



**GUÍA CONTROL
CONTRATACIÓN**

**¿CÓMO EJERCER
CONTROL SOBRE
LA GESTIÓN
CONTRACTUAL
DEL ESTADO?**

**HACIENDO
PREGUNTAS
INTELIGENTES**



Alejandro Ordóñez Maldonado
Procurador General de la Nación

Martha Isabel Castañeda Curvelo
Viceprocuradora General de la Nación

Bogotá, Colombia Septiembre de 2012

Diseño, diagramación y corrección de estilo para medios digitales y magnéticos:

EXPRECARDS C.I. - S.A.S. IMPRESORES

José Andrés Alayón Téllez

Autor y Elaboración:

María Lorena Cuéllar Cruz

GUIA CONTROL CONTRATACIÓN ESTATAL FINAL

Procuraduría General de la Nación, 2012

Carrera 5 15-80

Bogotá, D.C., Colombia

PBX: (1) 3520066 - 3360011



AGRADECIMIENTOS

A Dios por la vida, por el trabajo, por la oportunidad de ser lo que mis sueños dictan.

A mis abuelos, principio y fin de lo que guarda mi corazón.

A mi esposo, Euler Javier Betancourt Pérez, dulce inspiración de cada palabra, que no solo soportó mis largas jornadas laborales, sino que enriqueció con sus ideas, conceptos y gestos solidarios este trabajo.

A mi familia, motivo de los amaneceres y abrazo de las noches sin luna.

A la Unidad Ejecutora del Programa PGN-BID por apoyar la publicación del presente documento.

Al Grupo de Trabajo del Sistema Integral de Prevención – SIP, por abrir mis ojos a una nueva dimensión, la actuación preventiva integral.

A los doctores Diana Marcela Bravo, cómplice de la lucha en la promoción de la participación ciudadana; Marisol España Córdoba, César Augusto Duarte, César Moreno, Fernando José González, Marlen Escudero y Gerardo Dallos, correctores de estilo y revisores de redacción, que apoyaron con su tiempo y dedicación esta publicación.

A la doctora María Eugenia Carreño y a los compañeros de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública por compartir su experiencia, por su compromiso y honestidad en el ejercicio de la función preventiva.



PRESENTACIÓN

Prevenir es una labor exigente, tal vez la más exigente de las funciones que cumple la PGN porque es transversal al desarrollo de la misión institucional y porque en Colombia existen diversas circunstancias sociales, políticas y económicas que propician la vulneración de los derechos humanos, la corrupción y el despilfarro de los dineros públicos.

Por ello, esta administración ha querido darle prioridad al desarrollo de la actuación preventiva integral, con miras a fortalecer la capacidad de vigilancia y control de gestión que tiene la Procuraduría y de neutralizar las malas prácticas de gerencia pública que desangran al país y obstaculizan el desarrollo armónico de la sociedad.

Con este propósito, se publica este documento que expone de forma práctica la naturaleza, límites y políticas de la actuación preventiva integral en materia de contratación estatal.

Alejandro Ordóñez Maldonado

Procurador General de la Nación

La prevención es una labor de sigilo y constancia, de prudencia y respeto, desconocida por muchos, cuestionada por otros.

Por eso precisamente se expidió la Resolución 456 de 2010 y hoy se apoya la publicación de este documento, buscando mantener a los operadores preventivos de la Procuraduría General de la Nación en el camino del respeto por su función y por la gestión de las entidades que vigilan, brindando herramientas que fortalezcan y orienten a los ordenadores del gasto para que cumplan a cabalidad el papel que se les ha encomendado, que no es otro que el de concretar los fines del Estado Social de Derecho.

Tatiana Londoño Camargo

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





CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	3
PRESENTACIÓN	5
EL DESVANECIMIENTO	11
INTRODUCCIÓN	15
¿QUE ES LA FUNCIÓN PREVENTIVA?	17
1. ¿QUE ES EL SIP?	19
1.1 NORMATIVIDAD DEL SIP, PREVENCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL	21
1.2 CONCEPTOS GENERALES	23
1.2.1 CONCEPTOS PARA EL REGISTRO DE LA INFORMACIÓN	23
1.2.2 CONCEPTOS QUE PERMITIRÁN DEFINIR QUÉ TIPO DE ACTUACIÓN PREVENTIVA SE REALIZARÁ	24
A. TIPOS DE ACTIVIDADES:	25
B. TIPOS DE ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL:	25
2. ¿QUÉ ES LA ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL Y QUIÉN LA EJERCE?	31
2.1 CONCEPTO	31
2.2 ¿QUIÉN EJERCE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL?	33
2.3 ¿QUÉ RIESGOS INSTITUCIONALES ENFRENTA ESTA ACTIVIDAD?	33
3 NATURALEZA Y LÍMITES DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL	34
4. METODOLOGÍA DE LA PREGUNTA INTELIGENTE	38
4.1 ¿QUÉ SIGNIFICA HACER PREGUNTAS INTELIGENTES?	38
4.2 ¿CÓMO IMPLEMENTAR ESTA METODOLOGÍA?	38
ETAPA DE PLANEACIÓN	39
¿QUÁL ES EL CONTENIDO MÍNIMO DE DICHS ESTUDIOS?	40
¿QUÉ PREGUNTAS SE PUEDE PLANTEAR UN OPERADOR PREVENTIVO EN ESTA ETAPA?	42
ETAPA DE SELECCIÓN	44
¿QUÉ PREGUNTAS SE PUEDE PLANTEAR UN OPERADOR PREVENTIVO EN ESTA ETAPA?	49
ETAPA DE EJECUCIÓN	49
¿QUÉ ES LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA?	50
¿QUÉ NORMATIVIDAD RIGE LA VIGILANCIA, CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS CONTRATOS ESTATALES?	52

¿QUÉ CUALIDADES DEBE TENER EL INTERVENTOR O SUPERVISOR DE UN CONTRATO? _____	52
¿QUÉ FUNCIONES O ACTIVIDADES DEBEN CUMPLIR O DESARROLLAR LOS SUPERVISORES E INTERVENTORES? _____	52
¿QUÉ FACULTADES TIENEN LOS SUPERVISORES O INTERVENTORES? _____	53
¿QUÉ RESPONSABILIDAD TIENEN LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PARTICULARES QUE EJERCEN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA DE UN CONTRATO ESTATAL? _____	54
¿QUÉ PREGUNTAS SE PUEDE PLANTEAR UN OPERADOR PREVENTIVO EN ESTA ETAPA? _____	54
ETAPA POST CONTRACTUAL _____	55
¿QUÉ PREGUNTAS SE PUEDE PLANTEAR UN OPERADOR PREVENTIVO EN ESTA ETAPA? _____	56
5 POLÍTICAS DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL POLÍTICAS. _____	57
5.1 OPORTUNIDAD DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL. _____	57
EJEMPLO DE LA OPORTUNIDAD: _____	58
5.2 ACOMPAÑAMIENTO PREVENTIVO AL TRÁMITE DE PROCESOS DE CONTRATACIÓN EJEMPLO DE LA PERTINENCIA EN LA ACTUACIÓN: _____	58
5.2.1 ASISTENCIA A AUDIENCIAS. _____	60
EJEMPLO DE LA PERTINENCIA DE ACOMPAÑAR EL TRÁMITE DE AUDIENCIAS PÚBLICAS, EN EL MARCO DE UN PROCESO DE SELECCIÓN: _____	60
5.2.2 EXHORTACIÓN AL ANÁLISIS DE LA POSIBILIDAD DE REVOCAR ACTOS ADMINISTRATIVOS PRECONTRACTUALES Y CONTRACTUALES COMPETENCIA: CAUSALES DE LA SOLICITUD: _____	61
EJEMPLO DE LA PERTINENCIA DE SUGERIR AL PROCURADOR GENERAL, LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO DE APERTURA DE UNA CONVOCATORIA _____	63
5.2.3 SUSPENSIÓN DE PROCESOS DE SELECCIÓN. _____	64
EJEMPLO DE LA PERTINENCIA DE RECORDAR LA POSIBILIDAD DE SUSPENDER EL TRÁMITE DE UNA CONVOCATORIA PÚBLICA _____	64
5.3 TERMINACIÓN DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL. _____	65
6 PROCEDIMIENTO DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL _____	67
7 PRODUCTOS DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL _____	69
PRODUCTOS DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL: _____	69
7.1 TRASLADO A ENTES CON COMPETENCIAS DISCIPLINARIAS, FISCALES Y PENALES. _____	69
7.2 FORMULACIÓN DE PROYECTOS. _____	69
7.3 INFORMES _____	69
7.3.1 Formato de informe de Cierre de Solicitud _____	70
7.3.2 Formato de informe de Iniciación de Caso Ordinario o Relevante _____	71
7.3.3 Formato de informe de Finalización de Caso Ordinario o Relevante _____	72
7.4 Y ¿CUÁLES SON ESTOS RESULTADOS? _____	73

7.4.1 Acta de Reunión	73
7.4.2 Constancia de Atención al Usuario	74
8. ESTRATEGIA DE ATENCIÓN AL USUARIO	75
8.1 Encuesta de Satisfacción de la Atención a Usuarios	76
BIBLIOGRAFÍA	78
NORMAS	78
PÁGINAS WEB	78
LIBROS	78





EL DESVANECIMIENTO

Por María Lorena Cuéllar Cruz



Cuento Premiado en el Concurso realizado por la Procuraduría General de la Nación en la Semana Cultural del año 2008

La culpa no lo dejaba dormir, daba vueltas en la cama tratando de buscarle acomodo a la conciencia, pero los recuerdos iban y venían y justo cuando comenzaba a cerrar los ojos veía el rostro ensangrentado de su hijo, recriminándolo por sus robos y sus mentiras.

Llevaba ya cinco años en prisión y pese a lo que su abogado le recomendó y a lo que le decían sus compañeros de celda, no trabajaba, ni estudiaba ni hacía nada que implicara una rebaja de pena. Estaba seguro de que pagando completa su condena, podía conseguir paz interior. Sin embargo, el día de su libertad se acercaba y los fantasmas de la culpa lo seguían rondando.

Faltando pocos meses para salir de la cárcel conoció a un pastor extranjero que visitaba las prisiones del mundo para dar a conocer la palabra del señor. Su desespero era tan grande que decidió contarle a aquel hombre viejo y de acento lejano sus pecados.

El pastor lo escuchó atentamente, sin ninguna expresión en el rostro, ni de aprobación ni de condena. Sus ojos profundamente azules le regalaron compasión y esperanza. Una vez terminó su historia, le preguntó: ¿Estás dispuesto a renacer? Solo así podrás borrar la culpa de tu cabeza. Y muy lentamente fue explicándole de que se trataba su expiación.

Al poco tiempo el hombre salió de prisión y se reencontró con su madre, la única que lo esperaba. Su mujer y su hija se habían marchado a la capital para no verlo.

Ya en su pueblo, buscó un trabajo, el más humilde de todos. Barría las calles de sol a sol; aquellas que antes había recorrido en el carro de los bomberos, escoltado por una muchedumbre que gritaba su nombre, esperanzada en las promesas de su campaña política. Quienes lo adularon cuando estaba en el poder, solo lo miraban con desprecio. Fue objeto de la burla de sus copartidarios y de sus detractores políticos, del niño huérfano y del hacendado.

La segunda tarea en su lista, fue la de reparar el daño hecho, en la medida en que ello fuera posible.

Visitó a sus amigos detenidos, fue voluntario para construir casas en los sectores marginados, participó en la reconstrucción de los monumentos del pueblo. Con su sueldo miserable compró comida para los niños y ancianos abandonados. Todo lo hizo desde el anonimato, cuando fue preciso se disfrazó para que no lo reconocieran. Que tu mano derecha no sepa lo que hace tu mano izquierda, pensaba siempre.

Eran tantos sus quehaceres diarios que por mucho tiempo su vida consistió en trabajar las 24 horas del día. Su madre, que tanto lo amaba y lo conocía, y que se dio cuenta de algunas de sus buenas obras, llegó a pensar que se trataba de una estrategia para recuperar la confianza del pueblo y volver a la política. Solo su corazón sabía lo que realmente buscaba.

A medida que su confianza en la humanidad aumentó, recuperó el sueño. Algunos días durmió más de dos horas. Sin embargo, comenzó a ver con asombro como su piel se ponía todos los días más pálida, pensó resignado que se trataba de alguna grave enfermedad que bien se merecía por la maldad que había sembrado en el mundo.

Pero el tiempo pasó y su piel se volvió traslúcida, su madre, ciega por la vejez, jamás notó su extraña condición. Su enfermedad continuó avanzando y al pasar de los meses, ya no veía ni sus manos ni sus pies, por lo cual debió usar saco y guantes para barrer, lo que lo convirtió en el hazmerreír del pueblo, que a 32 grados de temperatura, a la sombra, se pavoneaba en camiseta, pantalones de lino y chancletas.

Poco a poco empezaron a desaparecer también sus extremidades. Llegó un momento en el que solo tenía visible la cabeza.

Al ver como avanzaba el desvanecimiento y pensando que pronto le llegaría la muerte, temió no poder cumplir con su última misión. Por eso, envuelto completamente en sus vestidos viejos, trabajó con ahínco hasta que consiguió el dinero suficiente para viajar a la capital y ver a su esposa y a su hija.

En la gran ciudad buscó a su familia y pese a los múltiples desprecios que le hicieron, logró pedirles perdón y despedirse de sus vidas para siempre.

Al día siguiente, en un hotel modesto, ubicado en el centro de ciudad, se dio cuenta de que había desaparecido totalmente. Ya no tenía rostro. Asustado salió con el vestuario de siempre, cubriendo hasta su cabeza con un viejo gorro de lana y ocultando sus ojos con unas anticuadas gafas para el sol.

Viajo a su pueblo, pero el calor era tal y llamaba tanto la atención de los transeúntes, que decidió caminar sin ropa hasta la casa de su madre.

Al verla, entendió que no podía explicarle lo sucedido y que saberlo solo le causaría dolor. Así que le escribió una carta y se la dejó sobre la mesa del comedor. Se sentó y espero a que la ahijada que siempre la acompañaba se la leyera. Con lágrimas se despidió de su viejita y partió sin rumbo.

Esa noche se acostó en la acera de la iglesia, esperando un milagro que le permitiera comprender lo sucedido. Pero el único milagro que ocurrió fue que durmió como cuando era joven e inocente. Se despertó de mejor ánimo y fue a buscar algo de comer.

Era un problema ser invisible pero también era una ventaja. En el camino consoló a un niño abandonado, haciéndose pasar por su ángel de la guarda; impidió que un ladrón hurtara la cartera de una señora; abrazo fuerte a una viuda, cerca de la tumba de su marido, para que pensara que se trataba del difunto dándole un último adiós.

Entendió entonces que ya había cumplido con su penitencia y que como ahora era invisible podía continuar ayudando a los demás sin que nadie lo supiera.

Se sintió libre y feliz, aunque comprendió que su nueva condición lo aislaba del mundo y le impedía gozar de la compañía grata de cualquier otro ser humano. Descubrió que la libertad para él tenía un precio muy alto, la soledad, pero se sintió agradecido con la vida porque su conciencia también era invisible. Todo el daño que había hecho había desaparecido.

Ahora deambula por el mundo, consolando al solitario y al enfermo, cuidando a los niños y a todos aquellos que lo necesitan. Para cumplir con su trabajo, simula ser el viento, la mano de un ángel, un suspiro de Dios.

Y tú, ¿lo has visto?





INTRODUCCIÓN

El presente documento pretende resolver una problemática de gestión institucional relacionada con el cumplimiento de una de las funciones misionales de la Procuraduría General de la Nación, la preventiva.

Esta función, que es de orden constitucional, plantea retos y desafíos mayores frente a la realidad de violación de derechos humanos, corrupción y crisis institucional que vive el país.

Uno de los temas claves para el adecuado desarrollo de la gestión pública, que además resulta transversal para toda la función estatal, en la medida en que concreta los objetivos, metas, planes, proyectos y programas que se implementan en el marco de una política pública, es el de la gestión contractual del Estado.

Para el efecto, resulta imprescindible que en esta materia, la Procuraduría General de la Nación, en adelante PGN, cumpla sus funciones sin omisiones o extralimitaciones, de forma oportuna, con eficacia, eficiencia y efectividad. Con esta firme intención, el señor Procurador General de la Nación expidió la Resolución No. 456 de 2010, que fijó las políticas para el ejercicio de la función preventiva integral en materia de contratación estatal.

Atendiendo la política de calidad de la entidad, que ha definido un sistema de gestión cuyo objetivo primordial es satisfacer las necesidades de los usuarios conforme al ordenamiento

jurídico, mediante la prestación de servicios disciplinarios, preventivos y de intervención los cuales serán mejorados a través de la revisión y adecuación continua de los procesos y procedimientos, para hacerlos cada vez más confiables, transparentes, eficaces, oportunos, pertinentes y justos, y teniendo en cuenta el Plan Estratégico Institucional, que busca el fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención, en adelante SIP, se requiere capacitar a los operadores preventivos para el desarrollo de las funciones de vigilancia y control de gestión a la contratación estatal, asegurando que sean idóneos y conscientes de la pertinencia e importancia de sus acciones para el logro del objetivo de calidad perseguido y de la misión institucional.

La guía que hoy se presenta surgió del trabajo de investigación para optar al título de especialista en Gerencia de Procesos y Calidad, de la Universidad EAN, que tuve la fortuna de cursar con mi esposo, el Ingeniero Euler Javier Betancourt Pérez, con quien diseñamos un programa de capacitación para fortalecer las competencias de los operadores preventivos en materia de contratación estatal. Allí evidenciamos que para facilitar el proceso de formación, se requería contar con una guía que concretara la naturaleza, límites y políticas de la actuación preventiva integral frente a la gestión contractual del Estado. Mi esposo, desde su visión de ingeniero de sistemas, me permitió comprender que se requería hablar un lenguaje común y presentar nuestra tarea de forma sencilla y práctica para lograr construir un modelo de gestión que alineara

1. <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Politicasyobjetivosdecalidad.page>

las actividades institucionales con el anhelo constitucional de ser un Estado Social de Derecho. A él todo mi amor y gratitud.

El cuento que introduce la publicación, resume la visión particular que tengo de la actuación preventiva de la PGN en materia de contratación estatal, debe ser honesta, férrea en los principios, intensa y permanente, defensora de los derechos y del erario, pero INVISIBLE, sin presiones, intereses políticos ni afanes mediáticos, ofreciendo un apoyo desprendido a los funcionarios públicos que con dificultad hoy administran esta nación, por quienes siento el mayor respeto y admiración, porque gerenciar lo público en medio de la carencia, la falta de valores, el conflicto armado y el desprestigio, es un verdadero reto.

He trabajado en muchas entidades públicas, que cumplen también funciones trascendentales para la buena marcha del Estado, en las que he enriquecido mi vida personal y profesional, pero en ninguna he podido evidenciar el COMPROMISO institucional que he visto en mis compañeros y que impulsa a nuestra máxima cabeza a enaltecer el nombre que lleva años construyéndose, el de LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, espero con este documento, retribuir en algo lo que me ha brindado mi familia del Ministerio Público.



¿QUE ES LA FUNCIÓN PREVENTIVA?

El artículo 277 de la Constitución Política de Colombia señala como funciones del Procurador General de la Nación, que serán ejercidas por sí o por medio de sus delegados y agentes, las siguientes:

“1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.

(...) 3. Defender los intereses de la sociedad.

4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.

5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas

(...) 7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales. (...)”

Estos verbos, vigilar, defender, velar e intervenir, concretan la orden expresa y superior que el constituyente primario le entregó a la Procuraduría General de la Nación de PREVENIR la vulneración de derechos, de ser defensor de las garantías. En esta medida, son los que orientan el actuar PREVENTIVO del Ministerio Público.

La conceptualización de la actuación preventiva debe entonces hacer énfasis en el verbo que por excelencia va a caracterizar la MISIÓN de la Procuraduría General de la Nación: GARANTIZAR.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define éste término como dar garantía. ¿Y qué es una garantía?; la tercera definición del



aludido diccionario plantea que es una “cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad”. Entonces, la Procuraduría General de la Nación está llamada constitucionalmente a asegurar y proteger los derechos humanos, que es la categoría general que acoge los derechos de primera, segunda y tercera generación, desde la concepción individual hasta la colectiva.

La responsabilidad es grande, amplia como la variedad de temas que abordan cada una de las Procuradurías Delegadas, Judiciales y Territoriales, y, exigente, como las necesidades que engendran cada uno de los derechos que se busca proteger, desde la vida, hasta la dignidad humana.

Desde luego proteger derechos, en el contexto preventivo, implica gestiones específicas:

Evitar la vulneración de derechos	
Promover, vigilar y controlar el cumplimiento de la constitución y la ley.	
Salvaguardar los recursos públicos.	
Impedir la comisión de faltas disciplinarias.	

En otras palabras, y redefiniendo el alcance del proceso preventivo que se planteó en el artículo 5² de la Resolución 490 de 2008, la actuación preventiva integral es la realización de acciones de promoción, advertencia, vigilancia, control de gestión e intervención en actuaciones administrativas de las entidades, servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas, con el fin primordial de proteger los derechos humanos involucrados, de naturaleza individual o colectiva, a través de proyectos, planes, programas y estrategias, que permitan garantizar el cumplimiento de la Constitución y la ley, salvaguardar los recursos del Estado y evitar la comisión de faltas disciplinarias.

Gráficamente, los verbos rectores de las tres funciones misionales de la entidad se relacionan así:

Así, el objetivo principal de este proceso sería el de realizar un conjunto de acciones tendientes a promover la garantía de los derechos, la protección del patrimonio público y a evitar la ocurrencia de hechos, actos u omisiones, contrarios a la normatividad vigente, atribuibles a agentes del Estado o a particulares que ejerzan funciones públicas.

En consecuencia, la función de prevención integral de la PGN puede exteriorizarse en la información sobre los riesgos en que puede incurrir la administración por desconocimiento de la Constitución, la ley o los reglamentos; en los controles de gestión que se deducen de la actividad de vigilancia y hasta en la difusión de los resultados obtenidos en el trámite de una actuación disciplinaria, con el fin de generar un factor de disuasión para los servidores públicos.

		FUNCIONES			
PROPOSITOS		INTERVENCIÓN	PREVENCIÓN CONTROL DE GESTIÓN	DISCIPLINARIO	
	INTERVENCIÓN	DEFENDER	VIGILAR	GARANTIZAR	
	PREVENCIÓN CONTROL DE GESTIÓN	VELAR	GARANTIZAR	VIGILAR	
	DISCIPLINARIO	GARANTIZAR	INVESTIGAR	SANCIONAR	

2 “ (...) Prevenir en estricto sentido es promover e impulsar un conjunto de políticas, planes, programas o acciones dirigidas a evitar la ocurrencia de hechos, actos u omisiones contrarios a la Constitución y la ley, atribuibles a agentes del Estado o particulares que cumplen funciones públicas, a partir de la elaboración de investigaciones y alertas pertinentes.”

1. ¿QUE ES EL SIP?

Atendiendo los conceptos expuestos y en desarrollo de los postulados señalados en el artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000, la Resolución No. 490 de 2008 creó el Sistema Integral de Prevención y estableció los principios y criterios para el ejercicio de la función preventiva de la PGN. El Sistema

Integral de Prevención, en adelante SIP, fue definido en el artículo 1 del acto administrativo aludido como el mecanismo de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de la función preventiva integral de la institución.

El SIP está conformado por TODAS las dependencias con competencia preventiva en la entidad. Cada Procurador



General adopta, para su respectivo período, un PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL que plantea las prioridades de gestión de todos los PROCESOS MISIONALES de la entidad y traza las líneas de acción generales en materia disciplinaria, de intervención y preventiva. El plan estratégico vigente puede ser consultado en el siguiente vínculo: http://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=co.gov.pgn.portal.frontend.component.pagefactory.DetalleInformacionGelComponentPageFactory&action=plan_estrategico

Por ello, el artículo 13 de la aludida resolución determina que las Procuradurías Territoriales, sin perjuicio del principio de proactividad, deben atender las orientaciones o líneas de acción que tracen las Procuradurías Delegadas en cada uno de los temas que atienden, que deben desprenderse de los objetivos contemplados en el plan estratégico preventivo y deben apuntar al cumplimiento de las metas previstas para el plan estratégico institucional.



Por ejemplo, en materia de atención a los menores vinculados al conflicto armado se deben acatar las directrices generales, que imparte sobre la materia, la Procuraduría Delegada para la Defensa de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

Existe otro concepto trascendental en el entendimiento de la actuación preventiva, la INTEGRALIDAD, que significa que TODAS las funciones misionales de la Procuraduría General de la Nación están orientadas a PREVENIR la vulneración de los derechos humanos:

- La FUNCIÓN DISCIPLINARIA previene irregularidades en la gestión pública al DISUADIR, a los servidores públicos y a los particulares que ejercen funciones públicas, de cometer FALTAS DISCIPLINARIAS.
- La FUNCIÓN DE INTERVENCIÓN busca EVITAR la vulneración de derechos en el trámite de las actuaciones judiciales, obrando el Ministerio Público como REPRESENTANTE DE LA SOCIEDAD Y DEL INTERÉS GENERAL.

- La FUNCIÓN DE CONCILIACIÓN pretende mediar en los conflictos JURÍDICOS, pugnas entre derechos de diverso orden, para evitar demandas, descongestionar el sistema judicial y coadyuvar en la convivencia pacífica.

Pero la integralidad también denota que la actuación preventiva busca cobijar todos los niveles de ejercicio de DERECHOS, desde la atención de casos, en los que se vinculan derechos individuales o colectivos específicos, hasta la vigilancia de las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas.

Es así como en la práctica, la PGN atiende preventivamente la solicitud de protección de derecho al trabajo de una mujer cabeza de familia, pero a su vez, vigila como se implementó la política pública de protección de derechos laborales.

Desde luego, como bien lo señala el artículo 3 de la Resolución 490 de 2008, *“la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación debe privilegiar la vigilancia del diseño, aprobación y ejecución efectiva de las políticas públicas a cargo de las distintas*

dependencias o entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal”.

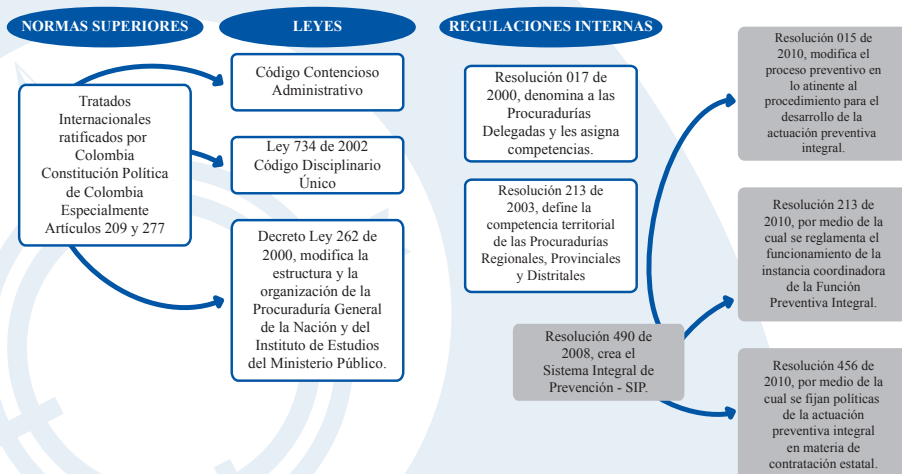
Con esta necesidad en mente, la PGN contrató una consultoría con el objeto de diseñar una metodología para la vigilancia de las políticas públicas. Producto de esta contratación, se publicó el documento **METODOLOGÍA PARA LA ACTUACIÓN PREVENTIVA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, EN LAS DIFERENTES ETAPAS DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**, dentro de la Serie de Documentos para el Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención No. 2. Metodología. Se invita a su consulta en el link [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/pi%20Metodologia_preventiva_PGN-final%20impresion\(1\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/pi%20Metodologia_preventiva_PGN-final%20impresion(1).pdf)

Para conocer y analizar los criterios de asignación de competencias en la actuación preventiva integral, así como el procedimiento, principios y conceptos generales del PROCESO PREVENTIVO se recomienda consultar

el CUADERNILLO No. 1 Procedimiento Preventivo de la PGN, de la Serie de Documentos para el Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención publicado por el Programa de Apoyo al Fortalecimiento Institucional y elaborado por las doctoras Yehidy Ambrosio Pineda, María Carolina Hernández Villegas y Diana Marcela Bravo Aguilera, en el marco del trabajo desarrollado por el Grupo SIP en el vínculo [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/procedimiento%20preventivo%20\(3\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/procedimiento%20preventivo%20(3).pdf)

1.1 NORMATIVIDAD DEL SIP, PREVENCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL

Continuación de relacionan las normas que rigen el funcionamiento del Sistema Integral de Prevención de la Procuraduría General de la Nación, y que aplican a la vigilancia y control de gestión en materia de contratación estatal, exhortando a su revisión y estudio permanente, con el fin de cumplir a cabalidad las reglas y postulados allí contenidos.



Esta normatividad puede ser consultada en el vínculo creado dentro de la página web institucional para publicar la información relevante de la gestión de las diferentes procuradurías delegadas, en el link de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, SIP. <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Sistema-Integral-de-Prevencion.page>.

Se debe destacar que en diciembre del año 2010 el Procurador General de la Nación expidió la RESOLUCIÓN No. 456 DE 2010, que fijó las políticas y definió aspectos relevantes de la actuación preventiva integral que las dependencias competentes de la Procuraduría General de la Nación, realizan sobre la gestión contractual de las entidades públicas y de los particulares que ejercen funciones públicas.

Esta Resolución, junto con sus modificaciones, será, mientras no sea derogada, la GUÍA FUNDAMENTAL para ejercer la función preventiva sobre la gestión contractual que desarrollan los servidores públicos y particulares que cumplen funciones públicas.



1.2 CONCEPTOS GENERALES

Para comprender el alcance de la actuación preventiva integral en materia de contratación estatal, es necesario tener claridad sobre los conceptos generales que alinean la gestión

de los operadores preventivos de la PGN. Estos conceptos fueron tomados del CUADERNILLO No. 1 Procedimiento Preventivo de la PGN, de la Serie de Documentos para el Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención.



1.2.1 CONCEPTOS PARA EL REGISTRO DE LA INFORMACIÓN

- **SIM:** Sistema de información misional en el que se registran todas las actuaciones de la entidad, incluyendo aquellas preventivas, que desarrollan los operadores. En el vínculo <http://www.procuraduria.gov.co/infosim/Guias-de-Capacitacion.page> se puede acceder a la capacitación virtual, guías, para ingresar la información correspondiente.

- **ESTRATEGOS:** Sistema de información para el seguimiento y control del Plan de Desarrollo estratégico y los Planes Operativos Anuales, POAS, de las dependencias que conforman la Procuraduría General de la Nación, incluyendo al Instituto del Ministerio Público.

- **SIAF:** Sistema de información administrativa y financiera, en el cual se

registran las solicitudes y comunicaciones que se remiten a la entidad que no tienen el carácter de misionales.

El operador preventivo es responsable de registrar la gestión que realiza en los sistemas de información que la PGN ha implementado para el efecto.

El trámite de las solicitudes y casos, ordinarios y relevantes, debe ser registrados en el SIM, para ello se recuerdan algunos conceptos claves de esta actividad:

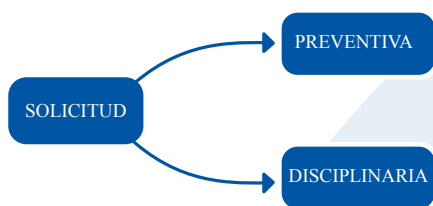
- **ASOCIACIÓN:** es vincular una solicitud con otra similar que ya se encuentra registrada en el SIM, o una solicitud con un caso activo. La asociación es el resultado de la evaluación de la duplicidad de asuntos que se efectúa a través del Sistema.



EJEMPLO: El día 3 de noviembre de 2010 el representante legal de una empresa privada radicó una solicitud de acompañamiento al trámite de un proceso de selección que fue repartido por competencia a la Procuraduría Regional de Cundinamarca.

Evaluado el asunto, esta dependencia inició una actuación preventiva integral sobre el trámite del proceso, remitiendo una exhortación a la entidad contratante para que revise aspectos jurídicos trascendentales para el éxito de la contratación.

De forma posterior, se recibieron en la dependencia, tres quejas sobre la gestión contractual de la entidad vigilada, referidas al proceso objeto de actuación preventiva integral. Al ingresar estas nuevas solicitudes al SIM el operador preventivo se percató de la duplicidad y acumula estas solicitudes al caso ordinario que tramita.



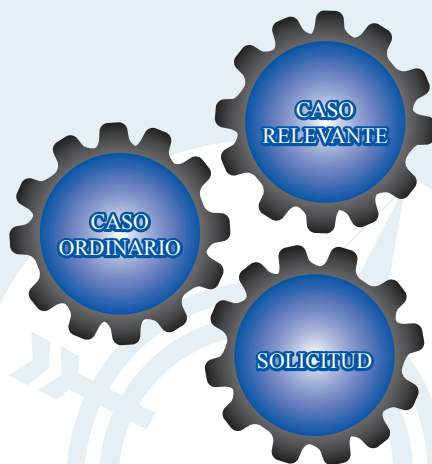
- **DESAGREGAR:** es duplicar una solicitud existente en otra idéntica, conservando la información de la solicitud original, sin perjuicio de que el procedimiento se puede repetir varias veces.

EJEMPLO: En el desarrollo de una actuación preventiva integral sobre la ejecución de un contrato con serias

dificultades técnicas y económicas, iniciada de oficio por un operador preventivo, se evidencian presuntas irregularidades que pueden tener connotación disciplinaria.

Así mismo, se verifica que se pueden continuar las gestiones preventivas con el fin de evitar que la situación se agrave, se vulneren derechos individuales o colectivos de la comunidad beneficiaria con el proyecto y se afecte el patrimonio público. Por ello, se decide desagregar el asunto para continuar con la actuación preventiva integral y dar traslado a la instancia competente en materia disciplinaria.

1.2.2 CONCEPTOS QUE PERMITIRÁN DEFINIR QUÉ TIPO DE ACTUACIÓN PREVENTIVA SE REALIZARÁ



A. TIPOS DE ACTIVIDADES:

• **ACTIVIDADES PRIMARIAS³** : Son aquellas con las cuales la entidad obtiene un resultado en el menor tiempo posible, en aras de dar inmediata respuesta a una solicitud de un ciudadano o grupo de ciudadanos (asunto abreviado). Las actividades primarias son de corta ejecución (ejemplo: un requerimiento escrito, una solicitud telefónica, una visita breve), sin que esto implique una profundidad temática mayor. Las actividades primarias preventivas se ejecutan únicamente en la etapa de evaluar asunto y debería contar con soporte documental.

• **ACCIONES⁴**. Las acciones podrán comprender la proyección, para firma del Procurador General de la Nación, de directivas, circulares o memorandos, convenios interinstitucionales; la elaboración de publicaciones o la realización de capacitaciones, foros, talleres, seminarios, mesas de trabajo, etc. Previo a su trámite o formalización deberán ser puestas en conocimiento de la Procuraduría Delegada Preventiva para la Función Pública.

Las acciones que se concreten en la expedición de actos administrativos o la suscripción de convenios o acuerdos interinstitucionales deberán ser previamente revisadas por la Oficina Jurídica de la entidad, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 339 de 2010, o la normatividad interna que la modifique, adicione o reemplace.

En todo caso, las acciones deben apuntar al plan estratégico de la entidad.

B. TIPOS DE ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL:

Una vez recibida cualquier petición de carácter preventivo en materia de contratación estatal, el operador debe analizar si este asunto resultaría:

EFICAZ, desde el punto de vista constitucional y legal, PRIORITARIO, desde los objetivos del plan estratégico, y, PERTINENTE, desde las políticas institucionales adoptadas.

Para definir el trámite del asunto el operador debe acudir a los criterios enunciados en el artículo 4.1 de la Resolución 456 de 2010, como son:

- Gravedad de los hechos: criterio que hace relación al tipo y alcance de la posible vulneración de derechos.
- Cuantía del proceso de selección o contrato, determinada por el valor del presupuesto oficial de la convocatoria, de la actuación administrativa contractual o del contrato objeto de la posible vigilancia.
- Naturaleza del contrato o proceso de selección, criterio referido al tipo de contrato o de modalidad de selección empleada.
- Impacto en la sociedad de los fines perseguidos por la contratación, medición que se realiza en términos de afectación de derechos colectivos o de bienes jurídicos protegidos.

3. CUADERNILLO No. 1 Procedimiento Preventivo de la PGN, de la Serie de Documentos para el Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención.

4. IDEM.

Tomada la decisión de iniciar un acompañamiento preventivo, se deberá estudiar el alcance de la gestión. Para ello resulta trascendental conocer los siguientes conceptos.

• SOLICITUD

Petición o queja presentada ante la PGN, que activa el proceso preventivo y se ejecuta a través de actividades primarias, que alcanzan el resultado perseguido en el menor tiempo posible, sin que implique mayor gestión a cargo del responsable. También se le ha denominado “ASUNTO ABREVIADO”.



EJEMPLO: Una entidad pública solicitó al operador preventivo orientación frente al alcance de la Ley de Garantías en materia de contratación estatal. Si bien la actuación preventiva integral NO PUEDE INVOLUCRAR LA RENDICIÓN DE CONCEPTOS ni PRESTAR ASESORÍA, dentro de los parámetros del artículo 209 de la Constitución Política, que ordena la colaboración armónica de las entidades del Estado, se resolvió la petición, registrando la normatividad que rige el tema de consulta, así como las posiciones jurisprudenciales existentes y la doctrina de la PGN sobre el particular, sin efectuar valoraciones, ofrecer soluciones u opiniones que sesguen a la entidad consultante o lleguen a determinar la decisión que adopte.

Con la remisión del oficio que efectúa la reseña normativa correspondiente al asunto, que es una actividad

primaria (revisar el tema y elaborar la comunicación) se termina la acción de la PGN y se cierra la solicitud. Es evidente que esta gestión no demanda mayor tiempo ni esfuerzo institucional. De allí que no requiera un informe de inicio, desarrollo o finalización, aunque sí exija diligenciar el formato de CIERRE DE SOLICITUD, que se estudiará en otro capítulo del presente documento.

Estas solicitudes son radicadas en el SIM bajo un número IUS. El IUS es el IDENTIFICADOR ÚNICO DE SOLICITUD asignado por el SIM, el cual puede corresponder en ocasiones con el número de radicación SIAF.

• CASO ORDINARIO

Quando luego de ejecutar las actividades primarias preventivas para atender una solicitud, el operador preventivo determina que se requiere una mayor rigurosidad, atención, tiempo de dedicación o la realización de actividades complejas, dicha solicitud se transformará, a través del registro en el SIM, en un caso, denominado “CASO ORDINARIO”.



EJEMPLO: Un veedor ciudadano solicita acompañamiento preventivo al trámite de una licitación pública, cuyos estudios previos y proyecto de pliego de condiciones acaban de ser publicados en el SECOP.

El operador preventivo analiza la solicitud a la luz de las políticas y parámetros generales expuestos en la Resolución 456

de 2010 y encuentra que por la cuantía e impacto social de la contratación, que tiene por objeto la construcción de una obra de infraestructura para un municipio, debe efectuar el acompañamiento requerido. En tal sentido, elabora el informe de inicio y desarrollo de la actuación, examinando los documentos del proceso y presentando observaciones, NETAMENTE JURÍDICAS, a la entidad contratante, con el fin de evitar que se vulneren derechos colectivos, se desconozcan las normas vigentes, se pierdan recursos públicos o se cometan faltas disciplinarias. Para ello, diseña un plan de acción que contempla las actividades a realizar y establece un cronograma, agotando las demás etapas de la actuación preventiva integral hasta su culminación.

• CASO RELEVANTE

Se entenderá como “CASO RELEVANTE” aquél iniciado de oficio por el operador preventivo, en atención a las directrices impartidas por el Jefe de la Dependencia, dada la trascendencia e impacto del asunto, de acuerdo con las políticas institucionales de gestión.

EJEMPLO: Un operador preventivo del nivel territorial, que ha desplegado varias actuaciones preventivas integrales en materia de contratación estatal, encuentra falencias recurrentes en la gestión contractual de las entidades adscritas a una gobernación. Evidencia entonces un sinnúmero de riesgos en la gestión contractual del departamento que



pueden amenazar el cumplimiento de los fines perseguidos con las diferentes contrataciones, violar los derechos de los ciudadanos, exponer los recursos públicos y comprometer la responsabilidad de los servidores involucrados.

En consecuencia, decide iniciar DE OFICIO un caso relevante, determinando que es necesario efectuar un programa de capacitación en contratación estatal para los servidores de la gobernación y de las entidades adscritas. Elaboro el informe de inicio y establece las actividades que desarrollará, los objetivos del programa, sus destinatarios, las directrices generales que sobre pedagogía y formación ha dictado el INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO y coordina con esta instancia, la realización de las jornadas previstas.

Es necesario recordar qué es y qué hace el Instituto de Estudios del Ministerio Público, en adelante IEMP.

El IEMP es una Unidad Administrativa Especial de carácter Académico que goza de autonomía presupuestal y tiene como función principal la de asesorar al Procurador General de la Nación y a los funcionarios del Ministerio Público, para que a través del desarrollo de programas de capacitación, se optimice la gestión administrativa y se promueva el conocimiento y el respeto de los derechos consagrados en la Constitución Política.

EL IEMP tiene como horizonte ser un organismo de excelencia en programas académicos y en estudios de investigación social y publicaciones, que faciliten el cumplimiento de los ejes misionales de las entidades que integran el Ministerio Público, según lo consagrado en el

artículo 50 del Decreto 262 de 2000 y en el Acuerdo No. 01 de 2009, proferido por el Consejo Académico.

De conformidad con las políticas pedagógicas el IEMP, todo programa de capacitación debe estar aprobado y alineado con sus objetivos misionales.

El IEMP desde su fundación, en el año 1995, ha realizado la capacitación de un número considerable de ciudadanos y funcionarios públicos, en diversos temas como política disciplinaria, control interno disciplinario, manejo presupuestal, derechos humanos y DIH, control electoral, gestión pública, cambio cultural, capacitación a conciliadores y contratación estatal. En la siguiente tabla se pueden apreciar las diferentes etapas que ha afrontado el IEMP y la cantidad de personas capacitadas.

ETAPAS	PERIODO	PERSONAS CAPACITADAS	COBERTURA
Fase Experimental	1995 a 2000	38.001	Nacional
Reestructuración	2001 a 2004	68.188	Nacional
Modernización	2005 a 2008	72.973	Nacional
Camino a la excelencia	2009 a 2012	22.128	Nacional

Etapas de capacitación del IEMP:

Fuente: INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO. Un Compromiso Permanente Hacia la Excelencia, 15 Años, 1995-2010. Bogotá D. C. IEMP. 2010.

El Parágrafo Tercero del artículo 5 de la Resolución No. 456 de 2010, expedida por el Procurador General, establece los criterios que debe tener en cuenta un operador preventivo para definir si adelanta un caso relevante. Estos criterios son los siguientes:

1. Por la cuantía de la contratación, bien sea del proceso de selección, contratación directa o del contrato a vigilar. Se deberán priorizar como objeto de vigilancia aquellas contrataciones de cuantías superiores a los tres mil (3000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. Por el impacto de la contratación en el interés general de la comunidad, ubicada en el territorio de competencia del operador. Deberá prevalecer la vigilancia de contrataciones directas, procesos de contratación o contratos cuyos resultados tengan gran incidencia en la comunidad beneficiaria. Por ejemplo, proyectos de infraestructura en salud, servicios públicos, vías, etc.

3. Por la reiteración en la ocurrencia de falencias o riesgos dentro de los contratos o procesos de contratación. Cuando el operador preventivo verifique que al interior de una o varias entidades vigiladas, es recurrente la presentación de determinadas falencias o dificultades en materia de contratación, podrá plantear estrategias preventivas generales, orientadas a todas las entidades vigiladas que han incurrido o pueden incurrir en conductas con implicaciones disciplinarias, fiscales o penales.

4. Regulaciones Internas: los operadores preventivos podrán verificar el contenido de los Manuales de Contratación o normatividad interna adoptada por las entidades vigiladas para regular su gestión contractual.

• PROYECTOS.⁵ La formulación de proyectos deberá efectuarse dentro de los parámetros contemplados en el Plan Estratégico Preventivo, de

5. Plan estratégico Preventivo. 2009 - 2012



Los casos, tanto ordinarios como relevantes, se registran en el SIM con un IUC, que es el IDENTIFICADOR ÚNICO DE CASO, asignado automáticamente por el sistema cuando el operador preventivo decide abrirlo.

conformidad con el cual se entiende por “PROYECTO” el conjunto de actividades interrelacionadas, con un inicio y una finalización definida, que utiliza recursos limitados para lograr un objetivo deseado. Un proyecto se plantea para resolver un problema o necesidad, o aprovechar una oportunidad cuyos efectos beneficiarán a un grupo o a la comunidad.

LOS PROYECTOS constituyen “esfuerzos adicionales” a la gestión del día a día y contribuyen principalmente a mejorar o transformar productos o servicios institucionales. Tienen un plazo de ejecución definido y se realizan una sola vez, no son repetitivos. Los proyectos no son “casos” por tanto se formulan y reportan avances en instrumentos definidos para tal fin

(ficha de formulación de proyectos y formato de informe de gestión); se registran en Strategos.

Las condiciones para la formulación de proyectos en la PGN dentro del ámbito preventivo son las siguientes:

- Deben estar alineados con el plan estratégico institucional, es decir, enmarcarse dentro de un criterio de logro y/o línea de acción.
- Los resultados deben contribuir a mejorar la gestión de la entidad ya sea a su interior o hacia la ciudadanía en general.
- Si requiere presupuesto, este debe estar asegurado para el inicio del proyecto.
- Debe formularse de manera clara, concreta, con objetivos realizables y medibles.

- *Las actividades planteadas deben ser suficientes para cumplir con los objetivos del proyecto, factibles (dentro de las competencias del área), pertinentes, lógicas, concretas y medibles.”*

Cuando se formulen proyectos estos deben dirigir sus esfuerzos al componente estratégico del plan operativo de la dependencia.” (Negrilla fuera del texto).

EJEMPLO: La Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública verificó que se presentan de forma reiterada quejas sobre la gestión contractual de las entidades públicas NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Al vigilar el trabajo de estos sujetos de control, encontró falencias en los manuales o reglamentos que han expedidos, así como en los procedimientos de selección que desarrollan. Por lo expuesto, con el fin de estudiar la normatividad general que rige la actividad contractual de estas entidades y diseñar estrategias de promoción de su cumplimiento, gestionó la firma, por parte del señor Procurador General de la Nación, de un convenio interadministrativo que tuvo por objeto aunar esfuerzos encaminados al desarrollo de labores conjuntas preventivas, en el tema específico de la Contratación Estatal de las entidades públicas no sometidas al Estatuto General de Contratación Estatal.



2. ¿QUÉ ES LA ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL Y QUIÉN LA EJERCE?

2.1 CONCEPTO

La actuación preventiva integral en materia de contratación estatal es la vigilancia y control de gestión excepcional que ejerce la PGN sobre la actividad contractual de las entidades públicas y de los particulares que cumplen funciones



públicas, con el fin de defender derechos fundamentales en peligro, evitar un inminente riesgo del patrimonio público, la inobservancia de los principios y fines de la contratación estatal, la vulneración del ordenamiento jurídico o la comisión de faltas disciplinarias. Esta actuación es denominada acompañamiento preventivo.

Cuando se plantea que la vigilancia y el control de gestión son excepcionales se alude al hecho de que la gestión contractual del Estado debe discurrir en estricto cumplimiento de los parámetros legales, sin que medie la intervención de ninguna instancia de control. Por ello, por regla general, el control es ejercido de forma posterior.

Esta excepcionalidad se evidencia en lo estipulado en el numeral 3 del artículo 24⁶ del Decreto Ley 262 de 2000, que incluye

6. DECRETO LEY 262 DE 2000. Artículo 24. “FUNCIONES PREVENTIVAS Y DE CONTROL DE GESTION. Sin perjuicio de lo dispuesto en la ley, las procuradurías delegadas tienen las siguientes funciones de vigilancia superior, con fines preventivos y de control de gestión:

1. Velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, así como de las decisiones judiciales y administrativas.
2. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones públicas y ejercer control de gestión sobre ellas, para lo cual podrán exigir a los servidores públicos y a los particulares que cumplan funciones públicas la información que se considere necesaria.
3. Ejercer, de manera selectiva, control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación estatal que adelantan los organismos y entidades públicas.
4. Vigilar la gestión de las procuradurías distritales.
5. Intervenir ante las autoridades públicas, cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas.
6. Realizar visitas a las entidades estatales o particulares que cumplen función pública, a solicitud de cualquier persona u oficiosamente, cuando sea necesario para proteger los recursos públicos y garantizar el cumplimiento de los principios que rigen la función pública.
7. Ejercer, de oficio o a petición de parte, de manera temporal o permanente, vigilancia superior de las actuaciones judiciales.
8. Ejercer vigilancia sobre los bienes y recursos de la Nación, especialmente sobre las islas, islotes, cayos y morros, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica

como función preventiva de la PGN la de ejercer, de manera selectiva, control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación estatal que adelantan los organismos y entidades públicas.

La naturaleza selectiva de la actuación preventiva integral en materia de contratación estatal exige un análisis riguroso de cada solicitud de servicios preventivos que se recibe, para determinar si se debe iniciar un acompañamiento, y, para definir cuál será el alcance de éste. La función preventiva en materia de contratación estatal es ejercida por el Ministerio Público.

Desde el interior de las entidades públicas, las oficinas de Control Interno de gestión también ejercen control preventivo a la gestión contractual.

Los objetivos, metodología, actividades y resultados de esta actuación se definen en los informes que el operador preventivo elabora de la actuación y en las comunicaciones que cruza con las entidades objeto de acompañamiento.

El acompañamiento puede implicar la realización de visitas administrativas, la revisión de documentos, el desarrollo de proyectos interinstitucionales, la celebración de convenios y el trámite de otras estrategias que permitan el fortalecimiento de la gestión contractual del Estado.

exclusiva y el patrimonio arqueológico, histórico y cultural, y procurar la adopción inmediata de las medidas que resulten necesarias para su protección por parte de los funcionarios encargados de su custodia y administración.

9. Vigilar el cumplimiento de las políticas relacionadas con la descentralización administrativa y ordenamiento territorial, el ejercicio de la autonomía y de los derechos de las entidades territoriales y promover las acciones pertinentes cuando se desborden los límites de la autonomía o se desconozcan los derechos de las entidades territoriales.

10. Velar porque se haga efectiva la responsabilidad patrimonial de los servidores o ex servidores públicos y los particulares por cuya conducta pueda ser o haya sido declarada responsable una entidad estatal, mediante sentencia proferida por el Consejo de Estado, conforme a la Constitución y la ley.

11. Velar porque se haga efectiva la responsabilidad patrimonial de los servidores o ex servidores públicos y los particulares, cuando se hubieren conciliado ante el Consejo de Estado pretensiones de la misma naturaleza y de ello se deriven obligaciones patrimoniales a cargo de las entidades estatales.

12. Velar por la eficiente prestación de los servicios públicos.

13. Velar por la defensa de los derechos del consumidor y usuarios de los servicios públicos domiciliarios.

14. Vigilar el cumplimiento y la cancelación oportuna de las órdenes de captura.

15. Llevar un registro actualizado de las sentencias proferidas contra las entidades públicas del orden nacional, mediante las cuales se les condene al pago o la devolución de una cantidad líquida de dinero, así como de los acuerdos conciliatorios celebrados por éstas, y exigir a los servidores públicos la inclusión de las partidas correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo y en la Ley Anual del Presupuesto General de la Nación.

16. Las demás que les asigne o delegue el Procurador General.”

2.2 ¿QUIÉN EJERCE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL?

El numeral 3 del artículo 24 del Decreto 262 de 2000, prevé como función preventiva de la PGN, la de ejercer, **DE MANERA SELECTIVA**, control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación estatal que adelantan los organismos y entidades públicas.



Los artículos 75, numeral 8, y 76, numeral 6, de la aludida norma, asigna a las Procuradurías Regionales, Provinciales y Distritales esta función.

Así mismo, el artículo 18 de la Resolución No. 17 de 2000, expedida por el Procurador General de la Nación, determinó que la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública debe también ejercer esta facultad.

2.3 ¿QUÉ RIESGOS INSTITUCIONALES ENFRENTA ESTA ACTIVIDAD?

• **RIESGO DE CO ADMINISTRAR:** la PGN puede intervenir de forma indebida en la adopción de una decisión específica por parte del servidor público, particular que cumple funciones públicas o de la entidad sujeto de vigilancia, presionando la adopción de una postura u otra frente a un tema determinado, o aconsejar soluciones o conceptuar frente a una caso particular.

• **RIESGO DE PREJUZGAR:** el operador preventivo puede, en el marco de la actuación preventiva que desarrolla, descalificar o desaprobar la actitud o determinación del servidor público, particular que cumple funciones públicas o de la entidad sujeto de vigilancia, realizando un juicio de valor sobre el comportamiento desplegado por el vigilado, que extralimitaría la competencia asignada por la ley y podría constituir un antecedente que afecta una posible actuación disciplinaria posterior o concomitante.

• **RIESGO DE AVALAR:** en la gestión contractual del Estado se entrelazan la voluntad de los particulares y la del Estado para crear acuerdos que modifican situaciones y generan obligaciones correlativas, siempre en el marco del interés colectivo o general. En tal sentido, existen intereses, por lo general, contrapuestos. Por ello, muchos ciudadanos pueden acercarse a la PGN y solicitar que se adelante una actuación preventiva integral con el fin de favorecer sus intereses particulares.

Así mismo, las entidades, servidores públicos o particulares que ejercen funciones públicas pueden requerir los servicios de la PGN, buscando respaldo a las determinaciones que adoptarán y que, no siempre, responden al interés general o se apegan estrictamente al cumplimiento de la normatividad vigente.

En este punto es necesario resaltar que la competencia del operador preventivo es **NETAMENTE JURÍDICA**, por ello puede ser manipulado o engañado frente a temas financieros, técnicos o económicos que, además, pueden desbordar su conocimiento profesional o experiencia laboral. En este contexto, la PGN puede terminar avalando actuaciones contractuales irregulares, lo que afecta la institucionalidad.

3 NATURALEZA Y LÍMITES DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL

Teniendo en cuenta los riesgos identificados en el capítulo anterior, el hecho de que las entidades públicas gestionan sus contrataciones bajo los principios de autonomía y responsabilidad y que la gestión contractual del Estado, sin importar el régimen legal que se aplique es reglada⁷, el acompañamiento preventivo que ejerce la Procuraduría General de la Nación tiene las siguientes características y límites:



- **Es excepcional**

De allí su naturaleza selectiva, definida por el numeral 3 del artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000. Este criterio fue expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-113 de 1999, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, al revisar la constitucionalidad del numeral 11 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en la que se señaló:

“En cuanto atañe a la Procuraduría General de la Nación y demás entes integrantes del Ministerio Público, el análisis de la preceptiva constitucional permite sostener también el carácter posterior de la actividad de control y

vigilancia, aunque tal criterio no es exactamente igual que el expuesto, relativo al control fiscal. Pero este principio encuentra su salvedad, como lo contempla la Carta, en los casos en que la intervención, observación o confrontación se hagan menester de manera urgente y evidente, con miras a la defensa efectiva de derechos fundamentales en peligro o por un inminente riesgo del patrimonio público.

(...) En efecto, la Corte considera que, si bien la Carta Política ha conferido a los órganos del Ministerio Público la facultad de “intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario” para defender el orden jurídico, el patrimonio público o los derechos y garantías fundamentales -lo cual significa que están habilitados para establecer si en los procesos administrativos o en las actuaciones de los servidores públicos se han presentado actos indebidos o contrarios al ordenamiento jurídico, o irregulares, y para deducir, por consiguiente, las responsabilidades a que haya lugar-, tal intervención debe darse normalmente una vez que dichos procesos y actuaciones han culminado. Pero este principio encuentra su salvedad, como lo contempla la Carta, en los casos en que la intervención, observación o confrontación se hagan menester de manera urgente y evidente, con miras a la defensa efectiva de derechos fundamentales en peligro o por un inminente riesgo del patrimonio público (...)” (Resalto fuera del texto)

7. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Circular Conjunta No. 34 de 2011. Auditoría General de la República y Contraloría General de Santander. <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/circular%20conjunta%20034%281%29.pdf>

- **Involucra vigilancia y control de gestión**

El artículo 62 de la Ley 80 de 1993 reconoce la facultad de vigilancia y control de gestión que se le ha otorgado al Ministerio Público. Bajo el título de intervención, refiere la obligación de adelantar las investigaciones disciplinarias por la inobservancia de los principios y fines de la contratación estatal y la de promover las acciones orientadas a obtener las sanciones pecuniarias y disciplinarias para quienes quebranten la normatividad.

El artículo 63 de la Ley en mención prevé también la potestad y el deber de realizar visitas a las entidades estatales, en condiciones que permitan la protección de los recursos públicos y el imperio de la moralidad, legalidad y honestidad en la administración pública y que faciliten la denuncia y la participación ciudadana.

Aquí queda clara la competencia CONSTITUCIONAL y LEGAL que se le ha entregado al Ministerio Público de ejercer acciones encaminadas a evitar que se desconozcan los principios que rigen la función administrativa, y, especialmente, aquellos que orientan la gestión contractual, que en el fondo defienden y amparan derechos, individuales y colectivos, que a su vez ocultan rostros, anhelos, sueños, que se concretan en la actividad comercial de los particulares y en la satisfacción de las necesidades públicas.

- **Vincula a la comunidad.**

La PGN está también llamada a coordinar espacios de participación comunitaria para que sean los ciudadanos los

primeros en ejercer el control a la gestión contractual del Estado, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 66 de la Ley 80 de 1993.

En tal sentido, debe apoyar la gestión de las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual y suministrar la documentación e información que requieran para el cumplimiento de tales tareas.

Es así como, por ejemplo, con la coordinación del Instituto de Estudios del Ministerio Público, y el apoyo de la Defensoría Pueblo, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Confederación Colombiana de Consumidores, desde el año 2010, en el marco del Programa de Participación Ciudadana de la PGN, se han desarrollado jornadas de capacitación orientadas a fortalecer en conocimiento de las organizaciones sociales, veedurías ciudadanas y de la comunidad en general, en diversos temas, relacionados con la protección de derechos y el ejercicio del control social a la gestión contractual del Estado.

- **No puede implicar coadministración**

Como bien lo señala la Resolución No. 456 de 2010, el desarrollo de la actuación preventiva integral en materia de contratación estatal no puede implicar en modo alguno la coadministración o injerencia en las decisiones administrativas, financieras, técnicas o jurídicas de las entidades públicas o de los particulares que ejercen funciones públicas. En tal medida, la PGN no expide conceptos, avales o aprobaciones

frente a documentos producidos o actuaciones desplegadas por los sujetos de la vigilancia.

Tampoco puede constituirse en una herramienta de presión a los servidores o particulares que cumplen funciones públicas, para que obren como lo desea la PGN, así se actúe con la intención de evitar perjuicios para la comunidad, la pérdida de recursos o la vulneración de derechos.

La PGN puede plantear debates, someter a discusión temas jurídicos, intervenir como vocera de la comunidad o de un sector que desee defender sus derechos, pero no puede coaccionar a los responsables de la gestión contractual a adoptar una determinación u otra.

Por lo expuesto, resulta fundamental que en el marco de los acompañamientos preventivos se emplee un lenguaje preciso y adecuado.

En consecuencia, le está prohibido al operador preventivo, en el desarrollo de acompañamientos a la gestión contractual de Estado, dar soluciones, conceptuar o resolver asuntos que son del resorte exclusivo de la entidad contratante.

- **No puede constituir prejujuamiento**

La actuación preventiva integral en materia de contratación estatal tampoco puede constituir prejujuamiento; en tal sentido, las observaciones que se presenten en desarrollo de ésta deben fundamentarse en argumentos legales, jurisprudenciales o doctrinales, sin valoraciones subjetivas, ni imputaciones respecto de la conducta de los servidores públicos o particulares involucrados.



CUANDO COMUNIQUE A LA ENTIDAD O AL PARTICULAR QUE CUMPLE FUNCIONES PÚBLICAS QUE HA INICIADO UNA ACTUACIÓN SOBRE SU GESTIÓN CONTRACTUAL PRECISE:

1. EL OBJETO DEL ACOMPAÑAMIENTO: contrato, proceso de contratación o actuación que será vigilada o controlada o la normatividad contractual interna que será examinada.

2. LA ADVERTENCIA SOBRE LA NATURALEZA DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL: redacción que precise el concepto y límites de esta gestión.

3. LOS OBJETIVOS PERSEGUIDOS CON LA ACTUACIÓN: qué se pretende evitar, qué se busca promover o garantizar.

Como se ha expuesto, vigilar y controlar la gestión contractual del Estado no INVOLUCRA brindar soluciones de gestión, conceptuar o asesorar a la entidad contratante sobre un tema determinado, ni juzgar el comportamiento de los servidores públicos involucrados, lo que realmente se necesita es un operador preventivo consciente de las problemáticas públicas, dispuesto a escuchar, con conocimiento de los temas y que haga PREGUNTAS INTELIGENTES.

¿QUÉ LENGUAJE SE DEBE UTILIZAR PARA PREVENIR EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL, SIN EXCEDER LOS LÍMITES LEGALES DE LA ACTUACIÓN?



EXPRESIONES INADECUADAS	LENGUAJE INCLUYENTE Y PRECISO
<p>“SE HAN ENCONTRADO UNA SERIE DE IRREGULARIDADES (...)”</p>	<p>“Se ha evidenciado que se presenta XXX situación que se deberá revisar frente a lo dispuesto en XXXX, norma que regula el tema. La PGN en su doctrina ha precisado al respecto XXXX. La jurisprudencia ha señalado sobre el particular XXXX (...)”</p>
<p>“EL SERVIDOR XXX ESTÁ INCUMPLIENDO LA NORMA XXX (...)” “EL SERVIDOR/LA ENTIDAD ESTÁ EQUIVOCADO AL SEÑALAR XXXX (...)” “EL SERVIDOR/ENTIDAD ESTÁ INCURRIENDO O PODRÁ INCURRIR EN LA COMISIÓN DE XXXX FALTA DISCIPLINARIA, POR LA VIOLACIÓN O DESCONOCIMIENTO DE XXX NORMA (...)”</p>	<p>“Respecto a XXX posición de la entidad (puede ser la estipulación en un pliego de condiciones, la cláusula de un contrato, la manifestación de la entidad contratante en un oficio, en una resolución, etc.), se sugiere que ésta sea revisada a la luz de lo previsto en XXXX, norma que regula el tema. La PGN en su doctrina ha precisado al respecto XXXX. La jurisprudencia ha señalado sobre el particular XXXX (...)”</p>
<p>“LO CONMINO A ACATAR XXX NORMA Y ACOGER LAS OBSERVACIONES QUE LE PRESENTA LA PGN/PROPONENTE/ CONTRATISTA/CIUDADANO (...)”</p>	<p>“En el marco del principio de contradicción, le solicito comedidamente pronunciarse sobre la posición manifestada por XXXX, precisando los fundamentos jurídicos, técnicos o económicos que sustentan su determinación al respecto (...)”</p>
<p>“DE NO ACATAR/ATENDER LAS OBSERVACIONES QUE LE PRESENTA ESTE DESPACHO, SE DARÁ TRASLADO DEL INFORME CORRESPONDIENTE A LA RESPECTIVA INSTANCIA EN MATERIA DISCIPLINARIA (...)”</p>	<p>“De forma respetuosa, en el marco de su autonomía institucional, lo invito a reflexionar sobre los aspectos puestos en su conocimiento en la presente comunicación, RECORDÁNDOLE que la gestión que realiza este órgano de control es de naturaleza preventiva, no constituye aval o concepto y solo pretende contribuir a la gestión pública, en procura de la protección de derechos, del cumplimiento de la Constitución y la ley y de la adecuada inversión de los recursos públicos (...)”</p>

4. METODOLOGÍA DE LA PREGUNTA INTELIGENTE

4.1 ¿QUÉ SIGNIFICA HACER PREGUNTAS INTELIGENTES?

Significa ilustrarse en el tema objeto de vigilancia, analizándolo frente a las exigencias normativas, a los antecedentes jurisprudenciales, a la doctrina de los organismos de control y plantear inquietudes a la entidad contratante con el fin de que sea ésta, en el marco de su autonomía institucional, la que reflexione para adoptar mejores y adecuadas decisiones, cumpliendo así los principios constitucionales y legales que rigen la función administrativa, la gestión fiscal y la contratación estatal.

En tal sentido, cuando así se requiera, el operador preventivo deberá plantearle cuestionamientos a la entidad vigilada que reten sus argumentaciones, presentando interpretaciones sobre el tema efectuadas por la jurisprudencia y la doctrina o recordando preceptos normativos que apliquen al caso.

Por ejemplo, una entidad ha establecido dentro del pliego de condiciones de una selección abreviada por subasta inversa, que tiene por objeto contratar el suministro de papelería y elementos de oficina, que los oferentes, como requisito habilitante, acrediten experiencia de forma exclusiva con el sector público, sin fundamentar esta restricción en el documento de estudios previos.

Frente a esta estipulación, el operador preventivo, que adelanta un caso ordinario

sobre el trámite de la convocatoria, solicita a la entidad contratante manifestar las razones de orden técnico que justifican la exclusión referida, presentando para su estudio una relación normativa que atañe al tema y las posiciones recurrentes de la jurisdicción contencioso administrativa sobre el particular.

La entidad vigilada analiza los argumentos esbozados por la PGN, resuelve la inquietud elevada y ajusta la disposición del pliego de condiciones a través de una adenda, permitiendo así mayor concurrencia de los interesados.

Los gestores públicos en muchas ocasiones se ven avasallados por las dificultades propias de la función que cumplen, a veces no cuentan con personal idóneo, ni con la infraestructura técnica o administrativa que les permita afrontar los retos de gerenciar el Estado. La PGN está llamada a apoyar su labor, brindando su experiencia y conocimiento para generar espacios de construcción de conocimiento conjunto.

De eso se trata la metodología de la pregunta inteligente.

4.2 ¿CÓMO IMPLEMENTAR ESTA METODOLOGÍA?

Para vigilar y controlar la gestión contractual del Estado el operador preventivo debe convertirse en

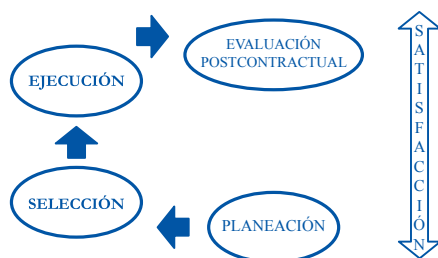


un estudiante permanente de las modificaciones legales que afectan el tema, que se debe reconocer, son recurrentes; de las decisiones de la Corte Constitucional y de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de la doctrina de autores especializados, de los fallos y pronunciamiento de la PGN y de los demás organismos de control, con el fin de contar con un conocimiento actualizado que le permita interactuar con los ordenadores del gasto y sus equipos de trabajo, para generar sinergias que fortalezcan la gestión pública.

Cuando el operador preventivo ya conoce el tema que abordará, ha examinado el objeto de vigilancia y comprende la función y vocación constitucional o legal de la entidad pública o particular que cumple funciones públicas que acompañará, debe analizar las actividades y documentos que ha producido el vigilado frente a los principios constitucionales y reglas legales que rigen la función administrativa y la gestión fiscal, presentándole las inquietudes surgidas sobre el particular, así como las alternativas de gestión que le ofrece el sistema normativo. Resulta fundamental que el operador preventivo revise los reparos, solicitudes y observaciones que han presentado los interesados en la actividad contractual, la ciudadanía, el sector productivo, las veedurías ciudadanas y demás actores sociales, convirtiéndose así, en un vocero del interés general que está al tanto de la integralidad del tema, que promueve la participación ciudadana y que obra de forma imparcial.

La gestión contractual del Estado, sin importar el régimen legal que se aplique, se cumple en varias etapas, a saber:

Para analizar qué preguntas inteligentes se pueden realizar en cualquiera de las etapas de la gestión contractual, voy a retomar lo expuesto por la suscrita en el *Módulo V, El Control a la gestión contractual de las entidades públicas del documento de Memorias del Programa de Capacitación en participación ciudadana y control social: En la garantía de derechos y en la contratación estatal*, publicado por el programa de Apoyo al Fortalecimiento Institucional de la PGN.



Primero, se debe revisar que comprende cada etapa.

ETAPA DE PLANEACIÓN



Incluye TODAS las gestiones, estratégicas (DESDE LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO, PRESUPUESTALES Y ESTRATÉGICOS) y operativas (HASTA LOS ESTUDIOS TÉCNICOS, AMBIENTALES, CULTURALES,

SOCIALES, ECONÓMICOS Y LEGALES QUE REQUIERA CADA CONTRATACIÓN) que deben realizar las entidades o particulares que cumplen funciones públicas, en su calidad de contratantes, para contar con todos los análisis, diseños, permisos, autorizaciones, que le permitan llevar a cabo por lo menos tres actividades:

1. Planear de forma general lo que será su gestión contractual en lo corrido de una vigencia, estableciendo cómo con dicha gestión desarrollará los planes a los que está obligado o aquellos que ha formulado internamente, siempre pensando en el cliente y en sus expectativas.
2. Definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el plazo adecuado, con la mayor calidad y al mejor precio posible.
3. Elaborar el proyecto de pliego de condiciones o su equivalente, en el caso de las convocatorias públicas, o definir las condiciones de la contratación, cuando se trate de la modalidad directa.

Esta etapa debe desarrollarse en términos generales, en cumplimiento de los principios constitucionales de economía y transparencia, y en el caso de las entidades y particulares que cumplen funciones públicas, cobijados por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, acatando lo ordenado por los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y lo dispuesto por los artículos 2.1.1 y 2.1.1 del Decreto 734 de 2012.

LOS ESTUDIOS PREVIOS fueron definidos por el artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012 de la siguiente manera:

“(...) los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones o del contrato, de manera que los proponentes o el eventual contratista respectivamente, puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad así como la distribución de riesgos que la misma propone. (...)”

La Procuraduría General de la Nación, tras efectuar una interpretación integral de las normas constitucionales y legales que rigen la gestión contractual del Estado, acuñó el siguiente concepto⁸:

“LOS ESTUDIOS PREVIOS SON AQUELLOS ANÁLISIS, DOCUMENTOS Y TRÁMITES QUE DEBEN ADELANTAR LAS ENTIDADES PÚBLICAS ANTES DE CONTRATAR, BAJO CUALQUIERA DE LAS MODALIDADES QUE SEÑALA LA LEY O EL MANUAL INTERNO QUE SE APLIQUE, EN EL CASO DE AQUELLAS ENTIDADES NO COBIJADAS POR EL ESTATUTO.”

¿CUÁL ES EL CONTENIDO MÍNIMO DE DICHS ESTUDIOS?

El artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012 refiere los siguientes aspectos mínimos para la elaboración de los estudios previos de las CUATRO MODALIDADES DE SELECCIÓN contempladas en la Ley

8. CUÉLLAR CRUZ, María Lorena. *Recomendaciones para la Elaboración de Estudios Previos – Aplicación del Principio de Planeación*. Procuraduría General de la Nación. 2010

1150 de 2007, adicionada por la Ley 1474 de 2011.

“1. La descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación.

2. El objeto a contratar, con sus especificaciones y la identificación del contrato a celebrar.

3. La modalidad de selección del contratista, incluyendo los fundamentos jurídicos que soportan su elección.

4. El valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen. Cuando el valor del contrato sea determinado por precios unitarios, la entidad contratante deberá incluir la forma como los calculó para establecer el presupuesto y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. En el caso del concurso de méritos, la entidad contratante no publicará las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato y en el caso de las concesiones, la entidad contratante no publicará el modelo financiero utilizado en su estructuración.

5. La justificación de los factores de selección que permitan identificar la oferta más favorable, de conformidad con el artículo 2.2.9 del presente decreto.

9. Ley 1150 de 2007, artículo 13. “Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

6. El soporte que permita la tipificación, estimación, y asignación de los riesgos previsible que puedan afectar el equilibrio económico del contrato.

7. El análisis que sustenta la exigencia de garantías destinadas a amparar los perjuicios de naturaleza contractual o extracontractual, derivados del incumplimiento del ofrecimiento o del contrato según el caso, así como la pertinencia de la división de aquellas, de acuerdo con la reglamentación sobre el particular.

8. La indicación de si la contratación respectiva está cobijada por un Acuerdo Internacional o un Tratado de Libre Comercio vigente para el Estado Colombiano en los términos del artículo 8.1.17 del presente decreto.”

La necesidad de estos estudios y su complejidad podrá variar de acuerdo con la modalidad de selección, la complejidad y la cuantía de la contratación. (MÍNIMA CUANTÍA)

El artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, que adicionó el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, estipuló adicionalmente que para los procesos de selección que tengan por objeto la realización de obras será necesario contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental, disponiendo que esta exigencia será aplicable incluso para los contratos que incluyan el diseño.

Para comprender la aplicación de este principio por parte de las entidades y particulares que cumplen funciones públicas no sometidas al Estatuto General de Contratación Estatal⁹, vale la pena revisar un pronunciamiento del Consejo de Estado, emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación 25000-23-26-000-1991-07664-01(14287), Consejero Ponente MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, en el que se destacó que los estudios previos deberían por lo menos ocuparse de los siguientes aspectos:

“(i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato;

(ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo, contractual que se escoja;

(iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.;

(iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.

v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato;

(vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores;

(vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deben satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar (...)”

Sobre el tema se invita a revisar la Circular No. 34 de 28 de octubre de 2011, expedida de forma conjunta por la Auditoría General de la República, la Contraloría General de Santander y la PGN, que presenta un documento de recomendaciones para optimizar la gestión contractual de las entidades públicas de régimen excepcional. Este documento podrá consultarte en el siguiente vínculo: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/CIRCULAR%20CONJUNTA%20EXTERNA%20adjunto20102011%281%29.pdf>

¿QUÉ PREGUNTAS SE PUEDE PLANTEAR UN OPERADOR PREVENTIVO EN ESTA ETAPA?

Lo primero que debe verificar el operador preventivo es el régimen de contratación estatal aplicable a la entidad o particular que cumple funciones públicas.

En el caso de sujetos no sometidos al Estatuto General de Contratación de

la Administración Pública, además de examinar el cumplimiento de los principios que rigen la función administrativa y la gestión fiscal, deberá atender las previsiones del correspondiente manual de contratación, procedimientos o funciones, según sea el caso.

Con el fin de orientar a los operadores de la gestión contractual, la PGN publicó en el año 2010 el documento “RECOMENDACIONES PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS PREVIOS. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS”, que se invita a consultar en el link <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartillaprocuraduriaestudiosprevios.pdf>

Las preguntas que suelen hacerse los operadores preventivos en esta etapa son, entre otras, las siguientes:

- ¿El sujeto de vigilancia justificó LEGAL, TÉCNICA Y FINANCIERAMENTE la modalidad de selección que va a emplear?

Pero ¿cuáles son las modalidades de contratación vigentes? Para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública son las contempladas en el artículo 2 de la ley 1150 de 2007, adicionado a través del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, reglamentado a su vez por el Decreto 734 de 2012.

“LICITACIÓN PÚBLICA: convocatoria pública que se desarrolla en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes y que, tal como lo estipula el artículo 2, numeral 1 de la ley 1150 de 2007, opera como regla general de contratación.

SELECCIÓN ABREVIADA: modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, pueden adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.

CONCURSO DE MÉRITOS: procedimiento de selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación.

CONTRATACIÓN DIRECTA: modalidad de contratación que no exige el desarrollo de convocatoria pública y que sólo procede, de forma taxativa, para las causales previstas en la ley. Es la excepción a la regla general que ordena la realización de convocatoria pública.”¹⁰

CONTRATACIÓN DE MÍNIMA CUANTÍA: contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad contratante, independientemente de su objeto.

¹⁰. Memorias del Programa de Capacitación en participación ciudadana y control social: En la garantía de derechos y en la contratación estatal. Módulo V. El Control a la gestión contractual de las entidades públicas. María Lorena Cuéllar. Asesora PGN. Programa de Apoyo al Fortalecimiento Institucional. 2011

- ¿Identificó el tipo de contrato a suscribir, de acuerdo con el objeto y las obligaciones que de éste se derivan?
- ¿La contratación se encuentra incluida en el presupuesto asignado?
- ¿Identificó las condiciones técnicas de la contratación, plazo, objeto, obligaciones del contratista, especificaciones técnicas, garantías, personal mínimo, criterios de experiencia, declaraciones que debe efectuar el proponente, lugar de ejecución, etc.?
- ¿Desarrolló el estudio de mercado? ¿Qué metodología empleó? ¿Se encuentra justificado el presupuesto oficial a detalle? ¿Debe publicar en el SECOP¹¹ ésta información?
- ¿Analizó las condiciones financieras o de solvencia económica que deben cumplir los proponentes para acreditar su idoneidad?
- ¿Justificó legal, técnica y económicamente los criterios de verificación para la habilitación de las ofertas? ¿Estos criterios resultan proporcionales al valor y complejidad de la contratación?
- ¿Explicó las razones legales, técnicas y económicas que determinaron los criterios de ponderación de las ofertas (ASIGNACIÓN DE PUNTAJE)?
- ¿Verificó el amparo presupuestal para el desarrollo del proceso de selección o la celebración del contrato? ¿El contrato se ejecutará en una sola vigencia o se debieron tramitar vigencias futuras?
- ¿Se estableció el perfil del supervisor del contrato?
- ¿Se constató la necesidad de contratar un interventor para el seguimiento y control del contrato? ¿Se determinó cómo se contratará la interventoría, el estado del proceso de selección correspondiente y la naturaleza accesoria de esta contratación, respecto al contrato objeto de vigilancia?
- ¿Se identificaron, tasaron y distribuyeron los riesgos previsible derivados de la celebración y ejecución del contrato?
- ¿Se definieron los amparos, su cuantía y vigencia, de la garantía única que deberá cobijar el contrato?
- ¿Se cuenta con todos los permisos, licencias y autorizaciones para llevar a cabo la selección del contratista o iniciar la ejecución del contrato?

ETAPA DE SELECCIÓN



Etapa en la que se selecciona de forma objetiva la oferta más favorable a los intereses de la entidad, para la ejecución del contrato. Implica la verificación de la idoneidad del proponente y determinar la favorabilidad de la oferta, aplicando criterios de comparación previamente definidos, en el marco de la legislación vigente, bien sea la ley y sus decretos reglamentarios, para el caso de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración

11. Sistema Electrónico para la Contratación Pública

Pública, o de los principios constitucionales que orientan la función administrativa y la gestión fiscal y de las disposiciones del correspondiente manual de contratación, funciones o procedimientos, para las entidades de régimen excepcional.

Se suele pensar que la modalidad de contratación directa escapa al principio de selección objetiva. Nada más alejado de la realidad.

Así lo concluyó la Corte Constitucional en su Sentencia C-949 proferida el 5 de septiembre de 2001, al señalar que la contratación directa NO EXCLUYE la aplicación de principios y normas que garantizan la selección objetiva, expresó el Tribunal:

“(...) no es cierto que dicha clase de contratación implique que la entidad estatal contratante pueda inobservar los principios de economía, transparencia y de selección objetiva. Por el contrario, en ella también rigen, para asegurar que en esta modalidad de contratación también se haga realidad la igualdad de oportunidades.

Se reitera que la potestad de contratación directa debe ejercerse con estricta sujeción al reglamento de contratación directa, actualmente consignado en el Decreto 855 de 1994, cuyas disposiciones, conforme al parágrafo del artículo 24 de la Ley 80, precisamente, buscan garantizar y desarrollar los principios de economía, transparencia y, en especial, el deber de selección objetiva establecidos en el Estatuto Contractual.

Por ello, esta Corte estima que no puede darse validez a la equiparación que el demandante hace entre el régimen de contratación directa y la inexistencia tanto de controles como de deberes para las autoridades de controlar las conductas de los servidores públicos que hubieren intervenido en el proceso de vinculación contractual hasta su terminación, que es lo que al parecer, también entiende el demandante.”

La selección objetiva es un deber al que también están obligadas las entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación. Sobre el particular el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en la providencia de 10 de marzo de 2005¹², señaló:

“A pesar de que se trata de entidades que dada su naturaleza de empresas industriales y comerciales en algunos aspectos funcionan como particulares, con mayor independencia frente al aparato estatal que otras entidades, en realidad “no son particulares”, y conservan, como toda empresa de su misma naturaleza, unos objetivos y finalidades que difieren del simple ánimo de lucro que inspira a aquellos; por esta razón, también están obligadas a administrar sus recursos de manera eficiente y transparente, y en materia de contratación, no se hallan exentas del deber de cumplir con el principio de la selección objetiva, eligiendo como sus contratistas a quienes presenten las ofertas más favorables, incluyendo en la valoración de tal favorabilidad el precio

12. Radicación: 25000-23-26-000-2003-01195-01(AP), Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

de las mismas; por ello, en la medida en que vulneren tales principios en forma grave, estarán así mismo incurriendo en una violación a los derecho colectivos de la moralidad administrativa y el patrimonio público.”

Por lo anotado, el pliego de condiciones, condiciones de contratación o como quiera que se denomine el documento físico o electrónico en el que se señalan las exigencias legales, técnicas, financieras y de otra índole que determinan la escogencia de un contratista, debería contener como mínimo las siguientes estipulaciones¹³:

a. OBJETO DEL CONTRATO: establecimiento de la prestación principal del contrato, redactado de forma tal que permita determinar la obligación principal y naturaleza del contrato.

b. PLAZO DE EJECUCION DEL CONTRATO: fijación de los términos o plazos límites en los que las partes deberán cumplir las obligaciones derivadas del contrato.

c. PRESUPUESTO OFICIAL Y AMPARO PRESUPUESTAL: determinación del valor del proceso de contratación y señalamiento del amparo presupuestal para su adjudicación.

d. REGIMEN JURIDICO APLICABLE: señalamiento del régimen legal que rige el desarrollo del proceso de selección, así como el contrato a celebrar.

e. CRONOLOGIA DEL PROCESO DE SELECCIÓN: indicación de las etapas

de la convocatoria, con las fechas de inicio y finalización de cada una de ellas. Se debe hacer claridad respecto a los plazos para la presentación y resolución de inquietudes y observaciones de los interesados frente al pliego, para el traslado de los informes de verificación y ponderación de las ofertas y presentación de observaciones, realización de audiencias públicas y demás mecanismos que garanticen la transparencia y publicidad de las actuaciones y el derecho al debido proceso de los interesados.

f. CONTROL SOCIAL: establecimiento de los mecanismos y canales de comunicación efectiva que garanticen la participación de la ciudadanía, órganos de control, grupos de interés, agentes y demás actores sociales, en la vigilancia y seguimiento del proceso de contratación.

g. PREPARACION DE LA PROPUESTA: determinación de los requisitos, información, declaraciones y documentos que debe contener cada oferta, lugar y fecha límite de presentación, VALIDEZ DE LA PROPUESTA, condiciones de aprobación de las PROPUESTAS ALTERNATIVAS, mecanismos y lugar de CORRESPONDENCIA, procedimiento y oportunidad para el RETIRO DE PROPUESTAS, etc.

h. REQUISITOS DE VERIFICACIÓN: fijación de los requisitos de verificación que permitan establecer la IDONEIDAD del proponente para celebrar y ejecutar un contrato, es decir, su capacidad jurídica,

¹³. *Memorias del Programa de Capacitación en participación ciudadana y control social: En la garantía de derechos y en la contratación estatal. Módulo V. El Control a la gestión contractual de las entidades públicas. María Lorena Cuéllar. Asesora PGN. Programa de Apoyo al Fortalecimiento Institucional. 2011*

financiera, técnica, de experiencia y administrativa y organizacional, etc. (...)

i. FACTORES DE PONDERACIÓN: indicación de los criterios de ponderación de las ofertas que permiten su comparación objetiva y la selección de aquella que favorece los intereses y requerimientos de la institución. (...)

j. CAUSALES DE RECHAZO: relación precisa de las causales de rechazo de las ofertas. (...)

k. PROCEDIMIENTOS AUDIENCIAS DE ACLARACIONES, DE CIERRE, DE ADJUDICACIÓN: referencia de los procedimientos que utilizará la entidad, acatando los presupuestos legales, en las audiencias de cada proceso, aclaración, cierre, adjudicación, etc., con el fin de que los interesados conozcan el término, metodología y oportunidad de sus intervenciones.

l. TÉRMINOS Y REQUISITOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO, EJECUCIÓN, LEGALIZACIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO: establecimiento de los plazos y exigencias para perfeccionar el contrato, iniciar su ejecución, entender que ha sido legalizado y liquidado.

m. CONDICIONES DE CELEBRACIÓN DEL CONTRATO: OBLIGACIONES, forma de pago, garantías, y demás asuntos relativos al mismo.”

Estas reglas de juego de la gestión contractual, que se emplean para cumplir el deber de selección objetiva cuando se requiere tramitar una convocatoria pública, son las que concretan otros dos principios constitucionales que resultan trascendentales en esta etapa de la gestión contractual, como son el DEBIDO PROCESO y la TRANSPARENCIA.

Al respecto el Consejo de Estado precisó¹⁴:

“En materia de contratación pública, la principal aplicación del principio de transparencia tiene cabida en el área propia de la selección de los contratistas, en la cual se ubican los procedimientos administrativos que, en todos los casos, deben edificarse sobre las bases de:

i) la igualdad respecto de todos los interesados;

ii) la objetividad, neutralidad y claridad de las reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas;

14. Decreto 734 de 2012. Artículo 2.2.3. “Contenido mínimo del pliego de condiciones. Sin perjuicio de las condiciones especiales que correspondan a los casos de licitación, selección abreviada y concurso de méritos, y de los requisitos exigidos en el numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el pliego de condiciones deberá detallar claramente los requerimientos para la presentación de la propuesta. El pliego contendrá, cuando menos:

1. La descripción técnica detallada y completa del objeto a contratar, la ficha técnica del bien o servicio de características técnicas uniformes y de común utilización, o los requerimientos técnicos, según sea el caso.

2. Los fundamentos del proceso de selección, su modalidad, términos, procedimientos, y las demás reglas objetivas que gobiernan la presentación de las ofertas así como la evaluación y ponderación de las mismas, y la adjudicación del contrato.

iii) la garantía del derecho de contradicción;

iv) la publicidad de las actuaciones de la Administración;

v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta;

vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la Administración.”

El principio de transparencia es transversal a la organización del Estado, por ello aplica también, bajo los presupuestos jurisprudenciales anotados, para las entidades y particulares que cumplen funciones públicas, de régimen excepcional o exceptuado del Estatuto General de Contratación.

En lo atinente al debido proceso, la Auditoría General de la República, la Contraloría General de Santander y la PGN, puntualizaron¹⁵:

“En la gestión contractual de las entidades públicas se debe garantizar el derecho de contradicción de los interesados y proponentes y asegurar el principio de libre concurrencia, para lo

cual se recomienda fijar plazos razonables para el desarrollo de cada una de las etapas de una convocatoria pública. Esto incluye los términos para la realización de audiencias, la contestación de solicitudes de aclaración o modificación del pliego de condiciones o términos de la contratación, la diligencia de cierre o presentación de ofertas, la evaluación de ellas, etc.

Los procesos de selección de contratistas deben ser adelantados sin dilaciones injustificadas. Lo anterior se concreta en las siguientes sugerencias para optimizar la gestión:

- Se deben cumplir y observar las formas propias de los procesos de selección previstas en la ley o en los reglamentos que rijan estos asuntos.*

- Los procesos de selección se deben cumplir en etapas perentorias y preclusivas que aseguren la selección objetiva de la propuesta más favorable, el derecho al debido proceso y la seguridad jurídica.*

- Los ofrecimientos o propuestas presentadas deben ser evaluados de acuerdo con reglas justas, claras y objetivas, previamente establecidas y conocidas por todos los interesados, en*

3. Las razones y causas que generarían el rechazo de las propuestas o la declaratoria de desierto del proceso.

4. Las condiciones de celebración del contrato, presupuesto, forma de pago, garantías, y demás asuntos relativos al mismo.

La información a que se refiere el numeral 1 del presente artículo, se presentará siempre en documento separable del pliego de condiciones, como anexo técnico, el cual será público, salvo expresa reserva. Al pliego se anexará el proyecto de minuta del contrato a celebrarse y los demás documentos que sean necesarios.”

15. Sentencia de 29 de agosto de 2007, proceso número: 850012331000030901, Radicación número: 15324, Consejero Ponente, Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

condiciones de igualdad de acceso a la información.”

¿QUÉ PREGUNTAS SE PUEDE PLANTEAR UN OPERADOR PREVENTIVO EN ESTA ETAPA?

Para examinar los principales aspectos de las convocatorias públicas adelantadas y procedimientos de selección aplicados, los operadores preventivos generalmente abordan, entre otros, los siguientes interrogantes;

- ¿Se expidieron Adendas o modificaciones al pliego de condiciones que puedan implicar un cambio substancial a las condiciones establecidas en el documento de estudios previos de la contratación?
- ¿En qué fecha se expidieron estas adendas? ¿Se respetaron los plazos legales o del cronograma del pliego previstos para el efecto?
- ¿Se resolvieron oportunamente todas las observaciones presentadas por los interesados en el proceso de selección?
- ¿Se publicaron en el SECOP todas las adendas, las observaciones y sus respuestas?
- ¿Existen actas de todas las audiencias que se desarrollaron? ¿Fueron publicadas?
- ¿Cuántos proponentes se presentaron?
- ¿Cómo se designaron los miembros de los comités de verificación y ponderación?
- ¿Los informes de verificación y ponderación de las ofertas fueron puestos

en consideración de los interesados y publicados en el SECOP en los términos legales previstos para el efecto?

- ¿Se presentaron quejas respecto al trámite del proceso de selección?
- ¿Se respondieron todas las observaciones presentadas frente a los informes de verificación y ponderación de las ofertas?
- ¿Se publicó en el SECOP el acto administrativo de adjudicación y el acta de audiencia de adjudicación, en caso de que se haya llevado a cabo en los términos de ley?
- En el caso de la declaratoria de desierta de la convocatoria, ¿Se admitió y resolvió, de haberse presentado, el recurso de reposición correspondiente, en los términos de ley? ¿Se volvió a tramitar el proceso?

ETAPA DE EJECUCIÓN



Etapa en la que se ejecuta el contrato celebrado. Durante ésta la entidad contratante debe efectuar el seguimiento y control de lo pactado, ejerciendo sus derechos y cumpliendo sus deberes frente al contratista. Este seguimiento y ejecución se realiza a través de la SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA.

¿QUÉ ES LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA?

Es el conjunto de funciones o actividades desempeñadas por un responsable designado o contratado para el efecto, que realiza el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por parte del contratista, con la finalidad de promover la ejecución satisfactoria del contrato, mantener permanentemente informado al ordenador del gasto de su estado técnico, jurídico y financiero, y evitar perjuicios a la entidad y al contratista o parte del negocio jurídico.

Con la expedición del Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 de 2011, se diferenciaron claramente los conceptos de supervisión e interventoría.

El artículo 83 de esta norma señaló:

“La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No

obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.”

Por regla general, NO SERÁN CONCURRENTES, en relación con un mismo contrato, pero si llegaren a CONCURRIR LA ENTIDAD DEBE DIVIDIR LAS FUNCIONES.

La necesidad de contar con un apoyo al supervisor, a través de la celebración de un contrato de prestación de servicios, o de contratar un interventor, a través del trámite del respectivo concurso de méritos, deberá evaluarse en la etapa de planeación del contrato objeto de vigilancia.

Esta exigencia de vigilancia, control y seguimiento de lo pactado deviene de los deberes que tienen las entidades contratantes, consagrados en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993, como son:

“1. EXIGIR AL CONTRATISTA LA EJECUCIÓN IDÓNEA Y OPORTUNA DEL OBJETO CONTRATADO. IGUAL EXIGENCIA PODRÁN HACER AL GARANTE.

2. ADELANTAR LAS GESTIONES NECESARIAS PARA EL RECONOCIMIENTO Y COBRO DE LAS SANCIONES PECUNIARIAS Y GARANTÍAS A QUE HUBIERE LUGAR.

3. SOLICITAR LA ACTUALIZACIÓN O LA REVISTA DE LOS PRECIOS CUANDO SE PRODUZCAN FENÓMENOS QUE ALTEREN

EN SU CONTRA EL EQUILIBRIO ECONÓMICO O FINANCIERO DEL CONTRATO.

4. ADELANTAR REVISIONES PERIÓDICAS DE LAS OBRAS EJECUTADAS, SERVICIOS PRESTADOS O BIENES SUMINISTRADOS, PARA VERIFICAR QUE ELLOS CUMPLAN CON LAS CONDICIONES DE CALIDAD OFRECIDAS POR LOS CONTRATISTAS.

4.1. PROMOVER LAS ACCIONES DE RESPONSABILIDAD CONTRA ÉSTOS Y SUS GARANTES CUANDO DICHAS CONDICIONES NO SE CUMPLAN.

5. EXIGIR QUE LA CALIDAD DE LOS BIENES Y SERVICIOS ADQUIRIDOS POR LAS ENTIDADES ESTATALES SE AJUSTE A LOS REQUISITOS MÍNIMOS PREVISTOS EN LAS NORMAS TÉCNICAS OBLIGATORIAS, NORMAS TÉCNICAS COLOMBIANAS O INTERNACIONALES.

6. ADELANTAR LAS ACCIONES CONDUCENTES A OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS DAÑOS QUE SUFRAN EN DESARROLLO O CON OCASIÓN DEL CONTRATO CELEBRADO.

7. REPETIR CONTRA LOS SERVIDORES PÚBLICOS, CONTRA EL CONTRATISTA O LOS TERCEROS RESPONSABLES, SEGÚN EL CASO, POR LAS INDEMNIZACIONES QUE DEBAN PAGAR COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL.

8. ADOPTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA MANTENER DURANTE EL DESARROLLO Y

EJECUCIÓN DEL CONTRATO LAS CONDICIONES TÉCNICAS, ECONÓMICAS Y FINANCIERAS EXISTENTES AL MOMENTO DE PROPONER EN LOS CASOS EN QUE SE HUBIERE REALIZADO LICITACIÓN O DE CONTRATAR EN LOS CASOS DE CONTRATACIÓN DIRECTA.

9. ACTUAR DE TAL MODO QUE POR CAUSAS A ELLAS IMPUTABLES, NO SOBREVenga UNA MAYOR ONEROSIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES A CARGO DEL CONTRATISTA. CORREGIRÁN LOS DESAJUSTES QUE PUDIEREN PRESENTARSE Y ACORDARÁN LOS MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS PERTINENTES PARA PRECAVER O SOLUCIONAR RÁPIDA Y EFICAZMENTE LAS DIFERENCIAS O SITUACIONES LITIGIOSAS QUE LLEGAREN A PRESENTARSE.

10. NUMERAL ADICIONADO POR EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 1150 DE 2007 RESPETAR EL ORDEN DE PRESENTACIÓN DE LOS PAGOS POR PARTE DE LOS CONTRATISTAS. SÓLO POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO, EL JEFE DE LA ENTIDAD PODRÁ MODIFICAR DICHO ORDEN DEJANDO CONSTANCIA DE TAL ACTUACIÓN.”

¿QUÉ NORMATIVIDAD RIGE LA VIGILANCIA, CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS CONTRATOS ESTATALES?

Los supervisores e interventores deben ejecutar las actividades de vigilancia, seguimiento y control de los contratos bajo los parámetros establecidos en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, sus decretos reglamentarios, las normas civiles y comerciales y demás que rijan la materia, lo establecido en el contrato, en el caso de la interventoría o de la prestación de servicios de apoyo a la labor del supervisor, y lo dispuesto en el manual de contratación de cada entidad, respecto a las políticas de supervisión o interventoría.

En virtud de los principios constitucionales de eficacia y celeridad, desde la perspectiva del Control Interno, en la normatividad de las entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública se deberían establecer las definiciones, funciones, prohibiciones y demás reglas que garanticen el control y seguimiento permanente y oportuno de los contratos que celebren.

¿QUÉ CUALIDADES DEBE TENER EL INTERVENTOR O SUPERVISOR DE UN CONTRATO?

El perfil que debe satisfacer el contratista o el servidor público que desempeñará las actividades de interventoría o supervisión, respectivamente, debería determinarse en los estudios previos de cada contratación objeto de vigilancia,

buscando garantizar la idoneidad y capacidad técnica, administrativa, legal y financiera, de acuerdo con la complejidad y extensión de esta labor, para cumplir con las funciones asignadas, en el caso del supervisor, o las obligaciones pactadas, en el caso de los interventores contratados o de los contratos de apoyo a la gestión celebrados.

¿QUÉ FUNCIONES O ACTIVIDADES DEBEN CUMPLIR O DESARROLLAR LOS SUPERVISORES E INTERVENTORES?

• **FUNCIONES ADMINISTRATIVAS:** Verificación del cumplimiento oportuno de las diligencias de orden administrativo propias del contrato suscrito.

• **FUNCIONES TÉCNICAS:** Verificación de cada uno de los procesos técnicos a cargo del contratista, con el fin de constatar que se adelanten de conformidad con las normas técnicas aplicables, que cumplen con las especificaciones técnicas previstas, los planos, estudios y diseños, los cronogramas y presupuestos correspondientes.

• **FUNCIONES LEGALES:** Verificación del cumplimiento de la normatividad general y particular contractual vigente

• **FUNCIONES FINANCIERAS:** Verificación de las actuaciones del contratista de orden financiero, contable y presupuestal, que se deban realizar dentro del marco del contrato suscrito.

El artículo 84 del aludido estatuto resaltó un deber fundamental de los supervisores e interventores, como es el de mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan

poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

EL INCUMPLIMIENTO DE ESTE DEBER ACARREA SERÍAS CONSECUENCIAS PARA EL INTERVENTOR. ES ASÍ COMO EL PARÁGRAFO 2 DEL CITADO ARTÍCULO 84 DISPUSO:

“Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal:

k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.”

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que declare el incumplimiento, previa la actuación administrativa correspondiente.

Por su parte, el parágrafo 3 de la norma señaló que el interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, *será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.*

¿QUÉ FACULTADES TIENEN LOS SUPERVISORES O INTERVENTORES?



De acuerdo con lo señalado en el artículo 84 del Estatuto Anticorrupción, los supervisores o interventores podrán:

- SOLICITAR INFORMES
- SOLICITAR ACLARACIONES Y EXPLICACIONES SOBRE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO

Además de estas facultades, PUEDEN Y DEBEN, orientar la ejecución de los contratos; colaborar con el contratista para facilitar el cumplimiento de lo pactado; absolver dudas técnicas o de otra índole que le competan; estudiar, avalar, de ser procedente, y tramitar las solicitudes de modificación del contrato y restablecimiento del equilibrio financiero; gestionar las acciones que conminen al contratista al cumplimiento del negocio o a sancionar el incumplimiento total o parcial de éste y, finalmente, CERTIFICAR la ejecución satisfactoria de las obligaciones contempladas en el acuerdo de voluntades, para que la entidad contratante proceda a los pagos a que haya lugar, y de ser pertinente, a la liquidación del negocio jurídico.

¿QUÉ RESPONSABILIDAD TIENEN LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PARTICULARES QUE EJERCEN LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA DE UN CONTRATO ESTATAL?

El Estatuto Anticorrupción modificó de forma sustancial el alcance de la responsabilidad de los supervisores e interventores de los contratos.

El artículo 82, que reformó lo previsto en el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, dispuso:

“Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.

Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos

respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.”

Esta responsabilidad será reglamentada por el Gobierno Nacional.

Además de las consecuencias patrimoniales y la inhabilidad especial contemplada para el interventor que falte al deber de información ya mencionado, el parágrafo 1 del artículo 84 de la Ley 1474 modificó el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, contemplando como falta gravísima:

“No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

¿QUÉ PREGUNTAS SE PUEDE PLANTEAR UN OPERADOR PREVENTIVO EN ESTA ETAPA?

Para conocer cómo se ha llevado a cabo la supervisión o interventoría de un contrato, los operadores preventivos pueden resolver, entre otros, los siguientes cuestionamientos:

16. Memorias del Programa de Capacitación en participación ciudadana y control social: En la garantía de derechos y en la contratación estatal. Módulo V. El Control a la gestión contractual de las entidades públicas. María Lorena Cuéllar. Asesora PGN. Programa de Apoyo al Fortalecimiento Institucional. 2011

- ¿El contrato contó con la supervisión definida durante el plazo de ejecución?
- ¿Consta la designación del supervisor o responsable encargado de realizar el control y seguimiento a la ejecución del contrato?

- ¿Consta la fecha a partir de la cual se inició el plazo de ejecución del contrato de interventoría, en caso de existir tal figura?

- ¿Se respetaron los plazos, parciales o totales, pactados en el contrato, para el cumplimiento de las obligaciones?

- ¿Se cumplieron los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y legalización del contrato?

- ¿El contrato se modificó, prorrogó o adicionó? ¿Se suscribieron las respectivas minutas?

- ¿Se encuentran debidamente justificadas dichas modificaciones, prórrogas, adiciones, otrosí?

- ¿Consta el concepto del interventor/supervisor del contrato sobre las variaciones adoptadas?

- ¿Se cumplieron los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y legalización de las modificaciones, adiciones, prórrogas, otrosí?

- ¿Constan los pagos efectuados? ¿Coinciden con lo pactado? ¿Cada pago se encuentra justificado en las certificaciones de cumplimiento expedidas por el supervisor o interventor del contrato?

Para resolver las preguntas planteadas se sugiere tener en cuenta las siguientes definiciones ¹⁶:

PRÓRROGA: Ampliación del plazo total de ejecución del contrato o del plazo de cumplimiento parcial de las obligaciones.

ADICIÓN: Modificación en el valor del contrato, que lo acrece.

OTROSI: Aclaración al texto del contrato para corregir o precisar la redacción de las cláusulas, que no implica variación en la voluntad de las partes.

MODIFICACIÓN: cambio de algunas de las cláusulas del contrato, distintas a la ampliación del plazo o valor o la aclaración o corrección de su texto.



ETAPA POST CONTRACTUAL

Además de las etapas expuestas, existe una FASE POSCONTRACTUAL, que consiste en la verificación integral del cumplimiento de las obligaciones de las partes, frente a lo dispuesto en el contrato y a la normatividad pertinente, con el fin

de otorgar el recibo a satisfacción del bien, obra o servicio, proceder al último pago pactado y a efectuar el balance financiero del negocio con miras a finiquitar el vínculo surgido.

Esta fase puede comprender la liquidación del contrato, cuando esta es exigida por la normatividad vigente, artículo 60 de la Ley 80 de 1993, 11 de la Ley 1150 de 2007¹⁷ y 217 del Decreto Ley 019 de 2012. Resulta fundamental en esta fase final, que la entidad contratante verifique qué obligaciones a cargo del contratista quedan pendientes a la firma del acta de recibo final o de liquidación del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordena su liquidación unilateral, asociadas por lo general, a la garantía técnica que cubre los bienes, obras o servicios contratados, que, además, suelen estar cobijadas en los amparos correspondientes de la garantía única constituida. Por ejemplo, calidad de los bienes, correcto funcionamiento, estabilidad de la obra, responsabilidad civil extracontractual, etc.

¿QUÉ PREGUNTAS SE PUEDE PLANTEAR UN OPERADOR PREVENTIVO EN ESTA ETAPA?

Para examinar el balance final de ejecución del contrato, el operador puede

resolver, entre otras, las siguientes preguntas:

- ¿Se cumplió el objeto pactado? ¿El supervisor o interventor avaló el recibo a satisfacción del bien, obra o servicio (cuando no sea necesaria la liquidación), suscribió el acta de liquidación por mutuo acuerdo o gestionó la liquidación unilateral del contrato, en los términos de ley?
- ¿Se dejaron salvedades en la liquidación del contrato o en el acta de recibo a satisfacción?
- ¿Se amortizó en su totalidad el anticipo girado al contratista? ¿Se agotó el pago anticipado efectuado?
- ¿Se verificó el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, pendientes a la firma del acta de recibo final o a la liquidación del contrato, bien sea de mutuo acuerdo o de forma unilateral?
- En el caso de haberse presentado siniestros durante la vigencia de la garantía única constituida o de la garantía técnica otorgada, ¿Se requirió al contratista o se hicieron efectivas las garantías correspondientes?

17. IDEM. “LIQUIDACIÓN POR MUTUO ACUERDO DE LAS PARTES: liquidación del contrato que se efectúa de forma conjunta y por mutuo acuerdo de las partes. Debe llevarse a cabo en el término pactado dentro del contrato o pliego de condiciones de la respectiva convocatoria o, de no haberse pactado, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

-LIQUIDACIÓN UNILATERAL: liquidación del contrato que realiza de forma unilateral la entidad pública contratante, cuando pese a la convocatoria del contratista, no se pudo llevar a cabo la liquidación por mutuo acuerdo del contrato (por la no concurrencia del contratista o por el desacuerdo de las partes sobre el particular). Se efectúa a través de la expedición de un acto administrativo debidamente motivado, dentro del término de dos meses, contados a partir del vencimiento del plazo para realizar la liquidación por mutuo acuerdo (artículo 11 de la Ley 1150 de 2007) o hasta el vencimiento del término de caducidad de la acción contractual.

-LIQUIDACIÓN JUDICIAL: liquidación realizada por el Juez del contrato.”

5 POLÍTICAS DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL

PARA EFECTOS DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL, LA GESTIÓN CONTRACTUAL COMPRENDE TODAS LAS ACTUACIONES O TRÁMITES QUE SE DESARROLLAN PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES, SERVICIOS Y OBRAS, POR PARTE DE ENTIDADES PÚBLICAS O DE PARTICULARES QUE EJERCEN FUNCIONES PÚBLICAS.

POLÍTICAS.

Las siguientes políticas deberán aplicarse a toda actuación preventiva integral que se ejerza sobre la gestión contractual de las entidades públicas y de los particulares que ejercen funciones públicas.

5.1 OPORTUNIDAD DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL.

Recibida la solicitud de acompañamiento o conocidos los hechos que exijan la gestión de la Procuraduría General de la Nación, el operador preventivo deberá efectuar el análisis de éstos, con el fin de establecer, valorando los criterios señalados a continuación, si es procedente o no el inicio de actuación preventiva integral.

- Gravedad de los hechos

- Cuantía del proceso de selección o contrato
- Naturaleza del contrato o proceso de selección
- Impacto en la sociedad de los fines perseguidos por la contratación

De este análisis se dejará constancia en el informe de inicio de la actuación.

En todo caso, cuando decida iniciar la actuación preventiva, el operador obrará con diligencia y oportunidad, atendiendo las etapas perentorias y preclusivas de la gestión contractual del Estado.



EJEMPLO DE LA OPORTUNIDAD:



Interesados en un proceso de selección, reglado por el Estatuto General de Contratación, encuentran diversas irregularidades en el trámite adelantado por la entidad contratante por lo cual solicitan al operador preventivo, acompañe la convocatoria.

El operador preventivo, una vez evaluada la solicitud recibida, atendiendo los criterios de selectividad dispuestos en la Resolución No. 456 de 2010, evidencia que el proceso es de una cuantía importante, que atañe al desarrollo de un proyecto trascendental para la comunidad y determina que las denuncias efectuadas revisten gravedad, por ello, decide tramitar un caso ordinario y de forma prioritaria revisa la documentación del proceso publicada en el SECOP. ANTES DE QUE SE LLEVE A CABO LA DILIGENCIA DE CIERRE, recibo y entrega de las ofertas, envía una comunicación con distintas observaciones, que exhortan a la entidad contratante a analizar aspectos fundamentales del proceso.

Producto de la comunicación recibida, la entidad contratante suspende el plazo de la convocatoria y, tras efectuar el análisis correspondiente, en el marco de su autonomía institucional, decide REVOCAR el acto de apertura del proceso. Posteriormente inicia un nuevo proceso, que se tramita sin sobresaltos, de forma adecuada y transparente. La PGN logró salvaguardar la legalidad, proteger los derechos de la comunidad y evitar la pérdida de recursos. Eso es **OPORTUNIDAD** en la actuación.



5.2 ACOMPAÑAMIENTO PREVENTIVO AL TRÁMITE DE PROCESOS DE CONTRATACIÓN.

El acompañamiento preventivo de la Procuraduría General de la Nación al trámite de procesos de contratación, se debe efectuar, por regla general, desde su inicio, es decir, desde la etapa de publicación de los estudios previos y proyectos de pliegos de condiciones correspondientes o desde la expedición del acto de apertura.

Lo anterior, con el fin de que se tenga acceso oportuno a la información del proceso y puedan efectuarse las observaciones a que haya lugar, existiendo la posibilidad de que la entidad contratante las analice y verifique la utilidad o provecho de éstas, y la oportunidad de que responda las inquietudes o entregue la información requerida por la entidad.

De forma excepcional, atendiendo la gravedad de los hechos denunciados o conocidos por la Procuraduría, relacionados con la verificación, evaluación o demás actuaciones que deban surtir las entidades públicas, hasta la adjudicación de la convocatoria respectiva, se podrán iniciar actuaciones preventivas una vez llevada a cabo la diligencia de cierre de los procesos. En estos casos, el operador preventivo deberá dejar constancia, en el informe inicial, de los fundamentos que dieron lugar al acompañamiento, de forma posterior a la presentación de ofertas.

Teniendo en cuenta el principio de economía que rige la gestión contractual del Estado, que consagra la preteritoriedad y preclusividad de las etapas de cada convocatoria pública, las observaciones que presente el operador preventivo deberán referirse exclusivamente a los documentos producidos por la entidad contratante en el período en el que se emprende el acompañamiento.

EJEMPLO DE LA PERTINENCIA EN LA ACTUACIÓN:

El proponente de una convocatoria pública tramitada por una Empresa Social del Estado Hospital, conforme a las previsiones del Manual de Contratación que rige su gestión, presenta una solicitud de acompañamiento al proceso de contratación debido a que considera que en la etapa de evaluación de las ofertas se están cometiendo errores y violando el principio de contradicción.



El operador analiza la petición y pese al estado de la convocatoria encuentra que puede acudir a la excepcionalidad e iniciar el acompañamiento preventivo, con el fin de evitar que se incumpla el deber de selección objetiva, y, a futuro, una vez adjudicado el proceso, se presenten conflictos jurídicos que menoscaben el patrimonio público.

Por ello, tras elaborar el informe de inicio del caso ordinario, da traslado de la solicitud elevada por el proponente a la entidad contratante, exponiendo conceptos jurídicos sobre el particular y algunos desarrollos jurisprudenciales y doctrinales, solicitando información sobre las razones o determinaciones adoptadas.

Frente a la comunicación recibida por parte de la PGN, el Hospital, en el marco de su autonomía institucional, reevalúa su concepto inicial, verificando los hechos expuestos por el oferente, y resuelve la situación de forma favorable al interés general.

Como se puede observar, el operador preventivo evaluó la solicitud, definió abrir un caso ordinario, analizó jurídicamente la situación, exhortó a la empresa social a verificar sus determinaciones y logró proteger el interés general, al evitar que se incumpla el deber de selección objetiva y que se presenten hechos que podrían constituir faltas disciplinarias.

Esto lo hizo en una etapa final de la actividad precontractual, es decir, actuando en el marco de la excepcionalidad que plantea la Resolución No. 456 de 2010, pero con el fin de proteger el interés general. Dejó constancia de estas razones

tanto en el informe de inicio como en el de finalización de la actuación.

Desde luego, por la perentoriedad y preclusividad de las etapas de la gestión contractual, solo se ocupó de analizar los documentos relacionados con la solicitud elevada por el proponente y no volvió sobre los términos de contratación o pliegos de condiciones o sobre los demás documentos generados de forma previa a su intervención en el proceso.

5.2.1 ASISTENCIA A AUDIENCIAS.

Por criterio general, no se asistirá a audiencias de ningún tipo, dentro de convocatorias públicas de contratación, en las que no se haya iniciado actuación preventiva integral.

Lo anterior, teniendo en cuenta la responsabilidad de la labor que efectúa la Procuraduría General de la Nación, el respeto que debe guardar por las actuaciones de las demás entidades públicas y los límites legales y jurisprudenciales que existen para el ejercicio de la labor preventiva.

De forma excepcional, cuando se evidencien posibles irregularidades en el trámite o procedimiento de las audiencias, relacionadas especialmente con la aplicación del debido proceso, se podrán acompañar audiencias sin haberse iniciado la correspondiente actuación preventiva.

En todo caso, el operador preventivo deberá dejar constancia de los motivos de su decisión, bien sea en el informe de desarrollo o seguimiento o en el de

finalización de la actuación preventiva integral.

EJEMPLO DE LA PERTINENCIA DE ACOMPAÑAR EL TRÁMITE DE AUDIENCIAS PÚBLICAS, EN EL MARCO DE UN PROCESO DE SELECCIÓN:



Un veedor ciudadano solicita al operador preventivo su asistencia a una audiencia pública de adjudicación de una licitación pública, por cuanto no se le va a permitir el ingreso a las instalaciones en las que se llevará a cabo la diligencia, pese a que elevó una solicitud formal, a la cual la entidad contratante manifestó, que debido a las fuertes medidas de seguridad implementadas para el acceso del público, no podía permitir su entrada y permanencia en el recinto.

El operador preventivo verifica que la audiencia se desarrollará al día siguiente de la radicación de la petición por parte del veedor, sin embargo, pese al avanzado estado de la convocatoria, estudia el comportamiento de la entidad y encuentra que puede estar desconociendo presupuestos constitucionales y legales relativos a la participación ciudadana y al derecho a ejercer control social. En dicha medida, da traslado de forma inmediata de la solicitud del veedor, recordando a la entidad vigilada los postulados normativos que regulan el tema.

Toda vez que no recibe respuesta alguna de la entidad contratante decide asistir a la diligencia, llevando copia de la comunicación remitida y una carta de

presentación como servidor designado para el acompañamiento. Iniciada la audiencia solicita el uso de la palabra y explica las razones de su intervención, requiriendo de forma respetuosa se le entregue copia de la respuesta emitida o se le precise la posición institucional frente a la observación efectuada.

El ordenador del gasto manifiesta que no recibió comunicación sobre el particular y decide suspender la audiencia para revisar el tema. Tras una hora de suspensión se reinicia la jornada y el ordenador del gasto da la orden correspondiente para permitir el ingreso del veedor ciudadano, tomando atenta nota de las manifestaciones que públicamente efectúa. En audiencia se resuelven las inquietudes presentadas por el veedor y se adjudica el proceso.

El veedor insiste en sus denuncias, de las cuales se deja constancia en el acta de la audiencia y en el acto administrativo de adjudicación. El operador preventivo solicita copia de estos documentos, elabora el informe de cierre de la solicitud y, atendiendo el deber consagrado en el numeral 24 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, da traslado de la queja presentada a la dependencia competente.

Si se analiza el caso expuesto, se evidencia que el operador preventivo actuó oportunamente, limitándose a los hechos puestos en su conocimiento, respetando la perentoriedad y preclusividad de las etapas de desarrollo de la convocatoria, animado por la intención de evitar la vulneración de un derecho fundamental como es el de la participación ciudadana. Así mismo, se constata que obró de forma responsable

al dar traslado al competente de una queja sobre la comisión de posibles faltas disciplinarias.

5.2.2 EXHORTACIÓN AL ANÁLISIS DE LA POSIBILIDAD DE REVOCAR ACTOS ADMINISTRATIVOS PRECONTRACTUALES Y CONTRACTUALES COMPETENCIA:

La revocatoria directa de los actos administrativos precontractuales o contractuales podrá ser solicitada de forma exclusiva por el Procurador General de la Nación, como lo establece el numeral 37¹⁸ del artículo 7 del Decreto 262 de 2000.

Cuando una dependencia, en el trámite de una actuación preventiva, determine la necesidad de requerir expresamente la revocatoria de un acto administrativo, deberá elevar la solicitud correspondiente ante el despacho del Procurador General de la Nación.

CAUSALES DE LA SOLICITUD:

a. **PARA EL ACTO ADMINISTRATIVO DE APERTURA DE UNA CONVOCATORIA:** El operador preventivo podrá plantear al Procurador General la posibilidad de solicitar la revocatoria del acto administrativo de apertura de una convocatoria pública, en

18. DECRETO 262 DE 2000. Artículo 7. Numeral 37. "Solicitar la suspensión de actuaciones administrativas o la revocatoria de los actos administrativos a ellas referentes en defensa del orden jurídico o del patrimonio público."

el marco de lo dispuesto por el artículo 2.1.1, párrafo 2, y artículo 2.2.2, párrafo 2, del Decreto 734 de 2012.

b. **PARA LOS DEMÁS ACTOS ADMINISTRATIVOS PRECONTRACTUALES O CONTRACTUALES:** El operador preventivo podrá plantear al Procurador General la posibilidad de solicitar la revocatoria del acto administrativo cuando éste pueda ser opuesto, de forma evidente, a la Constitución Política o a la ley; cuando pueda no estar conforme con el interés público o social, o atentar contra él, o causar agravio injustificado a una persona.

c. **OPORTUNIDAD:** Teniendo en cuenta los términos preclusivos y perentorios para el desarrollo de las diferentes etapas de los procesos de selección y de ejecución de los contratos, el operador preventivo solo podrá plantear la revocatoria del acto administrativo de apertura de una convocatoria, hasta que se lleve a cabo el cierre, es decir, hasta el recibo y apertura de los ofrecimientos.

Así mismo, solo podrá plantear la revocatoria de un acto administrativo precontractual en las siguientes circunstancias:

- Para el acto expedido antes de la recepción de ofertas, hasta la fecha prevista para el efecto.

- Para el acto emitido con posterioridad al cierre de la convocatoria, hasta su adjudicación o declaratoria de desierta.

La revocatoria de un acto administrativo contractual solo se podrá plantear hasta la liquidación por mutuo acuerdo, unilateral o judicial del contrato.

CONTENIDO ESPECÍFICO DEL INFORME QUE SUSTENTA LA PETICIÓN ELEVADA AL PROCURADOR GENERAL.

La sugerencia de solicitud de revocatoria de un acto administrativo de carácter precontractual o contractual deberá remitirse junto con el informe de inicio o desarrollo de la actuación preventiva integral, en el que conste, por lo menos, la siguiente información:

DE LA REVOCATORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE ORDENA LA APERTURA DE UNA CONVOCATORIA:

- Descripción de las modificaciones efectuadas al pliego de condiciones o su equivalente.
- Confrontación de las modificaciones introducidas al pliego de condiciones o su equivalente, frente al contenido del documento de estudios previos de la contratación.
- Examen jurídico de la posible substancialidad de las modificaciones adoptadas por la entidad que adelanta la convocatoria.
- Verificación jurídica de la posible ocurrencia de las circunstancias previstas en el artículo 93 del Código Contencioso Administrativo.

DE LA REVOCATORIA DE CUALQUIER OTRO ACTO ADMINISTRATIVO PRECONTRACTUAL O CONTRACTUAL:

Verificación jurídica de la posible ocurrencia de las circunstancias previstas en el artículo 93 del Código Contencioso Administrativo.

EJEMPLO DE LA PERTINENCIA DE SUGERIR AL PROCURADOR GENERAL, LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO DE APERTURA DE UNA CONVOCATORIA

Una entidad del nivel territorial adelanta una licitación pública que tiene por objeto entregar en concesión la explotación de un bien público, con el fin de garantizar la prestación de un servicio.



Tras recibir observaciones evidencia que debe ajustar el plazo de la concesión, por inconvenientes en la modelación financiera del negocio. Procede entonces a expedir una adenda modificando el elemento referido.

Esta situación es puesta en conocimiento de la PGN por parte de un interesado en el proceso, quien solicitó a la entidad contratante la revocatoria del acto de apertura de la convocatoria, con fundamento en lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012.¹⁹

El operador preventivo analiza el asunto y decide adelantar un caso ordinario. Elabora el informe de inicio de la actuación, revisando los documentos

precontractuales publicados en el portal único de contratación.

Evidencia entonces que por la expedición de la adenda que modifica el plazo de la concesión podría haberse generado un cambio fundamental en los estudios de mercado realizados, así como en la formulación del modelo financiero del contrato.

Por lo expuesto, verifica que es necesario **RECORDAR** (no solicitar, sugerir o recomendar) al ordenador del gasto la posibilidad que le asiste de aplicar el citado el parágrafo 2 del artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012. En tal sentido remite comunicación sobre el asunto, presentando para el análisis jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha definido el plazo de la concesión como un elemento fundamental de dicho negocio jurídico.

El ordenador del gasto hace caso omiso a los argumentos esbozados por la PGN y se abstiene de pronunciarse sobre éstos.

El operador preventivo recibe cinco quejas más de otros interesados en el proceso, quienes denuncian un presunto desconocimiento del principio de planeación, indicando que bajo las condiciones dispuestas por la entidad en el pliego de condiciones y pese a la adenda expedida, no logran validar la viabilidad financiera del negocio, lo cual precisan, impide la formulación de una oferta económica seria y acorde al mercado.

19. El contenido de los estudios y documentos previos podrá ser ajustado por la entidad con posterioridad a la apertura del proceso de selección. En caso que la modificación de los elementos mínimos señalados en el presente artículo implique cambios fundamentales en los mismos, la entidad, con fundamento en el numeral 2 del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, o norma legal que lo modifique, adicione o sustituya, y en aras de proteger el interés público o social, podrá revocar el acto administrativo de apertura.

En vista de la gravedad que puede tener el tema a futuro, frente a la posibilidad de un desequilibrio económico del contrato de concesión o del surgimiento de un conflicto jurídico entre las partes que exponga al erario o la solidez del proyecto, en un tema sensible para la comunidad, el operador preventivo elabora el informe correspondiente y lo remite al despacho del Procurador General, con un proyecto de comunicación para su firma, en el que se solicita al ordenador del gasto de la entidad vigilada, la revocatoria del acto administrativo de apertura de la licitación, ratificando los criterios jurídicos expuestos y dando traslado de las múltiples quejas recibidas.

Finalmente, la entidad vigilada revalúa su posición, revoca la resolución que ordenó el trámite de la licitación y reinicia la contratación, tras ajustar el documento de estudios previos y el pliego de condiciones.

5.2.3 SUSPENSIÓN DE PROCESOS DE SELECCIÓN.

Con el fin de que las entidades públicas contratantes evalúen circunstancias de interés público o general, el operador preventivo podrá recordar al responsable, la posibilidad que existe de suspender los procesos de selección en los términos previstos por el Parágrafo 1 del artículo 2.2.2 del Decreto 734 de 2012.

El artículo 160 de la Ley 734 de 2000, que faculta al Procurador General de la Nación para solicitar la suspensión de actuaciones administrativas, circunscribe dicha potestad al desarrollo de un proceso disciplinario.

EJEMPLO DE LA PERTINENCIA DE RECORDAR LA POSIBILIDAD DE SUSPENDER EL TRÁMITE DE UNA CONVOCATORIA PÚBLICA

Una entidad pública que adelanta una selección abreviada de menor cuantía con el objeto de contratar la construcción de una edificación para uso institucional, no atiende dentro de las especificaciones técnicas del pliego de condiciones las normas que garantizan el acceso a la población en estado de discapacidad. Por tal razón, una ONG interpone una acción de tutela con el fin de que se proteja el derecho de esta población vulnerable al acceso y la movilidad, y remite una solicitud de intervención en el trámite de la convocatoria a la PGN.



El operador preventivo analiza el asunto, verifica la situación de la acción judicial tramitada y recuerda a la entidad contratante la posibilidad que le asiste, en los parámetros del parágrafo 1 del artículo 2.2.2 del Decreto 734 de 2012, de suspender el proceso con el fin de verificar las solicitudes elevadas así como las resultas de la acción impetrada.

La entidad suspende el proceso por una semana y determina finalmente que debe revocar el acto de apertura de la convocatoria teniendo en cuenta las falencias en los diseños, que no acataron las normas técnicas de acceso a personas en estado de discapacidad. El juez tutela

los derechos de los peticionarios y ordena a la PGN efectuar seguimiento de la actuación con el fin de que la protección exigida se concrete.

5.3 TERMINACIÓN DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL.

El operador preventivo ordenará la terminación de la actuación preventiva en los siguientes eventos:

- Cuando se realicen todas las actividades planeadas.

EJEMPLO: Un operador preventivo inicia el trámite de un caso ordinario, atendiendo una solicitud de acompañamiento preventivo integral que eleva una entidad pública, con el fin de examinar de forma conjunta su gestión contractual y plantear acciones de mejoramiento. Se elabora el informe de inicio y se determinan las siguientes actividades: acompañamiento selectivo a un proceso de contratación relevante, mesas de trabajo para la revisión y mejoramiento del manual de contratación y tres jornadas de capacitación dirigida a los servidores de la entidad objeto de vigilancia. Transcurridos tres meses, se han realizado todas las actividades planeadas; por lo tanto, se evalúa la gestión y se elabora el informe final, terminando así la actuación tramitada.

- Por sustracción de materia, es decir, cuando se termine el proceso de contratación, bien sea con la adjudicación, declaratoria de desierto o revocatoria del acto de apertura de la convocatoria, o la relación contractual objeto de vigilancia,

por la liquidación por mutuo acuerdo, unilateral o judicial del contrato.

EJEMPLO: Una entidad pública solicita un acompañamiento preventivo para examinar una problemática que afronta, relacionada con la oposición de una comunidad a la ejecución de contrato que se encuentra paralizado, causando un grave perjuicio al erario y a las metas de gestión planteadas por la administración.

El operador preventivo inicia un caso ordinario, lleva a cabo mesas de trabajo con la comunidad, alienta a las partes en conflicto a una salida negociada y logra acercar los intereses en pugna, desentramando la ejecución del acuerdo.

Tras varios meses de seguimiento, el contrato finaliza de forma satisfactoria y se liquida por mutuo acuerdo, sin obstáculos. Entonces, el operador preventivo elabora el informe de finalización y da por terminada su actuación.

- Cuando la entidad vigilada no analice las observaciones presentadas por este ente de control y se niegue a manifestarse frente a éstas o a resolver las inquietudes o solicitudes de información elevadas.

EJEMPLO: Una entidad pública tramita un concurso de méritos, desconociendo probablemente varios postulados legales, por lo cual un medio de comunicación local hace pública denuncia. El operador preventivo, que revisa a diario las noticias relacionadas con la gestión contractual del territorio de su competencia, verifica que la convocatoria implica la adjudicación de cuantiosos recursos del Estado y puede afectar la ejecución de un megaproyecto de obras, trascendental para el desarrollo de la zona. Por lo

expuesto, inicia el trámite de un caso relevante. Remite varias comunicaciones a la entidad contratante, dando traslado de un sinnúmero de quejas que recibe tras el anuncio del acompañamiento. Pese a lo expuesto, la entidad se niega a dar respuesta a las solicitudes de información elevadas y a pronunciarse sobre los argumentos expuestos por la PGN.

Ante la situación, el operador preventivo evidencia que no se logrará ningún resultado de la actuación y la da por terminada elaborando el correspondiente informe.

En este ejemplo, es imprescindible anotar que **NINGUNA ENTIDAD PÚBLICA O PARTICULAR QUE CUMPLE FUNCIONES PÚBLICAS** están obligados a acatar las observaciones de la PGN, en tal sentido, el hecho de la terminación de la actuación por esta causa no implica que se deba, de forma genérica, dar traslado del informe de finalización para el inicio de una investigación disciplinaria. Esto solo ocurrirá si existe evidencia de posibles irregularidades, cuya ocurrencia, calificación, gravedad y responsabilidad será revisada por el competente, en el marco de lo dispuesto en el Código Disciplinario Único, **NO POR EL OPERADOR PREVENTIVO**. También se deberá dar traslado del informe cuando se reciban quejas sobre la actuación de la entidad contratante.

La terminación de una actuación preventiva no constituye su archivo, en el sentido procesal del término, de modo que puede ser objeto de reiniciación cuando se considere pertinente, teniendo en cuenta la existencia de motivos que así lo exijan o haya información adicional que amerite una nueva acción.

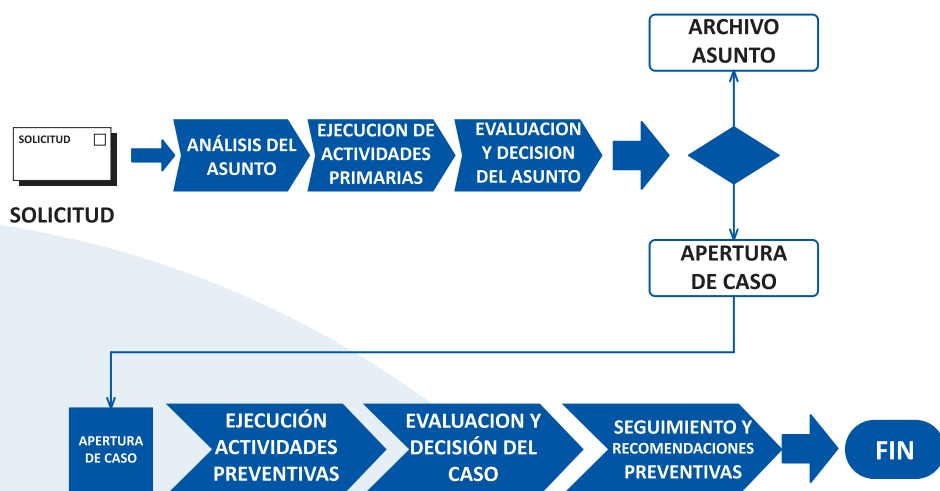


6 PROCEDIMIENTO DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL

LAS ACTUACIONES PREVENTIVAS INTEGRALES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL SE DESARROLLARÁN APLICANDO PARA EL EFECTO EL PROCEDIMIENTO DEFINIDO EN LA RESOLUCIÓN No.

015 DE 2010, O DE LA NORMATIVIDAD INTERNA QUE LA MODIFIQUE, ADICIONE O REEMPLACE. El procedimiento puede ser consultado en el link http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/SIP/PRO-PR-00-001_Procedimiento_preventivo_integral_v1.pdf

El procedimiento puede sintetizarse de la siguiente manera:



Para desarrollar la actuación preventiva integral se debe actuar con las tres

“P”

PLANEACIÓN: implica analizar el asunto, estudiar sus aspectos legales y fácticos y programar de forma lógica y coherente las actividades que se van a ejecutar en la actuación preventiva.

PRUDENCIA: necesaria para recordar la naturaleza y límite de la actuación preventiva integral, para obrar con cautela y respeto por la gestión y autonomía de las entidades vigiladas.

PROACTIVIDAD: “Este término, que procede del latín, está compuesto por dos palabras («pro», raíz latina: pro-, que significa ‘después de’, y «actividad», que significa ‘eficiencia de obrar’, ‘diligencia, eficacia’, raíz latina: activitas, activitatis.”²⁰

20. Definición tomada de “Etimología” página Web <http://es.wikipedia.org/wiki/Proactividad>

Estas exigencias implican que el operador preventivo no solo debe conocer los límites y políticas de su función o la normatividad, jurisprudencia y doctrina de los temas que aborda, TAMBIÉN se requiere, de forma prioritaria, que planee y organice las actividades que realizará, con creatividad, positivismo y vocación de servicio.

Por ello, antes de iniciar el trámite de UN ASUNTO se deben verificar los tiempos de gestión, los recursos con los que se cuenta y las exigencias puntuales de dedicación, priorizando las metas institucionales, definidas en los correspondientes planes estratégicos.



7 PRODUCTOS DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL

PRODUCTOS DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA INTEGRAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL:

Atendiendo las etapas de desarrollo de la actuación preventiva integral, contempladas en el artículo 18 y subsiguientes de la Resolución No. 490 de 2008, y las definiciones transcritas, los Informes de actuación serán registrados en el Sistema de Información Misional SIM, en acatamiento de las directrices que imparta la entidad al respecto.

7.1 TRASLADO A ENTES CON COMPETENCIAS DISCIPLINARIAS, FISCALES Y PENALES.

Si del trámite de la actuación preventiva se deducen hechos con posibles connotaciones disciplinarias, penales o fiscales, el operador preventivo deberá dar traslado a los competentes, a la mayor brevedad posible, adjuntado copia de los informes expedidos sobre el particular. No obstante se dé inicio de la actuación disciplinaria, se podrá continuar con la actuación preventiva, con el fin de optimizar la gestión de la entidad vigilada, dentro de los límites expuestos en el presente documento.

7.2 FORMULACIÓN DE PROYECTOS.


Las dependencias competentes para desarrollar la actuación preventiva integral en materia de contratación estatal, en atención a un caso o a un conjunto de ellos, o a una necesidad identificada, podrán desarrollar proyectos que incluyan acciones dirigidas a todas las entidades públicas vigiladas o a todos los particulares que ejercen funciones públicas, de acuerdo con la competencia territorial asignada, con el fin de prevenir la comisión de conductas disciplinarias reiteradas o de evitar la vulneración del orden jurídico o la afectación del patrimonio público.

7.3 INFORMES


Los informes de actuación preventiva integral, definidos en la Resolución No. 490 de 2008, en concordancia con lo dispuesto por la Resolución No. 015 de 2010, serán obligatorios, bajo los parámetros y formatos definidos dentro del Sistema Integral de Prevención.

Los formatos que se han implementado a la fecha para el efecto son, entre otros, los relacionados a continuación, que pueden ser consultados en el link http://www.procuraduria.gov.co/portal/?option=com_content.view&id=481&layout=edit


7.3.1 Formato de informe de Cierre de Solicitud

 <p>PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION</p>	PROCESO PREVENTIVO	Fecha de Revisión	13-12-2011
	SUBPROCESO (SI APLICA)	Fecha de Aprobación	22-02-2012
	FORMATO CIERRE DE SOLICITUDES	Versión	1
	REG-PR-00-005	Página	1 de 1
1. Dependencia			
2. Fecha de Cierre de solicitud			
3. IUS No.:		4. Fecha IUS:	
5. Radicados Asociados:		6. Radicados Anexos:	
7. Nombre del solicitante:			
8. Materia de Vigilancia:		9. Monto Vigilado:	
10. Entidad (es) Vigilada (s):		11. No. Población beneficiada:	
12. Breve descripción de la Solicitud:			
13. Actividades Primarias realizadas y resultados obtenidos:			
14. Conclusiones y Recomendaciones:			
15. Nombre del Funcionario Nombre del Cargo			
16. Vo.Bo. Nombre Jefe de Dependencia Nombre del Cargo			

7.3.2 Formato de informe de Iniciación de Caso Ordinario o Relevante

 PROCURADURÍA <small>GENERAL DE LA NACIÓN</small>	PROCESO PREVENTIVO	Fecha de Revisión	13-12-2011
	N.A.	Fecha de Aprobación	22-02-2012
	FORMATO INICIACIÓN DE CASO	Versión	1
	REG-PR-00-004	Página	1 de 1
1. Dependencia			
2. Fecha de Iniciación de Caso			
4. IUC No.:		4. Fecha IUC:	
5. Tipo de Caso Ordinario: <input type="checkbox"/>		Relevante: <input type="checkbox"/>	
6. Origen del caso: (si proviene de una solicitud, indique el número y la fecha del IUS):			
7. Materia de Vigilancia:		8. Monto Vigilado:	
9. Entidad (es) Vigilada (s):		10. No. Población Beneficiada:	
11. Objeto de la actuación Preventiva			
12. Marco Normativo Aplicable y otras fuentes de información			
13. Diagnóstico			
14. Plan de acción con las actividades preventivas a desarrollar			
No.	Actividad	Fecha	Responsable
15. Nombre y firma operador preventivo Cargo			
16. Vo.Bo. Nombre Jefe de Dependencia Cargo			

7.3.3 Formato de informe de Finalización de Caso Ordinario o Relevante

 <p>PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION</p>	PROCESO PREVENTIVO	Fecha de Revisión	13-12-2011
	N.A.	Fecha de Aprobación	22-02-2012
	FORMATO FINALIZACIÓN DE CASO ORDINARIO O RELEVANTE	Versión	1
	REG-PR-00-007	Página	1 de 1
1. Dependencia			
2. Fecha de Iniciación de Caso			
4. IUC No.:		4. Fecha IUC:	
5. Tipo de Caso Ordinario: <input type="checkbox"/>		Relevante: <input type="checkbox"/>	
6. Origen del caso: (si proviene de una solicitud, indique el número y la fecha del IUS):			
7. Radicados Asociados:		8. Radicados Anexos:	
9. Materia de Vigilancia:		10. Monto Vigilado:	
11. Entidad (es) Vigilada (s):		12. No. Población Beneficiada:	
13. Objeto de la Actuación Preventiva			
14. Marco Normativo Aplicable y otras fuentes de información			
15. Actividades preventivas realizadas y resultados obtenidos			
16. Conclusiones y recomendaciones.			
15. Nombre y firma operador preventivo Cargo			
16. Vo.Bo. Nombre Jefe de Dependencia Cargo			

Más allá de la generación de estos productos, lo que debe buscar la actuación preventiva integral en materia de contratación estatal es RESULTADOS.

7.4 Y ¿CUÁLES SON ESTOS RESULTADOS?

EVITAR que se vulneren derechos humanos, se despilfaren los recursos públicos y se viole o desconozca el sistema normativo, por ello la prevención no puede ser entendida como la etapa previa al inicio de una actuación disciplinaria, sino la acción que impide que se cometa la irregularidad. Lo anterior que no significa que en los términos del numeral 24 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, no se deba dar traslado al


competente, de los hechos irregulares de los que tenga conocimiento.

PROMOVER la adopción de buenas prácticas en la gestión contractual del Estado y el respeto por los derechos fundamentales.


GARANTIZAR la participación ciudadana en el control social a la gestión contractual del Estado, generando espacios de reflexión y creación de conocimiento, y sirviendo de enlace en la comunicación efectiva entre los ciudadanos y la administración pública.

Además de lo expuesto, el operador preventivo debe documentar cada una de las actuaciones que realiza, para ello deberá diligenciar los formatos que se presentan a continuación:

7.4.1 Acta de Reunión

	PROCESO PREVENTIVO			Fecha de Revisión	13-12-2011	
	N.A.			Fecha de Aprobación	22-02-2012	
	FORMATO ACTA DE REUNIÓN			Versión	1	
	REG-PR-00-001			Página	1 de 1	
Dependencia						
Tema u objetivo						
Funcionario responsable						
DD	MM	AAAA	Lugar	Hora inicio	Hora fin	
Asuntos tratados						
Conclusiones / Compromisos						
Documentación Anexa						
ASISTENTES						
Nombres y apellidos		Cargo	Entidad	Teléfono/celular	e-mail	Firma

7.4.2 Constancia de Atención al Usuario

 PROCURADURÍA <small>GENERAL DE LA NACIÓN</small>	PROCESO PREVENTIVO			Fecha de Revisión	13-12-2011	
	N.A.			Fecha de Aprobación	22-02-2012	
	FORMATO ACTA DE REUNIÓN			Versión	1	
	REG-PR-00-002			Página	1 de 1	
Dependencia						
DD	MM	AAAA	Lugar		Hora inicio	Hora fin
Tema						
Funcionario responsable						
Tipo de Atención		Personal <input type="radio"/>	Telefónica <input type="radio"/>	Electrónica <input type="radio"/>		
Asuntos Tratados/Resultados de la atención						
Documentos que aporta						
DATOS DE LOS USUARIOS						
Nombres y apellidos	Cargo	Entidad	Teléfono/celular	e-mail	Firma	

8. ESTRATEGIA DE ATENCIÓN AL USUARIO

Quienes acuden a la PGN buscan una instancia imparcial, amable y seria, que les brinde orientación y promueva la protección de sus derechos.

Quienes deben atender las actuaciones preventivas integrales, si bien no solicitaron el acompañamiento, y tal vez tengan aprehensión frente al organismo de control, requieren contar con una entidad ecuánime, diligente, idónea y cordial.

Por ello, el servicio preventivo debe caracterizarse por las tres:

“A”


AGILIDAD, Para garantizar la protección oportuna del derecho en discusión o el restablecimiento del derecho vulnerado.

ACCESO: Para garantizar la protección de los derechos de todos.

ASESORÍA: Para que los individuos o colectividades puedan ejercer directamente los mecanismos constitucionales y legales para la protección de sus derechos, cuando las solicitudes excedan la competencia de la Procuraduría.

Para medir el nivel de satisfacción de los usuarios aplique la siguiente encuesta:

8.1 Encuesta de Satisfacción de la Atención a Usuarios

	PROCESO PREVENTIVO	Fecha de Revisión	13-12-2011
	N.A.	Fecha de Aprobación	22-02-2012
	FORMATO ENCUESTA DE SATISFACCIÓN A USUARIOS	Versión	1
	REG-PR-00-003	Página	1 de 1
1. Dependencia			
2. Fecha de			
3. Tema			
4. Evaluación de la Atención			
<p>4.1 Considera usted que la calidad del servicio ofrecido por la PGN fue:</p> <p>Excelente <input type="radio"/> Buena <input type="radio"/> Regular <input type="radio"/> Mala <input type="radio"/></p> <p>En caso negativo explique: _____</p>			
<p>4.2 ¿ El servidor de la PGN fue claro en las instrucciones u orientaciones suministradas ?</p> <p>Si <input type="radio"/> No <input type="radio"/></p> <p>En caso negativo explique: _____</p>			
<p>4.3 ¿ El servidor de la PGN fue amable en su atención ?</p> <p>Si <input type="radio"/> No <input type="radio"/></p> <p>En caso negativo explique: _____</p>			
<p>4.4 ¿ Considera que fue atendido en el tiempo adecuado ?</p> <p>Si <input type="radio"/> No <input type="radio"/></p> <p>En caso negativo explique: _____</p>			
<p>4.5 ¿ Utilizaría nuevamente los servicios de la Procuraduría ?</p> <p>Si <input type="radio"/> No <input type="radio"/></p>		<p>4.6 ¿ Recomendaría usted los servicios de la Procuraduría?</p> <p>Si <input type="radio"/> No <input type="radio"/></p>	

Mantenga la encuesta en un lugar asequible al público o entréguela tras efectuar una atención o desarrollar una actuación preventiva integral.



RECUERDE
*La única forma de mejorar es conociendo
nuestras falencias y debilidades.
¡ Promueva la evaluación externa y la
autoevaluación !*

BIBLIOGRAFÍA

NORMAS

Constitución Política de Colombia

Código Contencioso Administrativo

Ley 80 de 1993

Ley 1150 de 2007

Ley 1474 de 2011

Decreto Ley 262 de 2000

Decreto Ley 19 de 2012

Decreto 734 de 2012

PÁGINAS WEB

<http://es.wikipedia.org>

<http://www.procuraduria.gov.co>

<http://www.ramajudicial.gov.co>

LIBROS

Circular Conjunta No. 34 de 2011. Auditoría General de la República y Contraloría General de Santander.

Contratación Visible, Manual para un buen control de recursos en la contratación pública. Procuraduría General de la Nación, Auditoría General de República e Instituto de Estudios del Ministerio Público. GÓMEZ LEE, Iván Darío,

Cuadernillo No. 1 Procedimiento Preventivo de la PGN, de la Serie de Documentos para el Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención.

Estudios sobre la reforma del estatuto contractual Ley 1150 de 2007. Editorial Universidad Externado De Colombia. Colombia 2009. BENAVIDES RUSSI, José Luis.

Memorias del Programa de Capacitación en participación ciudadana y control social: En la garantía de derechos y en la contratación estatal. Módulo V. El Control a la gestión contractual de las entidades públicas. María Lorena Cuéllar. Asesora PGN. Programa de Apoyo al Fortalecimiento Institucional. 2011

Recomendaciones para la Elaboración de Estudios Previos – Aplicación del Principio de Planeación. Procuraduría General de la Nación. 2010. CUÉLLAR CRUZ, María Lorena.

Sentencia de 29 de agosto de 2007, Radicación número: 15324, Consejero Ponente, Dr. Mauricio Fajardo Gómez. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

Sentencia de 10 de marzo de 2005, Radicación: 25000-23-26-000-2003-01195-01(AP), Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.





Este libro se terminó de imprimir
en los Talleres de Exprescards C.I - S.A.S
en Septiembre de 2012, Bogotá Colomba