

OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO  
BOLETIN No. 3

DIRECCIONAMIENTO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA SERVIDORES PÚBLICOS

1. ¿QUÉ ES EL DIRECCIONAMIENTO EN LA CONTRATACIÓN?

Se entiende por direccionamiento en la contratación toda actuación orientada a favorecer indebidamente a un proponente, contratista o tercero dentro de un proceso contractual, mediante la manipulación de requisitos, estudios previos, evaluaciones o condiciones de participación.

El direccionamiento en la contratación estatal corresponde a toda actuación administrativa, técnica, financiera o jurídica encaminada a restringir injustificadamente la pluralidad de oferentes o favorecer indebidamente a un interesado determinado dentro de un procedimiento contractual, prácticas que afectan la libre concurrencia y vulneran los principios establecidos en la contratación pública colombiana.

Esta conducta puede materializarse desde la etapa precontractual, mediante la estructuración sesgada de estudios previos, análisis del sector, limitaciones técnicas para favorecer a un proponente, uso de una modalidad de selección que no corresponde, requisitos habilitantes o factores de ponderación que impidan una selección objetiva.

La jurisprudencia ha señalado que el direccionamiento contractual vulnera de manera directa, entre otros principios de la contratación estatal el de transparencia, así en sentencia del Consejo de Estado con radicado No. Expediente No.00867 del 2011, Magistrada ponente Dra. Olga Melida Valle De La Hoz, señaló:

**“PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA - Obligación de realizar los procesos de licitación, concurso o contratación directa sin tener en consideración favores o factores de afecto o de interés.**

*De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, la contratación estatal tiene como fin, "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". Al efecto, el legislador dispuso que las actuaciones contractuales de las entidades estatales deben supeditarse al cumplimiento de los principios de la contratación estatal. El principio de transparencia dispone que la selección de los contratistas debe "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; 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". Con el objetivo de limitar la discrecionalidad del administrador público, se impone el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garantizan la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir. En este orden de ideas,*

la suscripción del contrato debe estar precedida, de acuerdo con la letra del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 de un proceso de licitación o concurso público y, excepcionalmente, de un proceso de contratación directa. (...) Es en desarrollo del principio de transparencia que se impone la obligación de realizar los procesos de licitación, concurso o contratación directa **"sin tener en consideración favores o factores de afecto o de interés" Lo anterior, con el objetivo de garantizar el derecho a la igualdad entre los oferentes y evitar el favorecimiento indebido, por cuanto se estarían desconociendo los principios de igualdad e imparcialidad"**.

De otro lado el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero ponente: **ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-03-06-000-2010-00034-00(1992)**, indicó:

*"(...) La selección objetiva, según lo enseña la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, es una regla de conducta de la actividad contractual, así como un principio que orienta los procesos de selección tanto de licitación pública como de contratación directa, y un fin, pues apunta a un resultado, la escogencia de la oferta más ventajosa para los intereses colectivos perseguidos con la contratación.*

*El Legislador al definir lo que se entiende por selección objetiva, pretende regular la escogencia de la mejor oferta mediante un proceso en el que prime la transparencia, la imparcialidad e igualdad de oportunidades, ajena a consideraciones subjetivas, para lo cual juegan un papel preponderante los factores y criterios de selección que en función de la específica necesidad pública haya fijado la administración en los pliegos de condiciones.*

*Por estas razones la consagración legal del deber de selección objetiva se enmarca en la institución del acto reglado. Por el contrario, se entiende como acto discrecional, aquella determinación en la cual la administración puede optar entre varias soluciones posibles, siendo válida aquella que escoja. Lo anterior significa que cualquier persona que aplique a la misma realidad fáctica, la ley y los reglamentos debe llegar a la misma decisión, de aquí que se califique como totalmente objetiva. Ello explica que para la actividad contractual de las entidades estatales, el legislador haya establecido un conjunto de normas que obligan a la administración a seleccionar objetivamente a su contratista imponiendo un procedimiento estricto y detallado de selección, para que todo el que evalúe las propuestas llegue a la misma conclusión sobre el adjudicatario del contrato.*

*Si los pliegos, que son el reglamento del procedimiento de selección del contratista y del contrato, están correctamente elaborados y las etapas del procedimiento de selección se cumplen como lo ordenan las normas aplicables, no debe haber discrecionalidad por parte de la autoridad a la hora de adjudicar y, por lo mismo, se dice que la selección ha sido objetiva; por el contrario, si hay margen para escoger al contratista con base en criterios que no estén expresamente definidos en la ley, los reglamentos y los pliegos, se dice que se violó la objetividad del proceso puesto que la selección se hizo en forma subjetiva.*

*Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.*

*En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes tendrán en cuenta los siguientes criterios:*

- 1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes.*
- 2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en*

los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. (...).”

## 2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El régimen de contratación estatal se encuentra sustentado, entre otras, en las siguientes disposiciones:

### **Constitución Política de Colombia**

- **Artículo 6:** Responsabilidad de los servidores públicos.
- **Artículo 83:** Principio de buena fe.
- **Artículo 90:** Responsabilidad patrimonial del Estado.
- **Artículo 209:** Principios de la función administrativa.
- **Artículo 267:** Vigilancia de la gestión fiscal.

Por otra parte, en el capítulo II de la Ley 80 de 1993, se contemplan los principios de la Contratación Estatal, en el artículo 23 señala:

**“ARTÍCULO 23. DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES.** Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.

La Secretaría Distrital de Gobierno, cuenta con un manual de contratación “Código: GCO-GCI-M003, que fija directrices y estándares para simplificar y homogenizar las acciones que se desarrollan en las diferentes etapas de la gestión contractual en las diferentes modalidades, que es un instrumento de apoyo que brinda a los servidores públicos y colaboradores las herramientas necesarias para la adecuada aplicación de los procesos y procedimientos mediante los cuales se ejerce la contratación de la Entidad en procura del efectivo cumplimiento de sus funciones, metas y objetivos institucionales, así también, el Manual de Buena Prácticas en la Actividad Contractual con “Código GCO-GCI-M005”, para que los procesos de selección adelantados por las diferentes dependencias de la Secretaría Distrital de Gobierno y de los Fondos de Desarrollo Local cumplan con los más altos estándares de planeación, transparencia, responsabilidad, selección objetiva y eficiencia y complemento a los instrumentos y lineamientos técnicos expedidos para la adquisición de bienes. De esta manera, el cumplir por parte de los funcionarios públicos a cargo de los procesos de contratación con los lineamientos que estos brindan, permitirían no caer en las practicas indebidas en la contratación como son el direccionamiento de contratos y con ello que exista una mayor transparencia en la contratación de la entidad.

### 3. CONDUCTAS QUE PUEDEN CONSTITUIR DIRECCIONAMIENTO

Entre otras, pueden considerarse prácticas irregulares las siguientes:

- Elaborar requisitos habilitantes o criterios de experiencia ajustados exclusivamente a un proponente.
- Limitar injustificadamente la pluralidad de oferentes.
- Filtrar información privilegiada antes de la publicación oficial del proceso.
- Manipular puntajes o evaluaciones técnicas.
- Fraccionar contratos para evadir modalidades de selección.
- Elaborar estudios previos sin soporte técnico, financiero o jurídico suficiente.
- Inducir o presionar decisiones contractuales en favor de terceros.
- Simular análisis de mercado o cotizaciones.
- Definición de experiencia específica coincidente con un único proponente.
- Inclusión de especificaciones técnicas innecesarias o direccionadas a una marca determinada.
- Omisión de estudios de mercado reales y verificables.
- Fraccionamiento contractual para alterar la modalidad de selección.
- Filtración de información privilegiada.
- Modificación injustificada de pliegos o cronogramas.
- Evaluaciones subjetivas sin soporte técnico suficiente.
- Restricción injustificada de observaciones ciudadanas.
- Uso indebido de contratación directa para eludir procedimientos competitivos.
- Elaboración de requisitos habilitantes desproporcionados o restrictivos.
- Registrar en SECOP información distinta, incompleta o incoherente frente a los documentos soporte del proceso.

### 4. CONSECUENCIAS DISCIPLINARIAS, FISCALES Y PENALES

El direccionamiento contractual puede dar lugar a faltas:

➤ **Disciplinarias**

- Suspensión.
- Destitución.
- Inhabilidad para ejercer cargos públicos.

➤ **Fiscales**

- Responsabilidad patrimonial por detrimento al erario.

➤ **Penales**

Dependiendo de la conducta, podrían configurarse delitos como:

- Interés indebido en la celebración de contratos.
- Contrato sin cumplimiento de requisitos legales.
- Concusión.
- Cohecho.
- Prevaricato.

## 5. CONCLUSIÓN

El Direccionamiento de contratos, conducta que conlleva la manipulación de los procesos de selección contractual para favorecer a un proponente específico, viola los principios constitucionales y de la contratación de transparencia, economía y responsabilidad y el de selección objetiva, que podría configurar una falta disciplinaria

Todos los servidores públicos y contratistas que intervienen en la actividad contractual, incluidos quienes estructuran, revisan, aprueban, publican, evalúan, supervisan o ejecutan procesos contractuales, tienen el deber de actuar con estricta observancia de los principios de imparcialidad, independencia, transparencia, moralidad administrativa, planeación y selección objetiva, lo anterior con el objeto de dar cumplimiento a los fines del Estado garantizando en todo momento que los recursos públicos se ejecuten de manera eficiente, objetiva y ajena a intereses propios.

La Oficina de Control Interno Disciplinario, en ejercicio de las funciones preventivas y pedagógicas orientadas al fortalecimiento de la función administrativa y la transparencia institucional, se permite reiterar a los servidores públicos la obligación de observar estrictamente los principios que rigen la contratación estatal, evitando conductas constitutivas de direccionamiento contractual o favorecimiento indebido de oferentes con fundamento en los principios de moralidad administrativa, transparencia, responsabilidad, economía, planeación y selección objetiva; previniendo de esta manera conductas relacionadas con el direccionamiento indebido en procesos contractuales. Advirtiendo que el desconocimiento de las normas que rigen la actividad contractual puede generar responsabilidades no solo de tipo disciplinario, si no también fiscal y penal.

**HUMBERTO DUARTE GARCIA**  
Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno

*Proyectó:* Francy Johana Chavarro Santanilla - Profesional Universitario 219-15  
Erlly Palacios Ramirez - Profesional Universitario 219-15  
*Revisó:* Claudia Salamanca - Profesional especializado 222-24  
Elizabeth Pérez Meneses - Profesional Universitario  
*Aprobó:* Humberto Duarte García - Jefe Oficina Control Disciplinario Interno.