

Ésta DEROGA la Resolución 456 de 2010; Le da ALCANCE a la Circular conjunta 39 de 2011; Circular Conjunta 9 de 2011; Directiva 7 de 2011



A ésta le da ALCANCE la Directivas 9, 35, 36 y 39 de 2020

RESOLUCIÓN No.0480 (16 DICIEMBRE 2020)

“Por medio de la cual se expide la política y las directrices para el ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en la Contratación Pública de las Entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado”

EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y en especial, las conferidas por el artículo 277 de la Constitución Política; y por los numerales 2, 3, 6, 7 y 8 del artículo 7º, y los numerales 1, 2 y 3 del artículo 24º del Decreto Ley 262 de 2000, y

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 277 de la Constitución Política, la Procuraduría General de la Nación en el marco del Estado social de derecho, es el órgano de control que tiene, entre otras funciones, las de proteger y promover los derechos humanos, propender por la vigencia de un orden social justo, proteger el interés público y vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

Que una de las funciones que tiene el Procurador General de la Nación es la de formular políticas generales y criterios de la vigilancia superior con fines preventivos, privilegiando la vigilancia del diseño, aprobación y ejecución efectiva de las políticas públicas a cargo de las distintas Entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

Que la función preventiva se focaliza en la garantía de los derechos constitucionales y busca anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos que los afecten, mediante la detección y advertencia de riesgos en la gestión pública.

Que el Procurador General de la Nación es el titular de la función preventiva y en tal virtud, podrá ejercerla directamente o por medio de sus delegados y agentes.

Que el numeral 3 del artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000 asigna a las Procuradurías Delegadas, el ejercicio, de manera selectiva, del control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación pública que adelantan los organismos y las entidades públicas.

Que en virtud de lo consagrado en el artículo 37 del Decreto Ley 262 de 2000 los procuradores judiciales tienen funciones preventivas y de control de la gestión, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y las leyes.

Que los numerales 8 del artículo 75 y 6 del artículo 76 del Decreto Ley 262 de 2000, asignan a las Procuradurías Regionales, Provinciales y Distritales la función de ejercer, de manera selectiva, el control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación pública que adelantan los organismos y las entidades públicas.

Que la Corte Constitucional en la Sentencia C-977 de 2002 sostuvo que: *“(...) para el Constituyente las funciones otorgadas al Procurador General de la Nación también tienen un carácter preventivo, toda vez que se dirijan a vigilar la conducta de los funcionarios públicos y el cumplimiento del ordenamiento jurídico, a velar por un ejercicio eficiente y diligente de sus funciones administrativas, a intervenir ante ellos en caso de necesidad*



RESOLUCIÓN No.0480 (16 DICIEMBRE 2020)

“Por medio de la cual se expide la política y las directrices para el ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en la Contratación Pública de las Entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado”

de defender el ordenamiento jurídico, el patrimonio público o los derechos y garantías fundamentales. Es decir, se quiso dar a la Procuraduría el carácter pleno de órgano de control y de vigilancia con herramientas suficientes para actuar de manera oportuna y eficaz, todo ello sin invadir la órbita de competencia de otros órganos”¹.

Que, conforme a lo anterior, se expidió la Resolución 456 de 2010, *“Por medio de la cual se fijan políticas y se definen aspectos relevantes de la actuación preventiva integral de 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 o administran recursos del Estado”.*

Que posteriormente, se expidió la Resolución 132 de 2014, *“Por medio de la cual se establece un nuevo enfoque, principios, lineamientos para el ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación, se modifica y fortalece el Sistema Integral de Prevención y se dictan otras disposiciones”.*

Que el diseño estructural del Sistema de Compra Pública está en constante cambio, y que con la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, las reformas legales de los años 2011, 2014, 2018 y 2020, la implementación de la Tienda Virtual del Estado Colombiano y el Sistema Electrónico de Contratación Pública II – SECOP II-, se hace necesario actualizar el modelo de función preventiva de la Procuraduría General de la Nación.

Que por medio de la Resolución 211 de 2020, se creó el Grupo de Trabajo Unidad de Gestión de Información e Inteligencia –UGII de la Procuraduría General de la Nación, quien tiene dentro de sus funciones la implementación de estrategias para optimizar los procesos de captura y extracción, procesamiento, análisis, administración, acceso y uso de la información que contribuyan a la oportuna identificación, focalización y priorización de las actuaciones de la Entidad, lo cual implica reformular las directrices respecto de la función preventiva en asuntos relacionados con Contratación Pública.

Que, con el objetivo de fortalecer el control público a través del mejoramiento de la efectividad de la Procuraduría General de la Nación y buscando la optimización de la eficiencia y coordinación de las funciones misionales a través de un enfoque centrado en un ciclo de control con herramientas de gestión de cambio y mitigación de riesgos, se expidieron una serie de guías y manuales directamente relacionadas con asuntos de Contratación Pública, que por el modelo establecido en la Resolución 456 de 2010 no son directamente aplicables por los operadores preventivos.

Que, con fundamento en lo anterior, se hace necesario actualizar la política y las directrices para el ejercicio de la función preventiva sobre la gestión contractual de las

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-977/2002. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.



RESOLUCIÓN No.0480 (16 DICIEMBRE 2020)

“Por medio de la cual se expide la política y las directrices para el ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en la Contratación Pública de las Entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado”

Entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. OBJETO. Adoptar la política y las directrices para el ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en la Contratación Pública.

Se entiende por Contratación Pública, para efectos de esta Resolución, el Sistema de Compra Pública definido por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, como la política pública de contratación, los procesos de contratación de las entidades sin importar su naturaleza jurídica o si cuentan con un régimen legal excepcional, así como la contratación de los particulares que desempeñen funciones públicas o administren recursos del Estado.

ARTÍCULO 2. PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN PREVENTIVA CONTRACTUAL.

Para el adecuado ejercicio de la función preventiva contractual, el operador preventivo aplicará los principios y lineamientos contenidos en los artículos 9 y 10 de la Resolución 132 de 2014 o la que haga sus veces, y velará por el cumplimiento de los principios del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

ARTÍCULO 3. COMPETENCIA. Los criterios de distribución de funciones y competencias preventivas en materia de contratación pública se ejercerán en los términos previstos en la Constitución Política, en el Decreto Ley 262 de 2000 y según los criterios de distribución y el orden de prelación establecido en los artículos 12 y 13 de la Resolución 132 de 2014 o la que haga sus veces.

ARTÍCULO 4. ALCANCE DE LA VIGILANCIA PREVENTIVA CONTRACTUAL.

La vigilancia preventiva de la Procuraduría General de la Nación en los procesos de contratación se adelantará primordialmente desde la etapa de planeación.

Lo anterior no obsta para que se ejerza vigilancia preventiva durante la etapa de selección y hasta la adjudicación, durante la etapa de ejecución del contrato y hasta la finalización del plazo del contrato, o durante la etapa de liquidación o hasta el vencimiento de las garantías, cuando los hechos denunciados o conocidos lo ameriten. El operador preventivo deberá dejar constancia de las motivaciones de la vigilancia.

ARTÍCULO 5. INICIO DE LA FUNCIÓN PREVENTIVA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. La función preventiva contractual podrá iniciarse a solicitud de:

1. Cualquier interesado en los procesos de contratación.
2. Las Entidades contratantes.



RESOLUCIÓN No.0480 (16 DICIEMBRE 2020)

“Por medio de la cual se expide la política y las directrices para el ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en la Contratación Pública de las Entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado”

3. Las veedurías ciudadanas.
4. La Procuraduría General de la Nación, cuando cualquiera de sus dependencias identifique la necesidad de iniciar vigilancia preventiva.

PARÁGRAFO. Cuando las Entidades soliciten el inicio de la vigilancia preventiva deberán justificar los riesgos que impliquen una posible vulneración al ordenamiento jurídico, una afectación al patrimonio público, o una violación de los derechos o las garantías fundamentales de los ciudadanos.

En caso de que la solicitud no esté justificada se procederá a su archivo, salvo que la Procuraduría determine la necesidad de iniciar la actuación preventiva contractual.

ARTÍCULO 6. CRITERIOS PARA DEFINIR LA OPORTUNIDAD DE LA VIGILANCIA PREVENTIVA CONTRACTUAL. La vigilancia preventiva contractual será selectiva, y, en consecuencia, el operador preventivo analizará, entre otros, los siguientes criterios para determinar la oportunidad y pertinencia para el inicio de la actuación preventiva, así:

1. Los derechos que se pretenden garantizar con los procesos de contratación o a la gestión contractual de las Entidades.
2. Los riesgos que impliquen una posible vulneración al ordenamiento jurídico, una afectación al patrimonio público, o una violación de los derechos o las garantías fundamentales de los ciudadanos.
3. La política pública asociada al proceso de contratación.
4. El aporte del proceso de contratación a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.
5. La cuantía del proceso de contratación en el marco del presupuesto de la Entidad.

El operador preventivo dejará constancia de este análisis en la decisión de iniciar o no la vigilancia preventiva, y obrará con diligencia y oportunidad, atendiendo las etapas perentorias y preclusivas del proceso de contratación.

ARTÍCULO 7. LÍMITES DE LA VIGILANCIA PREVENTIVA CONTRACTUAL. La actuación preventiva contractual no implicará en modo alguno coadministración, prejuzgamiento o injerencia en las decisiones administrativas, financieras, técnicas, jurídicas o de cualquier otra índole de las Entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos públicos. En consecuencia, en el ejercicio de la vigilancia preventiva no se expedirán conceptos, avales o aprobaciones a los procesos de contratación o a la ejecución o liquidación de los contratos.

Lo anterior, teniendo en cuenta la responsabilidad de la labor que efectúa la Procuraduría General de la Nación, el respeto que debe guardar por la autonomía de las demás Entidades o de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos



RESOLUCIÓN No.0480 (16 DICIEMBRE 2020)

“Por medio de la cual se expide la política y las directrices para el ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en la Contratación Pública de las Entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado”

públicos; y los límites legales y jurisprudenciales que existen para el ejercicio de la función preventiva.

ARTÍCULO 8. DESARROLLO DE LA VIGILANCIA PREVENTIVA CONTRACTUAL. Para desarrollar la vigilancia preventiva contractual, el operador preventivo tendrá en cuenta, entre otros asuntos:

1. La etapa en que se encuentra el proceso de contratación.
2. El análisis de los riesgos en el marco de los escenarios de la función preventiva.
3. Las guías desarrolladas por la Procuraduría General de la Nación, en especial, la Guía para la Vigilancia Preventiva en Contratación Estatal.
4. Las herramientas de análisis desarrolladas por la Unidad de Gestión de Información e Inteligencia – UGII.

La vigilancia preventiva contractual debe referirse a la etapa del proceso de contratación en que se inicia la vigilancia y puede hacerse por medio de actuaciones preventivas, tales como, visitas, mesas de trabajo, informes, observaciones, y en general, por medio de cualquier documento.

ARTÍCULO 9. ANALÍTICA DE DATOS. Para el ejercicio de la función preventiva contractual, el operador preventivo hará uso de las herramientas de análisis de datos y generación de información estratégica desarrollados por la Unidad de Gestión de Información e Inteligencia – UGII, que le permita actuar en los escenarios de anticipación, mitigación y/o restitución.

ARTÍCULO 10. IDENTIFICACIÓN DE LOS RIESGOS EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL. El operador preventivo identificará los principales riesgos en las etapas del proceso de contratación, así como las acciones que la Entidad o los particulares que ejercen funciones públicas o administren recursos públicos podrían implementar en su gestión.

Lo anterior, con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de la normativa, el uso eficiente de los recursos públicos, la integridad en el ejercicio de la función pública, y los derechos de los ciudadanos. Adicionalmente, el operador preventivo analizará y revisará, entre otras cosas:

1. En la etapa de planeación:
 - a. La relación del objeto contractual con el cumplimiento de la misión, funciones o políticas previstas en los planes de desarrollo, los planes sectoriales o los planes estratégicos de la Entidad.
 - b. La protección de los derechos de los ciudadanos por medio del proceso.
 - c. La inclusión del proceso en el Plan Anual de Adquisiciones de la Entidad.



RESOLUCIÓN No.0480 (16 DICIEMBRE 2020)

“Por medio de la cual se expide la política y las directrices para el ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en la Contratación Pública de las Entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado”

- d. El análisis del sector económico, efectuado de manera proporcional al valor y la complejidad del objeto contractual.
 - e. Que los documentos precontractuales de los procesos de selección incluyan los requisitos habilitantes, los riesgos del proceso de contratación, el valor del contrato, el análisis del sector económico respectivo y el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial.
 - f. Que el proceso garantice la pluralidad de oferentes y evite la concentración en uno o varios proveedores.
2. En la etapa de selección:
- a. Si las Entidades promueven la competencia, la publicidad y la publicación de la información, el debido proceso, y la selección objetiva de la mejor oferta.
 - b. La disponibilidad de los canales establecidos para presentar las ofertas.
 - c. La integración de las instancias responsables en la evaluación.
 - d. El cumplimiento de la normativa contractual y las condiciones del proceso en las decisiones adoptadas por los evaluadores y el ordenador del gasto.
 - e. La publicación de las ofertas y las evaluaciones para que los interesados puedan pronunciarse acerca de estos documentos.
3. En la etapa de contratación:
- a. La consistencia del contrato, con la planeación y la selección del proceso de contratación.
 - b. La publicación del contrato sea completa y oportuna.
 - c. El registro presupuestal y la aprobación de las garantías.
 - d. La posible concentración de la contratación en uno o varios proveedores.
 - e. El cumplimiento del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses.
4. En la etapa de ejecución:
- a. El uso de la adición o modificación de los contratos.
 - b. El ejercicio de las labores de supervisión e interventoría.
 - c. Los trámites de pago y el seguimiento integral de la ejecución del contrato.
 - d. El cumplimiento del contrato y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.
5. En la etapa de terminación y liquidación:
- a. El cumplimiento del objeto y las obligaciones del contrato.
 - b. El uso adecuado de los recursos públicos.
 - c. La integridad en el ejercicio de la función pública.



RESOLUCIÓN No.0480 (16 DICIEMBRE 2020)

“Por medio de la cual se expide la política y las directrices para el ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en la Contratación Pública de las Entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado”

Estos riesgos también aplicarán a los procesos que se adelanten bajo un régimen especial o excepcional de contratación; y no son taxativos, motivo por el cual, se podrán identificar e incluir otros, de conformidad con las metodologías desarrolladas por la Procuraduría General de la Nación y el análisis que haga el operador preventivo. Las actuaciones preventivas deberán fundamentarse en argumentos legales, jurisprudenciales, económicos y técnicos.

PARÁGRAFO. Por regla general, no se asistirá a las audiencias de los procesos de contratación en las cuales no se haya iniciado previamente una vigilancia preventiva contractual, o que estén relacionadas con incumplimientos contractuales.

Eventualmente, cuando por cualquier medio se conozcan de posibles situaciones que puedan vulnerar el ordenamiento jurídico o que puedan afectar el interés público o el patrimonio público, se podrá asistir a las audiencias en calidad de observador. De lo anterior, el operador preventivo dejará constancia de los motivos de su decisión.

ARTÍCULO 11. SOLICITUD DE REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN. El Procurador(a) General de la Nación, de forma exclusiva, podrá solicitar a las Entidades la revocatoria de los actos administrativos expedidos durante el proceso de contratación, en cualquiera de sus etapas, de acuerdo con lo establecido en el numeral 37 del artículo 7 del Decreto-Ley 262 de 2000.

El operador que, en ejercicio de la actuación preventiva contractual, considere necesario solicitar la revocatoria de un acto administrativo, deberá analizar las causales previstas en la ley, los hechos conocidos en la vigilancia preventiva y la pertinencia de su solicitud, teniendo en cuenta los términos preclusivos y perentorios de las etapas de los procesos de contratación.

La solicitud de sugerencia de revocatoria de un acto administrativo deberá remitirse al Procurador(a) General de la Nación con el informe de desarrollo de la vigilancia preventiva contractual, en el que consten las labores ejecutadas y los resultados obtenidos.

ARTÍCULO 12. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN. El operador preventivo en ejercicio de la vigilancia preventiva contractual podrá recordar a la Entidad, la posibilidad que existe de suspender los procesos de selección en los eventos previstos en la ley, con el fin de evaluar las circunstancias que puedan afectar el interés público, el patrimonio público o el ordenamiento jurídico.

Si el operador preventivo identifica la necesidad de solicitar la suspensión de un proceso de contratación, debe analizar:

1. La pertinencia y oportunidad de la suspensión del proceso de contratación de acuerdo con sus términos perentorios.



RESOLUCIÓN No.0480 (16 DICIEMBRE 2020)

“Por medio de la cual se expide la política y las directrices para el ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en la Contratación Pública de las Entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado”

2. Los costos económicos que pueden derivarse de la suspensión del proceso de contratación.
3. La presunta violación a la Constitución, la normativa contractual o la posible afectación al patrimonio público, los derechos y las garantías fundamentales de los ciudadanos.

El artículo 160 de la Ley 734 de 2002 o la norma que la sustituya, faculta al Procurador(a) General de la Nación para solicitar la suspensión de actuaciones administrativas en el desarrollo de un proceso disciplinario.

ARTÍCULO 13. TERMINACIÓN DE LA VIGILANCIA PREVENTIVA CONTRACTUAL. El operador preventivo podrá terminar la vigilancia preventiva contractual en los siguientes eventos:

1. Cuando finalice la etapa del proceso de contratación.
2. Cuando el proceso de contratación se adjudique, declare desierto o se revoque el acto administrativo de apertura.
3. Cuando el proceso de contratación sea suspendido por decisión judicial.
4. Cuando el contrato objeto de la vigilancia se liquide de manera bilateral, unilateral o por decisión judicial.
5. Cuando la Entidad no analice las observaciones hechas al proceso de contratación vigilado y no se manifieste frente a estas o no responda los requerimientos de información.

La terminación de la vigilancia preventiva contractual no constituye un archivo en los términos del Código General del Proceso, de modo que puede ser objeto de reinicio cuando se considere pertinente ante la existencia de hechos que así lo exijan.

ARTÍCULO 14. ACTUACIÓN PREVENTIVA CONTRACTUAL Y ACCIÓN DISCIPLINARIA. La vigilancia preventiva y la actuación preventiva son independientes de la acción disciplinaria y no constituyen etapas previas al proceso disciplinario. La vigilancia preventiva contractual podrá desarrollarse de forma paralela a la acción disciplinaria.

ARTÍCULO 15. PARTICIPACIÓN DE LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO. Las Unidades u Oficinas de Control Interno o las que hagan sus veces en ejercicio de su labor deben enfocarse hacia la prevención de riesgos en los procesos de contratación de las Entidades, con énfasis en los que tienen un impacto significativo en el logro de los objetivos o metas institucionales y en consecuencia en la satisfacción de los derechos de los ciudadanos.

ARTÍCULO 16. ESTRATEGIA DE AUTOEVALUACIÓN. Cada año, la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública y las demás dependencias competentes en Contratación Pública, harán un ejercicio de autoevaluación de la gestión ejecutada el año inmediatamente anterior en la que se verificarán por lo menos los siguientes aspectos respecto de la función preventiva en Contratación Pública:



RESOLUCIÓN No.0480 (16 DICIEMBRE 2020)

“Por medio de la cual se expide la política y las directrices para el ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en la Contratación Pública de las Entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado”

1. Fortalezas.
2. Riesgos.
3. Estrategias de optimización.
4. Eficacia y demás aspectos relevantes en el ejercicio de la función preventiva.

Esta Estrategia de Autoevaluación deberá articularse con el Modelo de Planeación y Gestión de la Procuraduría General de la Nación -MIPGN.

ARTÍCULO 17. DOCUMENTOS DE LA VIGILANCIA PREVENTIVA CONTRACTUAL. Son los informes, requerimientos de información, traslados a entes disciplinarios, fiscales o penales, archivos y demás documentos que surjan del ejercicio de la función preventiva contractual. Estos deben atender los procedimientos y formatos que se adopten por la Procuraduría General de la Nación en el marco del Sistema de Gestión de Calidad, y así mismo registrarse en el Sistema de Información Misional – SIM o el que haga sus veces.

ARTÍCULO 18. VIGENCIA. La presente Resolución rige a partir de su publicación y deroga la Resolución 456 de 2010, así como las demás disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

Elaboró: Iván Unigarro Dorado
Marcela Riascos Eraso
Juan Carlos Argüello
Revisó: Equipo de la Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública
David José García Alcocer / Asesor Despacho Procurador General
Aprobó: Liliana Caballero Durán / Procuradora Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública
Julieta Riveros González / Jefe Oficina Jurídica