	ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS	Código: F-DO-0038
		Versión: 01
		Página 1 de 8

Las faltas gravísimas relacionadas con la supervisión de contratos estatales

Charles Figueroa Lopera¹
Institución Universitaria de Envigado
Especialización en Derecho Disciplinario
2022

RESUMEN

El derecho disciplinario se funda en la garantía de la función pública como elemento indispensable para lograr el cometido estatal, es decir, los fines esenciales del Estado. Así, el Derecho Administrativo sancionador tiene como propósito la persecución de los comportamientos de los servidores públicos, como de los particulares que excepcionalmente presten una función pública, cuando estos son contrarios a la función pública.

Los graves hechos de corrupción administrativa ocurridos en nuestro país en los últimos años, han sido factores determinantes de leyes como el Estatuto Anticorrupción, (Ley 1474, 2011) Ley de Transparencia (Ley 2195, 2022), y el mismo Código General Disciplinario (Ley 1952, 2019, modificado por la Ley 2094 de 2021) al traer un capítulo especial dedicado a las faltas disciplinarias relacionadas con la contratación pública, así como el rol que ocupa el supervisor del contrato estatal.

PALABRAS CLAVE:


Falta gravísima, servidor público, contrato estatal, supervisor, sanción disciplinaria

ABSTRACT

Disciplinary law is based on the guarantee of public service as an indispensable element in achieving the State's mission, that is, the essential aims of the State. Thus, the administrative sanctioning law comes to prosecute the conduct of public servants, as well as individuals who exceptionally perform a public function, when these are contrary to the public function.

The serious acts of administrative corruption that have occurred in our country in recent years have been determining factors of laws such as the Anti-Corruption Statute, the Transparency Law, and

¹ Abogado de UNISABANETA (2019); Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma Latinoamericana (2011); Magister en Derecho Administrativo (2018) de la misma Universidad; Especialista en Contratación Estatal de la Universidad de Medellín (2021).

	ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS	Código: F-DO-0038
		Versión: 01
		Página 2 de 8

the General Disciplinary Code itself, bringing a special chapter dedicated to disciplinary offenses related to public procurement, as well as the role occupied by the supervisor of state contracts.

KEY WORDS

Very serious misconduct, public servant, state contract, supervisor, disciplinary sanction


INTRODUCCIÓN

Las faltas disciplinarias corresponden a la descripción que hace el legislador de aquellas conductas que no son de buen recibo para el ordenamiento jurídico, que por tanto, merecen todo el reproche de la sociedad en cuyo caso, es menester de la autoridad disciplinaria (Procuraduría General de la Nación, Personerías Distritales y Municipales y/o las Unidades de Control Interno Disciplinario), las encargadas de ejercer dichas facultades de restricción de los derechos de los servidores públicos, e incluso de los particulares que excepcionalmente despliegan una función pública

Los servidores públicos ostentan muchos roles dentro de las actividades de la administración para el cumplimiento de los fines estatales bajo el ejercicio de atribuciones variadas. Así, para el logro de los cometidos estatales, el contrato estatal viene a desarrollar en gran medida, la función administrativa, por medio de este se pretende resolver las necesidades básicas insatisfechas de la población, la calidad de vida y el bienestar general (Art. 2º de la C.P.).

Las actividades estatales contractuales se encuentran sometidas a reglas jurídicas precisas establecidas por el legislador o por el poder reglamentario del ejecutivo orientadas a que de las etapas del proceso de contratación pública se desarrollen en cumplimiento de los principios constitucionales de la función administrativa (Art. 209) y de los principios de la contratación estatal consignados en el Estatuto de Contratación (Ley 80, 1993). Estas etapas son preclusivas, perentorias y obligatorias y deben agotarse para el buen desempeño de la función administrativa.

Una de esas etapas es la de ejecución contractual, la cual se encamina a dar cumplimiento al contrato suscrito entre la entidad estatal y el contratista, en la que en nombre de la entidad, el supervisor juega un papel activo desde la vigilancia, control y garantía de los derechos de las partes contractuales así como de la sociedad y el interés general. Toda la actividad de la administración en este ámbito, viene a ser protegida desde el Código General Disciplinario, canon normativo, de cuyo artículo 54, ocupó sendos numerales para describir las faltas gravísimas relacionadas con la contratación pública y los numerales 6 y 7 las que atañen al rol de supervisor, pero, al ser normas en blanco, resulta indispensable que en este trabajo realicemos una aproximación cercana a la finalidad pretendida por el legislador con dichas preceptivas.

	ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS	Código: F-DO-0038
		Versión: 01
		Página 3 de 8

1. La función pública y el régimen de las faltas disciplinarias.

El artículo 122 (Constitución Política de Colombia, 1991) ofrece la garantía de que ninguna autoridad, ningún servidor público, podrá ejercer sus competencias y funciones por fuera de lo señalado en la misma Carta, la ley o el reglamento (manual de funciones). Estas atribuciones se ejercen con el apremio del artículo 6 de la Carta, el cual le ordena a los servidores públicos, un comportamiento más riguroso que al ciudadano del común, no le basta con cumplir la Constitución y la ley, deberá, adicional a esto, no extralimitarse y mucho menos omitir deberes en el ejercicio de sus funciones.


Las actividades desplegadas en virtud de estas atribuciones deben fundarse en el cumplimiento estricto de los principios de la función administrativa descritos en el artículo 209 Superior, los cuales orientan el cumplimiento de los fines esenciales del Estado señalados en el artículo 2 (ibid.). Dichos fines son los mismos que persigue el Estatuto de Contratación Estatal cuando señala el artículo 3 que “al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines” (Ley 80, 1993).

a. Las faltas gravísimas en la ley disciplinaria.

El artículo 46 del canon disciplinario (Ley 1952, 2019) clasifica las faltas de los sujetos disciplinables en: gravísimas, graves y leves, siendo las gravísimas las de mayor entidad de afectación a la función pública, en tanto que estas solo deben reprocharse en la forma dispuesta por el legislador conforme a lo dispuesto por el artículo 29 (Constitución Política de Colombia, 1991) al señalar que “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”, atendiendo al principio de legalidad y de tipicidad de las faltas en materia disciplinaria como desarrollo del estado social y democrático de derecho.

La taxatividad de las faltas disciplinarias persigue que las autoridades disciplinarias profesen respeto y observancia al estado de derecho como garantía del principio de seguridad jurídica que protege la seguridad individual y se convierte en obstáculo para la arbitrariedad administrativa en el ejercicio del poder sancionatorio estatal.

El Derecho Disciplinario se funda en la garantía de la función pública como elemento indispensable para lograr que los servidores públicos cumplan con los cometidos estatales, es decir, los fines esenciales del estado. Así, el Derecho Administrativo sancionador viene a perseguir los comportamientos de los servidores públicos, como de los particulares que excepcionalmente presten una función pública, cuando son contrarios a esta.

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo Vigilada Mineducación</p>	ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS	Código: F-DO-0038
		Versión: 01
		Página 4 de 8


Colombia ha padecido año tras año graves hechos de corrupción administrativa relacionadas con la contratación pública. Surgen leyes como el Estatuto Anticorrupción, Ley de Transparencia, y el mismo Código General Disciplinario, al dedicar seria atención a las faltas disciplinarias relacionadas con la contratación pública y especialmente a la actividad de los supervisores de los contratos.

Además de lo anterior, el sistema sancionatorio disciplinario se sirve de normas sustantivas y adjetivas para el ejercicio del ius puniendi disciplinario por parte del Estado, con las que busca la obediencia y correcto comportamiento de los servidores públicos frente al servicio que presta en atención al interés general.

b. Las faltas relacionadas con la contratación estatal.

Dada la importancia del contrato estatal y su relación estricta con la concreción de los fines esenciales del Estado, resulta determinante que la ley disciplinaria considere que los comportamientos contrarios a la correcta contratación pública, sea reprochada con mayor vehemencia, rigor y sanción que otras de inferior entidad. Lo que persigue no es únicamente la moralidad de la administración o el cumplimiento de meras reglas administrativas, se deprecia los efectos nocivos que pueden generarse en el despliegue de conductas contrarias al buen obrar administrativo en sede contractual.

El legislador disciplinario (Ley 1952, 2019) consideró como falta gravísima (Art. 54) cualquiera de las siguientes conductas: a) la celebración de contratos de prestación de servicios con el fin de camuflar una relación laboral y pretender con esta el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista; b) Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal i) con persona que este incurra en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, ii) con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución, y iii) sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental; c) Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual: i) en detrimento del patrimonio público, o ii) con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa; d) hacer uso del poder exorbitante contractual en el caso de la terminación unilateral y la caducidad sin que se presenten las causales previstas en los artículos 17 y 18 del estatuto de contratación (Ley 80, 1993); e) declarar la urgencia manifiesta para la celebración de los contratos contraviniendo lo dispuesto en el artículo 42 *ibid.*; y, f) las que realiza el supervisor del contrato en virtud del seguimiento y control que se hace del contrato estatal.

	ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS	Código: F-DO-0038
		Versión: 01
		Página 5 de 8

c. Las faltas gravísimas relacionadas con la supervisión de contratos estatales

El artículo 54 del Código General Disciplinario (Ley 1952, 2019) trae consigo dos numerales dedicados especialmente a la intervención del supervisor de la contratación administrativa. Para los acápites 6 y 7 de dicha norma las siguientes conductas constituyen falta gravísima: “6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad” y “7. Omitir, el supervisor o el interventor, el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento”.

2. El proceso contractual


El régimen de contratación pública se encuentra señalado principalmente en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1450 y 1474 de 2011 y Decreto 1082 de 2015, entre otras normas complementarias y reglamentarias. Contiene etapas ineludibles que deben estar presentes en cada proceso contractual, en unos casos más rigurosas y complejas que otras atendiendo a los criterios de selección del contratista (Licitación Pública, Selección Abreviada, Concurso de Méritos y Contratación Directa - Art. 2 (Ley 1150, 2007) y Mínima Cuantía – Art. 94 (Ley 1474, 2011).

a. Etapas del proceso contractual

Las entidades estatales tienen el deber de planear la contratación pública de tal forma que se ajuste a los principios de la función administrativa, así, se tienen unas etapas preclusivas, perentorias y obligatorias que dan cuenta de la concreción material de la necesidad insatisfecha de la población con relación al cómo se resolverá la misma.

i) Precontractual.

Esta etapa inicia desde 1) la estructuración del Plan Anual de Adquisiciones el cual contiene la lista de bienes, obras y servicios que las entidades pretenden adquirir durante una vigencia fiscal; 2) el análisis que permita conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgos que puedan llegar a derivarse de esto; y 3) los estudios y documentos previos que le darán soporte a esta para la elaboración del proyecto de pliegos, de los pliegos de condiciones y así como del

	ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS	Código: F-DO-0038
		Versión: 01
		Página 6 de 8

contrato; y que llega hasta el acto administrativo que ordena la adjudicación del contrato.

En esta etapa no hay supervisor contractual, aunque es frecuente en la práctica administrativa que quien ostenta el rol propio de justificación de la necesidad, análisis del sector, de precios, entre otros, en esta instancia, funja en la etapa sucesiva como supervisor, aunque no es un criterio legal, la usanza administrativa de las entidades estatales permite colegir dicha práctica.

ii) Etapa Contractual.


Esta etapa inicia desde la suscripción del contrato y es conocida como la etapa de ejecución del contrato, la cual va hasta el acta de terminación del contrato. Esta instancia es sin lugar a dudas el momento protagónico del supervisor del contrato, el cual, puede ser ejercido por el representante legal de la entidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 y siguientes de la Ley 489 de 1998 también puede delegarse a un servidor público de la entidad respectiva, mediante acto administrativo de designación, la autoridad administrativa, le transfiere las funciones precisas de supervisión, vigilancia y control para la correcta ejecución del contrato, para que este sí logre sus fines.

iii) Etapa post-contractual

No menos importante a las demás, esta etapa comprende desde la liquidación del contrato bien sea bilateral o de manera unilateral y alcanza hasta la vigencia de las pólizas y garantías que se hubieren exigido por parte de la entidad estatal desde la etapa precontractual. En esta instancia la actividad del supervisor es menos activa que en la contractual, pero de igual importancia dado que la liquidación del contrato siempre requerirá el conocimiento técnico e intervención de este servidor del Estado. Así mismo, resulta determinante su participación para cuando sea necesario declarar la siniestrabilidad del contrato por las causas contractuales y legales que merezcan atención.

b. Los principios de la contratación estatal y de la función administrativa.

La Ley 80 de 1993 consagra tres principios fundantes de todo ese sistema jurídico a saber: 1) transparencia; 2) economía; y 3) responsabilidad; además de los constitucionales de: 4) igualdad; 5) moralidad; 6) eficacia; 7) economía; 8) celeridad; 9) imparcialidad; y 10) publicidad, señalados en el artículo 209 Superior, que le dan soporte no solo a las actuaciones de la administración en general sino que, permiten determinar el correcto obrar del supervisor en las etapas de la contratación en las que interviene.

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo Vigilada Mineducación</p>	ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS	Código: F-DO-0038
		Versión: 01
		Página 7 de 8

El incumplimiento de estos principios activa la cláusula del reproche disciplinario, y, respecto del supervisor del contrato como ya se dijo, se adopta en cualquiera de las siguientes modalidades así: 1) por acción, i) Certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad; y 2) por omisión: i) No exigir la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal; ii) No exigir la calidad de los bienes exigidos por las normas técnicas obligatorias; iii) Omitir el deber de informar a la entidad los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles; iv) Omitir el deber de informar los hechos que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato; y, v) Omitir el deber de informar los hechos constitutivos de incumplimiento contractual.


c. El contrato estatal

Encontramos su configuración legal en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual señala que: son "... todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo..." son definidos en dicha norma, y enlista entre otros, el de obra, el de consultoría, el de prestación de servicios, y el de concesión. Adicionalmente, en lo no dispuesto en la lista enunciada en el estatuto de contratación, es menester remitirnos a los contratos descritos en el código civil y en el código de comercio.

d. La supervisión de los contratos

Conforme al artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, la supervisión contractual busca: i) proteger la moralidad administrativa; ii) prevenir la ocurrencia de actos de corrupción; y, iii) tutelar la transparencia de la actividad contractual. Constituye una obligación para las entidades públicas debido a la vigilancia permanente a la ejecución del objeto contratado. Esta importante actividad consiste en un "... 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".

Los supervisores contractuales por destinación propia de la ley (Artículo 84 Ibid.), están obligados a realizar seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista, para ello deberán solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción

	ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS	Código: F-DO-0038
		Versión: 01
		Página 8 de 8

tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

e. La sanción disciplinaria

Establece el Código General Disciplinario que estas faltas cometidas por el supervisor del contrato se observan desde lo preceptuado en el artículo 48 en tanto que podrán ser merecedores de: 1. Destitución e inhabilidad general de diez (10) a veinte (20) cuando las faltas han sido cometidas dolosamente; y, 2) Destitución e inhabilidad general de ocho (8) a diez (10) años cuando son realizadas con culpa gravísima.

CONCLUSIONES

La labor que desempeña el supervisor de un contrato estatal es indispensable para que la entidad estatal alcance el objeto de cada contrato. Son servidores públicos que ejercen actividades de vigilancia y control para la correcta ejecución contractual garantizando con esto la moralidad administrativa, la función pública y el cumplimiento de los fines esenciales del estado.

La ley disciplinaria trae consigo dos faltas disciplinarias gravísimas dedicadas a la labor del supervisor, las cuales ubican el comportamiento desafecto de la norma bien sea por acción o por omisión en el ejercicio de las funciones propias de este rol contractual.

La intervención que hace el supervisor en el contrato estatal tiene injerencia en cada una de las etapas, pero su papel más activo se presenta en la etapa de ejecución contractual, luego, en la etapa post-contractual. Si bien es cierto en la etapa de planeación no actúa como supervisor, la práctica administrativa sí señala que quien apoya la labor técnica en etapa precontractual, resulta ejerciendo como supervisor en las dos etapas subsiguientes.

BIBLIOGRAFÍA

- Ley 1474 (Congreso de la república 12 de Julio de 2011).
- Ley 2195 (Congreso de la república 18 de Enero de 2022).
- Ley 1952 (Congreso de la república 28 de Enero de 2019).
- Ley 80 (Congreso de la república 28 de octubre de 1993).
- Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente 1991).
- Ley 1150 (Congreso de la República 15 de Julio de 2007).
- Decreto 1082 (Presidencia de la República 26 de Mayo de 2015).