este contexto, resulta necesario ampliar el margen de acción de la sociedad civil en la vigilancia de la contratación estatal, especialmente en la modalidad de contratación directa. Esto implica fortalecer su intervención en los medios de control, establecer consecuencias jurídicas efectivas que se reflejen en la trayectoria funcional de los servidores públicos, y considerar la imposición de inhabilidades en casos de anulación de elecciones, atendiendo a la realidad material del ejercicio del cargo. De igual forma, se requiere robustecer la independencia y capacidad técnica de los órganos de control, así como garantizar mayor celeridad en el trámite y decisión de las acciones populares, en coherencia con su naturaleza constitucional y su finalidad de protección de derechos colectivos.

Un aspecto fundamental que se desprende del análisis realizado es que no toda contratación estatal celebrada bajo la modalidad de contratación directa implica, por sí misma, la comisión de actos de corrupción. Sin embargo, su uso generalizado y no excepcional configura un riesgo estructural, especialmente en la contratación de personal mediante contratos de prestación de servicios en municipios de quinta y sexta categoría. En estos contextos, la prevalencia de esta modalidad —extendida incluso a otros tipos contractuales— incrementa los márgenes de discrecionalidad administrativa y, con ello, el riesgo de prácticas corruptas.

Los mecanismos existentes para prevenir hechos de corrupción en el marco de la contratación directa no resultan suficientes, no solo por limitaciones propias de la institucionalidad, sino también porque la ciudadanía en los municipios de quinta y sexta categoría no cuenta con las herramientas, la capacitación ni las garantías necesarias para ejercer un control social efectivo.

Por tales motivos, y en respuesta a la pregunta de investigación planteada, se concluye que los mecanismos para prevenir la corrupción en Colombia, en municipios de quinta y sexta categoría, no son eficaces.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)
- Convención Interamericana Contra la Corrupción (1996)
- Constitución Política de Colombia de 1991
- Ley 70 del 27 de agosto de 1993 "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política." Diario Oficial No. 41. 013
- Ley 80 del 28 de octubre de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA" Diario Oficial 41. 094
- Ley 190 del 06 de junio de 1995 "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." Diario Oficial No. 41. 878
- Ley 136 del 02 de junio de 1996 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios." Diario Oficial 41. 377
- Ley 472 del 5 de agosto de 1998 "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones." Diario Oficial No. 43. 35
- Ley 850 del 18 de noviembre de 2003 "Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas." Diario Oficial No. 45. 376
- Ley 610 del 15 de agosto del 2000 "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías." Diario Oficial 44. 133
- Ley 617 del 6 de octubre del 2000 "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993 se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional." Diario Oficial 44.

- Ley 599 del 24 de julio de 2004 “por la cual se expide el Código Penal” Diario Oficial 44.097
- Ley 906 del 31 de agosto de 2004 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal” Diario Oficial No. 45.658.
- Ley 1150 del 16 de julio 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.” Diario Oficial No. 46.691
- Ley 1437 del 18 de enero de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” (CPACA) Diario Oficial 47.956
- Ley 1474 del 12 de julio 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.” Diario Oficial No. 48.128.
- Ley 1564 del 12 de julio de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.” (CGP) Diario Oficial No. 48.489
- Ley 1712 del 6 de marzo 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.” Diario Oficial 49.084
- Ley 1757 del 06 de julio de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” Diario Oficial 49.565
- Ley 1882 del 15 de enero de 2018 “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.” Diario Oficial 50. 477
- Ley 2195 del 18 de enero de 2022 “por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.” Diario Oficial 51. 921
- Decreto 591 del 26 de febrero de 1991 “por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas” Diario Oficial 39.702.
- Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015 *“Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional”*
- Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”*
- Decreto 92 del 23 de enero del 2017 *“Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política”* Diario Oficial No. 50.125
- Fallo IUR-42559 IUS E-2020-481468 IUC D-2020-1607898 del 11 de julio de 2025 (Procuraduría General de la Nación)
- Concepto, Colombia Compra Eficiente No. C-1089 de 2025 del 17 de septiembre de 2025
- Directiva 16 del 22 de abril de 2022.
- Circular Conjunta 014 del primero de junio de 2011 (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Auditoría General de la República)
- Consejo de Estado (2019) Radicado 11001-03-26-000-2018-00113-00 (62003)
- Consejo de Estado (2017) Radicado 76001-23-31-000-2005-00549-01
- Consejo de Estado (2021) Radicado 11001-33-31-017-2008-00266-01

- Consejo de Estado (2023) Radicado 68001-23-33-000-2012-00001-01
- Consejo de Estado (2023) 13001-23-33-000-2018-00501-01.
- Consejo de Estado (2017) 68001-23-31-000-2011-00148-01(AP)
- Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-017 de 2017 (M. P. Luis Guillermo Guerrero Perez)
- Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-532 de 2015 (M. P. Maria Victoria Calle Correa)
- Contaduría General de la Nación (2024) <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>
- Melo & Moreno. (2018) Contratación Directa, Excepción o Generalidad, Universidad la Gran Colombia
- Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-104 de 1993 (M. P. Alejandro Martínez Caballero)
- Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-836 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil)
- Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-539 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva)
- Olano García, H. A. (2004). TIPOLOGÍA DE NUESTRAS SENTENCIAS CONSTITUCIONALES. Vniversitas, 53(108), 571–602
- CEPEDA ULLOA, (1994) Fernando. La Corrupción Administrativa En Colombia, Diagnóstico y recomendaciones para combatirla. Santafé de Bogotá. Tercer Mundo Editores
- CAPUTI, M. (2000) La ética pública, Convención internacional contra la corrupción Ley de Ética de la Función Pública, Código de Ética de la Administración pública nacional, Derecho comparado (EE. UU. , Francia, Reino Unido, España) pág. 215. Buenos Aires: Depalma.
- VILLORIA Mendieta, M. (2006) La Corrupción Política. Editorial Síntesis
- Rodríguez García, Nicolás, Rodríguez López, Fernando (2017). Corrupción y Desarrollo. Tirant Lo Blanch
- Rodríguez Gomez, Sonia Edith (2017); ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD COLOMBIANA EN MATERIA CONTRACTUAL FRENTE A LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION; Universidad del Rosario
- Sen A. (2010) La idea de la justicia, : editorial taurus; tr. Hernando valencia villa
- Castro Cuenca, C. (2017). Manual de teoria del delito, Editorial Universidad del Rosario.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.
- República I. Traducción Saín Martinez, Ivone, (Editorial Tomo)
- UNODC. (2001b). Investigating the links between access to justice and governance factors: An objective indicators’ approach (Issue May). <https://goo.gl/S9C86B>
- CARNEVALI R, RAÚL, & ARTAZA V, OSVALDO. (2016). La naturaleza pluriofensiva y transnacional del fenómeno de la corrupción. Desafíos para el Derecho Penal. Ius et Praxis, 22(2), 53-90. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122016000200003>
- Castro Cuenca, C. G. (2016). La corrupción pública y privada: causas, efectos y mecanismos para combatirla. Universidad del Rosario.
- Transparency International. (2018). Compendium of good practices of anti-corruption for OGP Action Plans.

- CASTRO Cuenca, Carlos. (2009) *Corrupción y delitos contra la Administración Pública*. Bogotá: Ed. Universidad del Rosario.
- Cancino, A. J. (2011). *Lecciones de derecho penal-Parte especial*. Bogotá (Colombia): Universidad Externado de Colombia.
- Martínez Cárdenas, E. E. , & Ramírez Mora, J. M. (2006). La corrupción en la Contratación Estatal Colombiana - Una aproximación desde el neoinstitucionalismo. *Reflexión Política*, 8(15), 148–162. <https://doi.org/10.29375/01240781.622>
- Montaña-Plata, A. (2005) *El concepto de servicio público en el derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Guzman, S. E. , & Martinez, G. A. (2007). ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA Y ESPECÍFICAMENTE EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL DURANTE EL TIEMPO 2000-2006. Maestría en Derecho Administrativo. Bogotá D. C. : Universidad Libre. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/233044012.pdf>
- Galvis, A. D. (s. f). ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN ESTATAL EN LA CONTRATACIÓN. Bogotá D. C. : Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Obtenido <https://alejandria.poligran.edu.co/bitstream/handle/10823/1922/MONOGRAFIA%20pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Flórez, L. M. (2018). La corrupción y la contratación directa: falencias regulatorias en algunos contratos y convenios estatales celebrados en forma directa y su relación con prácticas corruptas - el papel del Derecho en la prevención y tratamiento del fenómeno de la corrupción. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10554/40544>
- OCDE (1997) *Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales*.
- Proyecto de Ley 040 de 2023 Senado de la República de Colombia.
- JONES, A. (1964). *The Later Roman Empire*. United Kingdom: Basil Blackwell – Oxford.
- SANCHEZ, Isabel. (2022). *Síndicos personeros del común*. Sevilla, Andalucía, Reino de España. Universidad de Sevilla Recuperado de <https://grupo.us.es/encrucijada/sindicos-personeros-del-comun/>
- Banco Mundial (2023) Crecimiento de la masa monetaria amplia (M2) (% anual) recuperado de <https://data.worldbank.org/indicator/FM.LBL.BMNY.ZG>
- World Bank. (2011). *Preventing Corruption in Prosecution Offices: Understanding and Managing for In*
- Cancino, A. J. (2011). *Lecciones de derecho penal-Parte especial*. Bogotá (Colombia): Universidad Externado de Colombia
- Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción-Documento Base
- Delgado Ruiz, S. T. , Cárdenas Pinzón, J. I. , & Fuentes López, H. J. (2020). Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000–2016): entre la autonomía y la dependencia. *Apuntes del CENES*, 39(69), 137–167.
- Rose–Ackerman, S. (2008). Corruption and Government. *International Peacekeeping*, 15(3), 328–343. <https://doi.org/10.1080/13533310802058802>
- Fazekas, M. , Tóth, I. J. , & King, P. (2016). An objective corruption risk index using government contracting data. *European Journal on Criminal Policy and Research*.

- Pavani, G. , Fernandes, L. , & Alegre, G. (2023). *Constitucionalismo latinoamericano*. Tirant lo Blanch.
- Olasolo, H. , Suelto Cock, V. , Flórez, L. M. , Gallo, J. D. , & Curiel, G. V. (2023). *Derecho Constitucional Contemporáneo: Enfoques comparados y desafíos actuales*. Tirant lo Blanch.
- Olasolo, H. , Suelto Cock, V. , Hernández Jiménez, N. , & Linares Botero, S. (2025). *Respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo*. Tirant lo Blanch.
- Olasolo, H. , Benito Sánchez, D. , Sansó-Rubert Pascual, D. , & Hernández Jiménez, N. (Dir.). (2025). *Las respuestas a la corrupción desde la parte especial del derecho penal. Volumen 35*. Tirant lo Blanch.
- Departamento Nacional de Planeación. (2025). *Índice de Desempeño Fiscal – IDF Municipios, vigencia 2024*. Subdirección de Fortalecimiento Fiscal Territorial.
- Agencia Nacional de Contratación Estatal, Colombia Compra Eficiente (2025) Modelo de Abastecimiento Estratégico.
- Le Clercq Ortega, J. A. , & Rodríguez-Sánchez Lara, G. (Coords.). (2020). *Índice Global de Impunidad*. Universidad de las Américas Puebla (UDLAP)
- LONDOÑO Beatriz y otra. Observatorio en derechos colectivos. Marco doctrinal, Bogotá: U. del Rosario. Centro ed. Rosarista, 2001.
- Daza Quintero, D. M. (2010). *La eficacia de las acciones populares en la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa en la contratación estatal en Colombia* (Tesis de maestría en derecho administrativo, Universidad del Rosario). Repositorio Institucional Universidad del Rosario.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2018). *Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (72), 265–275
- OECD. (2010). *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. OECD Publishing.
<https://www.oecd.org/corruption>
- OECD. (2019). *Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. OECD Publishing.
- OECD. (2021). *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention: Phase 3 Two-Year Follow-Up Report: Colombia*. OECD Publishing.