Bogotá D.C., 24 de junio de 2025
PDFP1 No. 0236

Doctor
**Raúl Eduardo Cardona González**
Alcalde
Alcaldía Municipal de Envigado
notificaciones@juridica.envigado.gov.co
raul.cardona@envigado.gov.co

Doctor
**Esteban Salazar Ramirez**
Gerente
Empresa de vivienda y desarrollo urbano y rural del municipio de envigado – DESur
notificaciones.judiciales@desur.gov.co
esteban.salazar@desur.gov.co
daniela.betancur@desur.gov.co

**Asunto**: **URGENTE.** Advertencia de riesgos en el proceso de selección No. DESur-IA-168-2025

Respetado alcalde Cardona, reciba un cordial saludo.

La Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, de conformidad con las funciones y competencias consignadas en el artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000, además de lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución Política, el cual otorga la competencia de "vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, así como velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas", emite requerimiento de información en el escenario de anticipación de riesgos, al proceso de selección No. DESur-IA-168-2025 que tiene como objeto "realizar la construcción del intercambio vial a desnivel en la avenida las vegas con calle 50 sur, del municipio de envigado, en cumplimiento al acta de ejecución No. 5 del Convenio Interadministrativo ENV-09-09-1418-24", por una cuantía de cincuenta y tres mil ciento ochenta y siete millones cuatrocientos treinta y cuatro mil ochocientos cuarenta y cinco pesos ($53.187.434.845 COP).

Frente a lo anterior, es necesario acotar que la Procuraduría General de la Nación tiene, entre otras, la función de velar por el ejercicio diligente y eficiente de la función pública y adelantar el control sobre las autoridades administrativas. Sin embargo, dichas actuaciones se encuentran delimitadas por un marco de respeto de la autonomía e independencia de las autoridades, pues finalmente son éstas las únicas responsables de tomar decisiones de fondo sobre los procedimientos que adelantan.

Así las cosas, la actuación preventiva no implica 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; tampoco conlleva la expedición de conceptos, avales o aprobaciones frente a documentos producidos o actuaciones desplegadas por los sujetos de la vigilancia.

En consideración de lo mencionado, este ente de control verificó el proceso de selección en referencia y la documentación soporte que reposa en el SECOP II. A raíz de lo anterior, y las atribuciones preventivas consignadas en las Resoluciones 377 de 2022[1] y 108 de 2025[2], se realiza el presente requerimiento de información, conforme a las siguientes consideraciones:

## I. De la naturaleza jurídica de DESur

De conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007 y el Acuerdo municipal No. 017 de 2020, DESur se rige, en materia contractual, por las disposiciones que para tal efecto determine la entidad y su actividad, no sujetándose a lo establecido en las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Lo anterior, sin perjuicio de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, esto es, del deber que le incumbe de aplicar, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

Las entidades de régimen especial están facultadas legalmente para aplicar reglas distintas a las establecidas en la Ley 80 de 1993 y sus normas complementarias. En este sentido, su régimen contractual estará definido en la norma que crea el régimen especial y será desarrollado en el manual de contratación de la respectiva entidad, con el fin de que se puedan identificar las reglas que aplican en la contratación.

No obstante, las entidades de régimen especial cumplen una finalidad pública y utilizan recursos públicos para lograrlo, por lo que no son ajenas a los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, entre otras reglas dispuestas en la normativa de contratación pública que son transversales a todas las entidades, sin importar su régimen contractual.

Para Colombia Compra Eficiente, “las entidades de régimen especial administran recursos públicos, sus manuales de contratación deben ceñirse a unas reglas mínimas que

[1] Por medio de la cual se distribuyen competencias y funciones entre las procuradurías delegadas, de conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021 y se deroga la Resolución No. 150 de 2022.
[2] Por medio de la cual se expiden las directrices para el ejercicio de la función preventiva de la procuraduría general de la nación en la contratación estatal de las entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del estado o cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales.

garanticen el cumplimiento de los principios de la función pública, el control fiscal y los principios rectores de la contratación estatal. Dentro de estas reglas deben indicar el contenido de las propuestas y los procedimientos de selección, llevar una descripción precisa del procedimiento, los plazos de las etapas y los criterios de evaluación y desempate, y todos los criterios necesarios para garantizar la selección objetiva y la protección del interés general (…)"[3].

De igual manera, el Consejo de Estado[4] ha dispuesto que "esta combinación de normas de derecho privado con principios constitucionales es lo que experimentan las entidades excluidas, porque la pureza del derecho privado no la pueden aplicar, so pena de trasgredir los principios constitucionales. No obstante, esto tampoco significa que el régimen contractual de esas entidades haya pasado a ser la Ley 80, porque de ninguna manera se dispuso algo semejante".

En este contexto y en ejercicio de sus competencias legales, DESur expidió los Acuerdos No. 006 del 17 de junio de 2020, No. 0012 del 17 de diciembre de 2021 y No. 01 del 27 de febrero de 2024, los cuales en su conjunto constituyen el manual de contratación de la compañía. Estos, junto con la "INVITACIÓN ABIERTA DEFINITIVA DESur-IA-168-2025", conforman el marco normativo al cual debe sujetarse.

En tal sentido, las reglas y principios generales establecidos los Acuerdos No. 006 del 17 de junio de 2020, No. 0012 del 17 de diciembre de 2021 y No. 01 del 27 de febrero de 2024 deben entenderse como aquellas directrices que orientan el desarrollo de los procesos contractuales que adelante la entidad, de modo que los actos ejecutados por los oferentes, el contratista y la entidad, deben estar encaminados a cumplir con estos parámetros, para con ello lograr la consecución del objeto contractual propuesto.

Sobre la aplicación de los principios de la función administrativa para las entidades cuyo régimen de contratación es de derecho privado, el Consejo de Estado ha señalado:

> "Examinado el tema en retrospectiva, todo indica que la influencia más fuerte que ejercen los principios públicos en la actividad contractual de las entidades excluidas se presenta durante el procedimiento de selección de contratistas, porque en este iter se incrementan las razones y justificaciones para que rijan, con más fuerza que en otros momentos, la publicidad, la transparencia, la igualdad, la moralidad, entre otros principios. No obstante, en las siguientes etapas también aplican, solo que la localización indicada antes es especialmente extraordinaria.
>
> A la inversa, la influencia del derecho privado puro se refleja mejor en ciertos lugares de la contratación, como en la tipología contractual y en la inclusión de cláusulas para ellos. De hecho, buena parte de estos contenidos carecen de referencias concretas en el derecho público, así que el derecho privado ilumina la materia con casi exclusividad.

[3] Concepto C–857 de 2022.
[4] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Subsección. Sentencia del 8 de abril de 2014, rad. No. 13001-23-31-000-2000-00341-01 (25801). C.P. Enrique Gil Botero.

> Resumiendo las anteriores ideas, en la contratación de las entidades excluidas de la Ley 80 se distinguen perfectamente dos ordenamientos jurídicos: uno prevalente, el derecho privado, que aporta todas sus instituciones, reglas y principios y las pone al servicio de los contratos de dichas entidades; y otro, secundario, referido a los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal –pero no a la Ley 80 de 1993, con sus reglas particulares, que inspiran al régimen anterior con valores propios del derecho público.
>
> La Sala entiende que el régimen preponderante domina y aporta el gran volumen de normas contractuales y que el régimen inspirador influye y ayuda a interpretar, pero también transforma parte de esas instituciones, porque se suma a ellas, lo que no siempre se logra conservando intacta la institución privada sino introduciéndole modificaciones.
>
> La función que cumplen los principios públicos también se representa en la necesidad práctica –normalmente no por orden de una norma- de expedir un reglamento interno de contratación que concrete la mayor parte de aportes de esos principios a la transformación de las reglas del derecho privado. Es por esta influencia que surge la necesidad de contar con procesos de selección de contratistas que garanticen la libre concurrencia, la igualdad de oportunidades de acceso a los negocios del Estado, la trasparencia y en general los demás valores propios de la gestión de lo público"[5].

Por considerarlo de relevancia en el marco de la actuación preventiva que desarrolla la Procuraduría General de la Nación, es importante detenernos en el análisis del principio de moralidad, frente al cual se pone de presente que, a través de este principio, se busca que la gestión contractual se desarrolle en cumplimiento del ordenamiento jurídico constitucional, legal y reglamentario. La Corte Constitucional ha hecho referencia a este asunto:

> "El principio de moralidad en la administración pública cobija todas las actuaciones de los funcionarios del Estado y de los particulares que cumplen funciones públicas. La jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve que en la Constitución se establecieron múltiples instrumentos encaminados a asegurar el respeto del principio de moralidad, en cuanto el texto superior señala claros mandatos destinados a asegurar el cumplimiento transparente e imparcial de las funciones públicas"[6].

De esta manera, la moralidad está catalogada como un principio orientador para el cumplimiento de las funciones públicas, el cual le exige a los sujetos contractuales actuar bajo la plena observancia del ordenamiento jurídico constitucional, legal y reglamentario con el fin de garantizar la consecución de los fines propuestos por la entidad. En este punto, es menester señalar que los procesos de selección de contratistas son una categoría que conforma el universo de las actuaciones y funciones públicas y por ello, en el marco de la "INVITACIÓN ABIERTA DEFINITIVA DESur-IA-168-2025", la gestión de DESur debe estar encaminada a respetar y garantizar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias en procura de la protección del principio de moralidad administrativa.

[5] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 24 de octubre de 2016, rad. N° 41001-23-31-000-2007-00104-01(45607). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.
[6] Corte Constitucional, Sentencia C-826/2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

## II. Advertencia de riesgos al posiblemente transgredir el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022

Frente a la obligatoriedad de aplicación de los documentos tipo y las entidades sometidas a estos, la Ley 2022 de 2020 estableció su marco de aplicación para las entidades sometidas al EGCAP, de modo que se le atribuye a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (CCE), la competencia para su expedición. A tal efecto, dicha agencia profirió la Resolución 160 del 15 de septiembre de 2020 “Por la cual se adopta el procedimiento para implementar los documentos tipo y se define el sistema para su revisión”.

Ahora, en virtud del articulo 1 de la Ley 2022 de 2020, las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública están obligadas a utilizar los documentos tipo en los procedimientos y contratos que adelanten en aplicación de dicha normativa.

Por su parte, el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, referente al régimen jurídico de las empresas industriales y comerciales del Estado, indica que deberán aplicar los documentos pliego tipo dispuestos por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, a excepción de aquellos procesos de contratación que desarrollen su objeto social. Al respecto, señala:

> “ARTÍCULO 56. APLICACIÓN DE LOS DOCUMENTOS TIPO A ENTIDADES DE RÉGIMEN ESPECIAL. Para la adquisición de bienes, obras o servicios, las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que celebren contratos o convenios interadministrativos o de cualquier otra índole, con otra entidad estatal o con patrimonios autónomos o con personas naturales o jurídicas de derecho privado, cuyo régimen de contratación sea especial o de derecho privado, deberán aplicar los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- o quien haga sus veces, conforme al parágrafo 7 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 o las normas que lo modifiquen o sustituyan.
>
> (…)
>
> PARÁGRAFO. Se exceptúan del presente artículo las Instituciones de Educación Superior públicas, las empresas sociales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, únicamente en cuanto a la contratación de su giro ordinario. En estos casos, en los manuales de contratación de estas entidades, se fomentará como buena práctica la aplicación de los pliegos tipo”.

Con todo, es necesario precisar que la entidad contratante en el presente asunto “Empresa de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural del municipio de Envigado – DESur”, es una empresa cuya naturaleza jurídica corresponde a la de una empresa industrial y comercial del estado, según el acuerdo municipal de creación, cuyo objeto social se circunscribe a:

> "ARTICULO SEGUNDO: La empresa DESur tendrá por objeto gestionar, promover, estructurar, ejecutar, financiar, directamente y/o en asocio con otras entidades públicas o privadas, proyectos de interés municipal, metropolitano, regional, nacional e internacional, que comprendan la elaboración de estudios técnicos, diseños urbanísticos, arquitectónicos y desarrollo de las diferentes herramientas o instrumentos que contribuyan a la organización del territorio; asimismo adelantar operaciones urbanas y ejecución de proyectos que promuevan una adecuada transformación territorial; brindar asesorías especializadas en desarrollo urbanístico; de igual forma, administrar los bienes que requieran los proyectos y operar, ejecutar y administrar los Bancos Inmobiliarios como instrumentos de gestión del suelo creados con el fin de atender las necesidades de los habitantes del territorio en relación con la provisión de suelo urbano para las infraestructuras, equipamientos, espacio público, vivienda, promoviendo además, diferentes acciones administrativas relacionadas con el desarrollo urbanístico y la administración, gestión y desarrollo inmobiliario. e importar o exportar maquinaria o equipos que faciliten la realización del objeto social de la empresa".

Así las cosas, en concordancia con lo dispuesto en el parágrafo dispuesto del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 y el objeto social arriba transcrito, dentro del giro ordinario de la empresa industrial y comercial del estado – " DESur", no se encuentra el objeto a contratar en el proceso de contratación en asunto que es "Realizar la construcción del intercambio vial a desnivel en la avenida las vegas con calle 50 sur, del municipio de envigado, en cumplimiento al acta de ejecución No. 5 del convenio interadministrativo ENV-09- 09-1418-24".

Aunado a lo anterior, la mencionada agencia establece que "(…) las entidades estatales de régimen especial o exceptuado, los patrimonios autónomos, las personas naturales y jurídicas de derecho privado, que en el marco de compromisos contractuales derivados de contratos o convenios de cualquier índole con entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, **deban contratar objetos cobijados por el ámbito de los documentos tipo, están obligadas a contratarlos aplicando los mencionados documentos.** En virtud de dicha disposición, tales entidades, además, deberán adelantar el Proceso de Contratación y celebrar el contrato conforme al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"[7].

Ahora frente al objeto a contratar, la Agencia Nacional de Contratación Pública dentro de los documentos tipo, particularmente en el documento "CCE-EICP-FM-11 Matriz1 Experiencia Licitación Obra Pública V4 30-07-2024", incluye "PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN O REFORZAMIENTO O REHABILITACION O AMPLIACION O ADECUACION ESTRUCTURAL DE INTERSECCIÓNES A DESNIVEL", el cual se encuadra dentro del objeto que se pretende contratar.

[7] Concepto C-155 de 2025. Agencia Nacional de Contratación Pública – CCE.

Por consiguiente y en razón a lo expuesto, se evidencia que la empresa "DESur" incurrió en una presunta omisión de la Ley 2195 de 2022, teniendo en cuenta el fundamento normativo que se ha puesto de presente y comoquiera que el presente proceso de contratación se deriva del cumplimiento de un convenio interadministrativo entre la "DESur" y el municipio de Envigado, es decir, una entidad pública sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, por lo que debe aplicar los documentos pliego tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

Adicionalmente, se recuerda lo establecido por este Ministerio Público en Directiva No. 024 de 2022, bajo la cual:

> "TERCERO: RECORDAR que la excepción del parágrafo del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 solamente permite a las instituciones de Educación Superior Públicas, a las empresas sociales del Estado, a las sociedades de economía mixta y a las empresas industriales y comerciales del Estado abstenerse de utilizar los Documentos Tipo, **únicamente en cuanto a la contratación de su giro ordinario**" (subrayado y negrilla fuera de texto).

## III. Advertencias por la posible transgresión de la Ley 489 de 1998

Ahora bien, en el marco del tema que nos compete tenemos que el contrato a celebrarse por parte de la DESur se realiza en ejecución de un convenio interadministrativo. En cuanto a esto, es preciso indicar que a través de la figura de un convenio interadministrativo no se puede pretender desarrollar las obligaciones y tipologías contractuales de un contrato estatal sometido a la Ley 80 de 1993. Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido:

> "En síntesis, los convenios interadministrativos son mecanismos de gestión conjunta de competencias administrativas que se instrumentan a través de acuerdos celebrados entre dos o más entidades públicas, en los cuales las contrayentes aúnan esfuerzos para el logro de los fines de la Administración regidos por los principios de coordinación y cooperación sin que ello suponga la cesión de la competencia encomendada a cada una de ellas. Como lo sostuvo la Sala en el Concepto 1881 de 2008, es de la esencia del convenio interadministrativo, que cada una de las entidades partes contratantes realice los cometidos estatales a su cargo, "pues es obvio que ninguna puede buscar fines públicos diferentes de aquellos que le fueron expresamente encomendados.
>
> En desarrollo de estos convenios, cada uno de los contratantes buscará ejecutar las tareas que le fueron asignadas, sin que esto signifique que necesariamente sea la misma, pues frecuentemente se trata de fines complementarios."
>
> Para que pueda hablarse de convenios interadministrativos, a más de la voluntad de las partes dirigidas a un resultado, debe tenerse en cuenta la finalidad pública de interés común que las entidades estatales buscan cumplir con el convenio, pues, en el derecho público, al lado de la voluntad, es esencial la finalidad, dado que la "mera liberalidad no puede ser ni

> causa ni fin" de la actividad contractual de la Administración. De este modo los convenios interadministrativos puros o genuinos no tienen por objeto prestaciones patrimoniales propias de los contratos o intereses puramente económicos (es decir, destinados a obtener una ganancia).
>
> Por eso, según la jurisprudencia de la Corporación: "De conformidad con lo anterior los Convenios Institucionales, se podrían definir como todos aquellos acuerdos de voluntades celebrados por la entidad con personas de derecho público, que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias de la entidad, para el logro de objetivos comunes. Los Convenios pueden no tener un contenido patrimonial, en términos generales y en ellos no se persigue un interés puramente económico. Con ellos se busca primordialmente cumplir con objetivos de carácter general, ya sean estos sociales, culturales o de colaboración estratégica"[8].

En consecuencia, tenemos que las obligaciones que deben ser cumplidas a través de un contrato estatal, no pueden ser suplidas mediante un convenio interadministrativo, motivo por el cual no hay lugar a que el objeto de la contratación en el presente caso se desprenda de la ejecución de un convenio interadministrativo celebrado por las partes, pues como lo ha advertido la jurisprudencia y los conceptos arriba descritos, no es de recibo pretermitir la aplicación de la ley de contratación estatal, ni la aplicación de los documentos tipo, máxime que, como se advirtió, el giro ordinario de las actividades de la entidad contratante no se enmarcan dentro del objeto contractual a contratar.

Por otra parte, el artículo 87 de la Ley 489 de 1998 dispone:

> "Las empresas industriales y comerciales del Estado como integrantes de la Rama Ejecutiva del Poder Público, salvo disposición legal en contrario, gozan de los privilegios y prerrogativas que la Constitución Política y las leyes confieren a la Nación y a las entidades territoriales, según el caso. No obstante, las empresas industriales y comerciales del Estado, que por razón de su objeto compitan con empresas privadas, no podrán ejercer aquellas prerrogativas y privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia frente a las empresas privadas" (subrayado fuera de texto).

Siendo así, en observancia de la naturaleza jurídica de la DESur y el mercado en el cual se desempeña, observa esta Procuraduría Delegada que la ejecución del objeto contractual a través de la "INVITACIÓN ABIERTA DESur-IA-168-2025" desconoce los presupuestos de la Ley 489 de 1998, en atención a que, dadas las obligaciones a desarrollar y la cuantía de las obras, dicho objeto contractual correspondería a las modalidades de selección ordinarias de la Secretaría de Obras Públicas de Envigado. Lo anterior, aunado al hecho que la celebración del convenio interadministrativo ENV-09-09-1418-24 responde a la naturaleza de la DESur como empresa industrial y comercial del Estado.

En síntesis, la ejecución de objetos contractuales que se enmarcan en el orden de la Ley 80 de 1993 a través de convenios interadministrativos configura una metodología a través

[8] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia de fecha 26 de julio de 2016, Radicación interna: 2257 Número Único: 11001-03-06-000-2015-00102-00, Consejero Ponente: Álvaro Namen Vargas.

de la cual se menoscaban los principios de igualdad y libre concurrencia de aquellos agentes del mercado que compiten con la DESur.

## IV. De la desnaturalización del convenio interadministrativo ENV-09-09-1418-24

Ahora bien, preocupa al ente de control la inexistencia en los documentos previos de un estudio claro de la ventaja y el valor que representa la contratación con la DESur para la realización de obras públicas, en lugar de realizarlo directamente el municipio de Envigado, limitándose a constatar la naturaleza jurídica de la entidad ejecutora y su correspondencia entre el objeto a contratar y su objeto social, así:

> "Por lo anterior, se requiere adelantar un proceso contractual entre el Municipio de Envigado y DESUR, con el fin de aprovechar las sinergias administrativas y técnicas que brinda la presencia de DESUR dado el objeto para el cual fue constituida, en tal sentido la presente contratación surge en desarrollo de un convenio interadministrativo marco"[9].

De esta forma, para esta Procuraduría Delegada, la contratación derivada y la elusión de las modalidades de selección van ligadas en muchas ocasiones con los múltiples regímenes exceptuados existentes en el país, que autorizan la celebración de contratos estatales especiales. Ello, toda vez que los convenios y contratos interadministrativos se celebran en su mayoría entre entidades territoriales y empresas sometidas a regímenes excepcionales bajo el derecho privado.

Así las cosas, la realidad normativa nacional no ampara, para la situación antes descrita, la celebración de un contrato a través de la modalidad de contratación directa. Es en realidad, el propósito efectivo del convenio o contrato interadministrativo en donde radica la problemática, bajo el entendido de que, una vez celebrada la contratación directa, se despliega la suscripción de numerosos acuerdos de voluntades caracterizados por el uso de regímenes especiales, baja participación de contratistas, nula publicidad, con la finalidad de cumplir el objeto del convenio y/o contrato original.

Dicha práctica podría apreciarse como una inexistencia de capacidad operativa para el cumplimiento de las obligaciones del convenio interadministrativo, es decir, que al contrastar el objeto de la entidad ejecutora, no se ven satisfechos los objetivos bajos los cuales se erigen los principios de transparencia y selección objetiva. Por el contrario, debe existir realmente la posibilidad de ejecución de las obligaciones contenidas en el negocio jurídico.

Siendo así, es deber del Ministerio Público advertir que el principio de igualdad tiene como fin impedir que la entidad ejecute actos discriminatorios en contra de los oferentes, así como garantizar, de forma estricta, la igualdad de oportunidades en los procesos contractuales que se lleven a cabo. Sobre el particular, el Consejo de Estado ha indicado:

[9] Pagina 55. Estudios previos del Convenio Interadministrativo ENV-09-09-1418-24.

> "Finalmente, la efectividad del principio de igualdad depende de un trato igualitario a todos los oferentes tanto en la exigencia de los requisitos previstos en el pliego de condiciones, como en la calificación de sus ofertas y, por supuesto, en la selección de aquella que resulte más favorable para los intereses de la Administración"[10].

El principio de igualdad adquiere trascendencia en la definición de los criterios de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los estudios previos, pues es deber de la Administración fijar parámetros que materialicen igualdad entre quienes participen en el proceso de selección, criterios que además, en desarrollo del principio de selección objetiva, se orientan a establecer reglas claras y justas en el proceso contractual, para así garantizar que el proponente mejor calificado y apto para cumplir con el objeto contractual sea adjudicatario del procedimiento de selección, sin que lo anterior implique una habilitación para generar privilegios hacia alguno de los oferentes, tal como se expone en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.

En lo que respecta al principio de selección objetiva, es necesario señalar que este postulado se apoya en el principio y deber de imparcialidad con que debe actuar la Administración pública, por lo que se debe dar igual tratamiento a los particulares que concurran a los procesos de selección de contratistas en desarrollo del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política. Así, gracias a este principio, tratándose de mecanismos de selección se materializa el deber de transparencia de la Administración, de obrar sin prevención o en contra de un oferente u orientada por algún motivo personalista o de segregación irrazonable y desproporcionado que permita un trato diferente a un proponente.

Por lo tanto, el deber de selección objetiva constituye uno de los principios más importantes de la contratación pública, dada su virtualidad de asegurar el cumplimiento de los demás, como que con él se persigue garantizar la elección de la oferta más favorable para la entidad y el interés público implícito en esta actividad de la administración, mediante la aplicación de precisos factores de escogencia, que impidan una contratación fundamentada en una motivación arbitraria, discriminatoria, caprichosa o subjetiva, lo cual sólo se logra si en el respectivo proceso de selección se han honrado los principios de igualdad, libre concurrencia, imparcialidad, buena fe, transparencia, economía y responsabilidad.

En este punto es menester señalar que los procesos de selección de contratistas son una categoría que conforma el universo de las actuaciones y funciones públicas y por ello, en el marco de la ejecución del convenio interadministrativo ENV-09-09-1418-24, junto con todas las actas y obras públicas que de este se deriven, la gestión de la entidad contratante

[10] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 31 de enero de 2011, rad. N° 25000-23-26-000-1995-0867-01(17767). C.P. Olga Mélida Valle De la Hoz. La doctrina también le otorga un rol vital dentro de La contratación pública: "Se trata de un derecho con connotaciones amplias en el régimen de contratación estatal, pues está atado al principio de transparencia y de libertad de concurrencia. La selección objetiva del contratista es el claro ejemplo de la aplicación práctica de la igualdad. Todos tienen derecho a ser contratistas del Estado cumpliendo con todos los condicionamientos legales". Rodríguez Tamayo, Mauricio Fernando. Los contratos estatales en Colombia, Tirant lo blanch, Bogotá, D.C., 2022. Pág. 56.

debe estar encaminada a respetar y garantizar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias en procura de la protección del principio de moralidad administrativa, tal y como fue mencionado en el romano I del presente documento.

Así lo estableció el máximo organismo de la jurisdicción contencioso-administrativa:

> "En todo caso, es preciso señalar que los convenios interadministrativos se someten a los principios constitucionales y legales de la actividad contractual del Estado (transparencia, planeación, buena fe, entre otros) y, obviamente, a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política (moralidad, economía, celeridad, entre otros).
>
> En síntesis, los convenios interadministrativos son mecanismos de gestión conjunta de competencias administrativas que se instrumentan a través de acuerdos celebrados entre dos o más entidades públicas, en los cuales las contrayentes aúnan esfuerzos para el logro de los fines de la Administración regidos por los principios de coordinación y cooperación sin que ello suponga la cesión de la competencia encomendada a cada una de ellas[11]".

## V. Requerimiento de Información

En referencia, con las consideraciones expuestas y las atribuciones preventivas consignadas en las Resoluciones 377 de 2022[12] y 108 de 2025[13], esta Procuraduría Delegada le solicita:

1. Remitir los estudios y documentación técnica soporte para la construcción del intercambiador vial a desnivel.
2. Informar el estado actual del procedimiento de selección.
3. Remitir un estudio detallado de las alertas y elementos reseñados en el presente documento.
4. Copia íntegra del proceso contractual.
5. Informar si la Secretaría de Obras Públicas de Envigado cuenta con una coordinación y/o oficina de gestión contractual encargada de los procesos de selección objeto de la vigilancia (adjuntar manual de funciones del capítulo correspondiente a esa oficina, si es del caso).
6. Remitir un informe donde indique la metodología a partir de la cual el municipio de Envigado ejerce la función de vigilancia y control estipulada en los artículos 4, 5, 12, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993[14] – Estatuto General de la Contratación Pública.

[11] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del trece (13) de diciembre de dos mil veintidós (2022) Rad. interna: 2489 Número Único: 11001-03-06-000-2022-00250-00. Consejera Ponente: María del Pilar Bahamón Falla.
[12] Por medio de la cual se distribuyen competencias y funciones entre las procuradurías delegadas, de conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021 y se deroga la Resolución No. 150 de 2022
[13] Por medio de la cual se expiden las directrices para el ejercicio de la función preventiva de la procuraduría general de la nación en la contratación estatal de las entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del estado o cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales.
[14] Se recuerda que dichas disposiciones son aplicables al municipio de Envigado.



Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, Carrera 5 No. 15 - 80
Línea gratuita para todo el país: 01 8000 940 808 (601) 5878750 Exts: 11728
Email: funcionpublica@procuraduria.gov.co

Teniendo en cuenta las circunstancias advertidas en el presente documento, esta **Procuraduría Delegada exhorta a la entidad a suspender los tramites del proceso de selección,** y analizar en detalle los escenarios en los cuales la entidad tendría la posibilidad de revocar el acto de apertura del proceso de selección, toda vez que de la información suministrada por este ente de control se desprenden escenarios de posible nulidad del negocio jurídico a celebrar.

Con respecto a lo anterior, se recuerda que el artículo 899 del Código de Comercio señala: "Será nulo absolutamente el negocio jurídico en los siguientes casos: 1) Cuando contraría una norma imperativa, salvo que la ley disponga otra cosa; 2) Cuando tenga {causa u objetos ilícitos}, y 3) Cuando se haya celebrado por persona absolutamente incapaz".

Dicho esto, la nulidad constituye la invalidez del acto jurídico a manera de sanción por la existencia de vicios: "la patología consistente en la disconformidad (…) con las exigencias del sistema"[15].

En el escenario aquí planteado, el posible desconocimiento de la Ley 2195 de 2022 y la Ley 489 de 1998, además de posiblemente desconocer el principio de moralidad, constituiría una causal de nulidad absoluta por objeto ilícito, en virtud de lo dispuesto en el artículo 899 del Código de Comercio[16], teniendo en cuenta que se desconocerían normas imperativas y de orden público que hacen alusión al procedimiento de selección.

Respecto de la información solicitada, esta Procuraduría Delegada recuerda que, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 2195 de 2022:

> "La Procuraduría General de la Nación, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones, tendrá acceso directo a la información y a las bases de datos de las entidades públicas y privadas que cumplan funciones públicas, sin oponibilidad de reserva legal".

Así mismo, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley 1437 de 2011:

> "Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad. Si las actuaciones se tramitaren ante distintas autoridades, la acumulación se hará en la entidad u organismo donde se realizó la primera actuación […]Con los documentos que por mandato de la Constitución Política o de la ley tengan el carácter de reservados y obren dentro de un expediente, se hará cuaderno separado".

Conforme con el numeral 17 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, es deber de todo servidor público:

[15] HINESTROSA, FERNANDO. *Tratado de las obligaciones*, tomo II, Bogotá, D.C., Universidad Externado de Colombia, 2015. Pág. 708.
[16] Artículo 899.- DECRETO 410 DE 1971 - Por el cual se expide el Código de Comercio.



Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, Carrera 5 No. 15 - 80
Línea gratuita para todo el país: 01 8000 940 808 (601) 5878750 Exts: 11728
Email: funcionpublica@procuraduria.gov.co

> “Permitir a los representantes del Ministerio Público, fiscales, jueces y demás autoridades competentes el acceso inmediato a los lugares donde deban adelantar sus actuaciones e investigaciones y el examen de los libros de registro, documentos y diligencias correspondientes. Así mismo, prestarles la colaboración necesaria para el desempeño de sus funciones”.

De igual forma, es importante recordar la prohibición establecida en el numeral 8 del artículo 39 de la Ley 1952 de 2019, de omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las solicitudes de las autoridades.

Frente a la misionalidad preventiva de la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional, en Sentencia C-977 de 2002, afirmó que: “(…) se dirigían 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 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”[17].

Solicitamos remitir su respuesta a más tardar dentro de los **dos (2) días hábiles** siguientes al recibo de la presente comunicación, incluyendo el análisis que adelante la entidad respecto de cada uno de los puntos solicitados, al igual que cualquier información con respecto al presente documento al correo electrónico funcionpublica@procuraduria.gov.co; y copia de esta, a los correos electrónicos cbettin@procuraduria.gov.co, sjunco@procuraduria.gov.co y dfmunoz@procuraduria.gov.co.

En cuanto al contenido de la respuesta a los interrogantes del presente oficio, se requiere que la información que se suministre sea de fondo y concreta, anexando los soportes que se consideren pertinentes.

Atentamente,

**Marcio Melgosa Torrado**
Procurador Delegado
Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública

Proyectó: Diego Muñoz – Sergio Junco.
Revisó: Camilo Bettin.

[17] Corte Constitucional. Sentencia C-977/2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.