

Circasia Quindío, 21 de Abril del año 2.023.



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

Señores:

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Dirección: Carrera 5 Nro. 5 -80 - Edificio sede central
procuraduría / Bogotá D.C.

Procuradores Delegados para la Contratación Estatal:

Dra. María Consuelo Cruz Mesa / Dra. Marcela Sáenz Trujillo

Procuradores Delegados para la Moralidad Pública:

Dr. Esiquio Manuel Sánchez Herrera / Dra. Gloria Martínez Rondón

Portal Denuncias y Quejas: Sede Electrónica Procuraduría General de la Nación¹

SECRETARIA DE TRANSPARENCIA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA:

Dr. Andrés Idárraga Franco – Secretario de Transparencia

Grupo de revisión y análisis de corrupción (GRAP).

Correo electrónico institucional: denunciacorrupcion@presidencia.gov.co

REFERENCIA: Queja disciplinaria y solicitud de vigilancia preventiva sobre el Convenio Interadministrativo Nro. 01 del 2.023 celebrado entre el Municipio de Circasia Quindío y la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP); conforme a lo establecido en los Artículos: 54 numerales: 2,3, 7, y 211 y siguientes del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2.019), como también la Resolución Nro. 480 del año 2.020 (*función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en la Contratación Pública*)².

Cordial Saludo,

Mediante el presente escrito me dirijo a Ustedes de manera respetuosa, teniendo como fundamento la normativa de la referencia, como también la jurisprudencia que se citará más adelante y los elementos materiales probatorios que se adjuntan a la presente queja- denuncia; con el objeto de solicitarles se sirvan: *Realizar vigilancia preventiva sobre el Convenio Interadministrativo de la referencia, y dar apertura de investigación disciplinaria, proferir pliego de cargos y emitir las sanciones a que haya lugar contra los servidores públicos involucrados*, ya que con fundamento en el integres general, y los deberes funcionales y legales, se puede concluir claramente que a través de los actos, actuaciones, procesos y procedimientos que se han realizado y proferido en el marco del mencionado convenio, se han trasgredido y violentado los principios de la función administrativa³, la contratación pública⁴ y de manera especial se ha logrado la elusión o evasión de una modalidad de selección (*selección objetiva*)⁵, esto último también se concreta en una actuación irresponsable, ya que se ponen en riesgo los recursos públicos y no se logra el cumplimiento total de los fines de la contratación⁶, en el sentido que se afecta a los terceros beneficiarios de los impuestos gravámenes o descuentos que se realizan cuando se celebra y ejecuta un contrato de obra pública resultado de una modalidad de selección.

Para dar soporte a lo anterior, me permito exponer las siguientes circunstancias y hechos:

ANTECEDENTES sobre los recursos del convenio

¹ <https://www.procuraduria.gov.co/SedeElectronica/tramites/tramite.do?formAction=btShow&t=50003&s=0#no-back-button>

² https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/docs/r_pgn_0480_2020.htm

³ Constitución Política de Colombia: Artículo 209: *Igualdad, Moralidad, Economía (...)*.

⁴ Ley 80 de 1.993: Artículos: 24 *Transparencia* / 25 *Economía (...)*.

⁵ Ley 80 de 1.993 – Artículo 30 – Concordante con el Artículo 2) numeral 1 y Artículo 5) de la Ley 1150 de 2.007.

⁶ Ley 80 de 1.993: Artículo: 26 *Responsabilidad (...)*.



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

- A) La actual Administración del Municipio de Circasia Quindío, representada por la Señora Alcaldesa para el periodo 2020 -2024: *ANA YULIETH DIAZ UBAQUE*, en el mes de agosto del año 2.022, solicitó al Concejo Municipal autorización para tramitar y adquirir un empréstito (*crédito público*) por la suma de: *TRES MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$3.500.000.000) M/CTE.*
- B) Por su parte, el Concejo Municipal de Circasia Quindio, atendiendo sus facultades y competencias, le concedió a la referida Alcaldesa Municipal las facultades solicitadas en el proyecto de Acuerdo presentado de su parte, ello a través del **Acuerdo Municipal Nro. 009 del 30 de agosto de 2022** “*POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDE AUTORIZACIÓN PRO TEMPORE A LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE CIRCASIA QUINDÍO PARA REALIZAR OPERACIONES DE CRÉDITO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”. Habiendo realizado sesiones de socialización, debate y votación. (Actas: décima quinta, décima sexta y décima séptima sesiones ordinarias agosto 2022).
- C) Por otra parte, a través del **Acuerdo Nro. 001 de enero 24 de 2.023** de iniciativa de la referida ejecutiva municipal, el Concejo de Circasia Quindío adicionó los recursos del mencionado empréstito o crédito al presupuesto del año o vigencia 2023: “*POR EL CUAL SE MODIFICA EL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE CIRCASIA QUINDÍO PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1º DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2023*”; ello, sin que se hubieran modificado los planes anual y plurianual de inversiones contenidos en el Plan de Desarrollo 2020 -2023.
- D) La destinación de los dineros provenientes de tales recursos propios del Municipio de Circasia Quindío, otorgados en calidad de empréstito (préstamo) por parte de una Entidad Financiera, se han distribuido por parte de la Administración Municipal de la siguiente manera o para el cumplimiento de los siguientes cometidos:
- ❖ Llevar a cabo obras publicas de inversión para el mejoramiento de la movilidad (pavimentación) en el municipio de Circasia.
 - ❖ Realizar la actualización catastral de predios de zonas urbanas y rurales del municipio de Circasia a través de catastro con el mecanismo conservación dinámica⁷.
- E) Se puede concluir claramente que los recursos del **Convenio Interadministrativo Nro. 01 del 2.023** celebrado entre el Municipio de Circasia Quindío y la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP), obedecen a recursos propios del Municipio de Circasia, debido a su origen; razón por la cual, el control de la gestión fiscal sobre los mismos compete en un principio a la Contraloría General del Quindío por ser el Municipio sujeto de control de ésta, excepto que se efectuó un control preferente o prevalente y/o control concomitante y preventivo por parte de la Contraloría General de la República, conforme al Decreto Ley 403 del 2020.

HECHOS

objeto de reproche sobre la celebración del convenio

- 1) El día 28 de Marzo de 2.023, la Administración de Circasia Quindío, publicó en la Plataforma: Sistema Electrónico de Contratación Pública II (SECOP II) el proceso contractual denominado: **Convenio Interadministrativo Nro. 01 del 2.023** celebrado entre el Municipio de Circasia Quindío y la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP), cuyo objeto contractual es el siguiente: *CONVENIO INTERADMINISTRATIVO PARA AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS ENTRE EL MUNICIPIO DE CIRCASIA QUINDÍO Y LA EMPRESA PARA EL DESARROLLO URBANO DE PEREIRA EDUP, PARA LA COFINANCIACIÓN DE OBRAS DE CONSTRUCCIÓN, MANTENIMIENTO, REHABILITACIÓN Y ADECUACIÓN DE LA MALLA VIAL DEL MUNICIPIO DE CIRCASIA QUINDIO.*

Link Consulta:

<https://www.secop.gov.co/CO1BusinessLine/Tendering/ContractNoticeView/Index?prevCtxLbl=Buscar+procesos&prevCtxUrl=https%3a%2f%2fwww.secop.gov.co%3a443%2fCO1BusinessLine%2fTendering%2fContractNoticeManagement%2fIndex¬ice=CO1.NTC.4234351#ContractNoticeSummary>

⁷ <https://igac.gov.co/es/contenido/en-que-consiste-la-conservacion-dinamica>



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

- 2) Se ha procedido a realizar una revisión integral del plurimencionado Convenio Interadministrativo, encontrando situaciones reprochables respecto a la suscripción o celebración de este, veamos:

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP –conformado por entre otras por las siguientes normas: Ley 80 de 1.993, Ley 1150 del 2007, Ley 1474 del 2.011, Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, Ley 1882 del 2.018, Ley 2022 del 2.020, Ley 2069 de 2.020, Ley 2160 de 2.021, Ley 2195 de 2.022, y demás normas que lo modifiquen o adicionen); a la fecha establece la obligatoriedad para que las Entidades Públicas sometidas al mismo, como lo es el Municipio de Circasia Quindio⁸, apliquen en sus procesos contractuales Pliegos Tipo, con los cuales se promueva la participación, libre concurrencia y selección objetiva del (los) contratista(s) para la ejecución de las obras públicas, así lo establece la Ley 1150 del 2.007 en su Artículo 2 **Parágrafo 7** <<Adicionado por la Ley 2022 del 2022>>:

(...) En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente. (...)

- 3) Como se puede observar y concluir claramente el objeto contractual concebido para el **Convenio Interadministrativo Nro. 01 del 2023** celebrado entre el Municipio de Circasia Quindio y la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP), corresponde a la ejecución de obras materiales: *pavimentación*, cuyo deber ser, es realizarlas en el marco de un *Contrato de Obra Pública* definido en el Artículo 32 numeral 1) de la Ley 80 de 1.993 (*Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP–*); es decir, para dar pleno cumplimiento a los principios de la contratación pública antes referidos y a las reglas establecidas por las normas precitadas, era necesario haber desarrollado un proceso contractual bajo la Modalidad de Selección: *Licitación Pública*, debido al valor determinado como presupuesto oficial para el mismo, concordante con: ****el valor del presupuesto de ingresos y gastos del municipio de circasia para el año o vigencia 2.023⁹, **la determinación de cuantías para procesos contractuales establecida en la Ley¹⁰ y **el valor fijado para el SMLMV en el 2023¹¹**, ello, con la utilización o implementación de Pliegos Tipo para infraestructura del transporte establecidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública: *Colombia Compra Eficiente*¹².

- 4) Ahora, la suscripción del Convenio Interadministrativo Nro. 01 del 2.023 con la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP), le ha permitido al Municipio de Circasia Quindio, y de manera especial a los Servidores Públicos intervinientes en dicha gestión contractual: “EVADIR O ELUDIR” el proceso contractual bajo la Modalidad de Selección que se repite, conforme a la cuantía del Presupuesto Oficial, correspondería a una *Licitación Pública*; y en su lugar, realizar una Contratación Directa con una Empresa de carácter público cuyas condiciones de capacidad: *Financiera, Organizacional, de Personal, Técnica, Operativa, Logística, de Equipos y Herramientas*, son claramente deficientes o en su lugar no cuenta con ellas, tal como se demostrará más adelante.

Lo anterior claramente lo que hace es restringir la posibilidad de participación o libre concurrencia de proponentes u oferentes, logrando la celebración de un contrato sin que exista la aplicación de la Selección Objetiva de que trata la Ley 80 de 1.993 en su Artículo 30 – Concordante con el Artículo 2) numeral 1 y Artículo 5) de la Ley 1150 de 2.007, y lo más gravoso: la celebración de una convención con una Entidad cuyas condiciones no le permiten ejecutar directamente las actividades u obras contratadas, sino que con seguridad deberá sub-contratarlas para poder cumplir con el objeto y obligaciones adquiridas con el Municipio de Circasia, lo cual se convierte o traduce en una celebración indebida de contratos, tal como se detalla más adelante, teniendo como base la jurisprudencia que se citará y fallos hito de la procuraduría.

⁸ Ley 80 de 1993, Artículo 2 Numeral 1 Literal A).

⁹ https://concejocircasia.micolombiadigital.gov.co/sites/concejocircasia/content/files/000402/20095_acuerdo-no012-de-25112022-se-fija-el-presupuesto-de-ingresos-y-gastos-de-circasia-para-la-vigencia-2023_removed.pdf

¹⁰ Ley 1150 del 2.007, Artículo 2 / Literal B) inciso 6.

¹¹ <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30045171>

¹² <https://www.colombiacompra.gov.co/content/documentos-tipo-de-infraestructura-de-transporte>



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

5) Deficiencias en la estructuración y celebración del Convenio Interadministrativo Nro. 01 del 2.023, las cuales van desde su etapa precontractual, hasta la etapa contractual como también deficiencias en la publicación de todos los documentos contractuales que corresponden al convenio:

A) No expedición y/o inexistencia del correspondiente Acto Administrativo mediante el cual se justifica la celebración del Convenio a través de la modalidad de selección: **Contratación Directa**, tal como lo establece el Decreto Único Reglamentario 1082 del año 2015, en su Artículo: 2.2.1.2.1.4.1., acto que debe contener o desarrollar las siguientes circunstancias en su parte resolutive:

1. La causal que invoca para contratar directamente, 2. El objeto del contrato, 3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista, 4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos.

Las Entidades Públicas sometidas al EGCAP, siempre que acudan a las causales de Contratación Directa de que trata la Ley 1150 del año 2007 en su Artículo 2 numeral 4), están obligadas a expedir el mencionado Acto Administrativo, excepto cuando se trate de Contratos de Prestación de Servicios profesionales y de apoyo a la gestión, así lo determina el referido Artículo del Decreto 1082 precitado; en conclusión, el convenio celebrado debería haber contado con tal acto, el cual no se expidió ni tampoco se ha publicado en las plataformas correspondientes, tal circunstancia nos lleva a la vulneración de las siguientes normas:

- Constitución política de Colombia, Artículo 209, específicamente respecto al principio de la función administrativa: *EFICACIA*, mismo que es aplicable como principio de la gestión fiscal establecido en el Artículo 267 constitucional.
- Decreto Único Reglamentario 1082 del año 2015, en su Artículo: 2.2.1.2.1.4.1.
- No ejecución de los procesos y procedimientos que se relacionan de forma directa con el cumplimiento de los deberes funcionales, como también el cumplimiento efectivo de funciones de orden legal y reglamentario de los servidores públicos intervinientes en la gestión contractual (*acción u omisión*), conforme a lo dispuesto en el Artículo 26 y siguientes del Código General Disciplinario (*Ley 1952 del 2019*).
- Ley 1712 del año 2014 (Ley de transparencia y acceso a la información pública), específicamente en cuanto a la publicidad de la Contratación Estatal: Artículo 9 Literal E, Artículo 10, y Artículo 11 Literales D y G / en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 2.2.1.1.1.7.1 Decreto Único Reglamentario 1082 del año 2015.

B) Dentro de las obligaciones convencionales y/o productos entregables por parte de la EDUP se encuentra un producto que corresponde a una consultoría, en tal sentido, la Entidad Territorial (Municipio de Circasia), debió haber contratado el mismo a través de la modalidad de selección: **Concurso de Méritos, veamos:**

Para dar contexto a lo anterior, es necesario remitirnos a la descripción de la necesidad y del objeto a contratar con sus especificaciones, descritas en los Estudios Previos para la celebración del referido convenio (Página 17 Estudios Previos):

1. Estudio de suelos, geología y geotecnia.
2. Topografía de la zona a intervenir con carteras topográficas,
3. Estudio de tránsito que incluya volúmenes, TPD, tránsito de diseño o espectros de cargas, anexando planillas de aforos y los lugares de los aforos
4. Diseño de pavimentos.
5. Diseño de urbanismo y paisajismo del espacio público
6. Diseño de señalización vial, vertical y horizontal.
7. Diseño estructuras de contención y Obras de adicionales
8. Informe hidrológico e hidráulico sobre el manejo de aguas de cada uno de los tramos o cuádras a pavimentar y su disposición final.
9. Presupuesto detallado.
10. Análisis de precios unitarios en formato Excel
11. Memorias del cálculo de las cantidades de obra discriminadas en el presupuesto
12. Cronograma de ejecución de la obra.
13. Especificaciones técnicas de construcción
14. Plan de manejo de tránsito; Plan de movilidad vial.

Así mismo el municipio de circasia, aun no cuenta con el plan de movilidad vial requerido por el ministerio de transporte así y que es pilar importante para la ejecución de las vías que se pretenden ejecutar y las que se proyectaran a futuro:

Los municipios, distritos y áreas metropolitanas que cuenten con una población superior a los 100.000 habitantes, deberán efectuar los Planes de Movilidad teniendo en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Este documento incluye lineamientos que corresponden a ejecutar y definir la orientación de las políticas de movilidad, a partir de objetivos y metas sostenibles, articulados con los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial, garantizando la formulación y ejecución de estrategias, programas y proyectos con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas y la competitividad de la entidad territorial.



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
 T.P. 266030 del C.S. de la J.
 Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

Los Planes de Movilidad Sostenible y Segura deberán considerar categorías que respondan a las condiciones de conectividad, accesibilidad y desplazamiento, dando así prelación a los medios de transporte no motorizados, a la movilidad activa (peatón y bicicleta) y al transporte público con tecnología de baja o cero emisiones.

Así mismo, es indispensable considerar aspectos como el modelo de ordenamiento territorial definido en el Plan de Ordenamiento Territorial de cada ente territorial, la disponibilidad de recursos, las determinantes ambientales y la posibilidad de implementar un sistema inteligente local para infraestructura, el tránsito y el transporte.

Cada plan deberá considerar cinco etapas fundamentales para su implementación: el diagnóstico, que comprende el documento que determine los indicadores y patrones de movilidad; la formulación, para definir los escenarios técnicos que sustenten los objetivos de movilidad, así como los costos de ejecución; la adopción, periodo en el que se realizará la socialización del plan; la ejecución, para cumplir con los objetivos de movilidad sostenible, y finalmente la etapa de seguimiento y evaluación.

Para los estudios y diseños necesario para la ejecución se necesitará entre otras cosas el siguiente personal idónea para la elaboración de estos:

- Ingeniero civil especialista en Vías y/o pavimentos
- Ingeniero civil especialista en Vías y/o geotecnia
- Ingeniero civil especialista en Vías y/o hidráulica
- Ingeniero civil auxiliar
- Topógrafo

¡ Llegó el tiempo de CIRCASIA 2020 - 2023!

Pág. 17 de 48

Municipio de Circasia Carrera 14 No 6 - 37 www.circasia-quindio.gov.co e-mail: alcaldia@circasia-quindio.gov.co
 Nit: 890.001.044-8 Teléfono: 7584024

PRODUCTOS ENTREGABLES

(Descripción de los trabajos a realizar Nral. 2.1.2 Estudios Previos Pagina 22)

5.21	Hidrante tipo Milán de 3" extremo liso, incluye válvula sello elástico y kit de nivelación	Un	0.00	\$ 4,906,682.94	\$ 0.00
5.22	Caja para válvulas tipo cuello de ganso	Un	0.00	\$ 1,339,104.38	\$ 0.00
TOTAL COSTOS DIRECTOS =					\$ 3,148,143,238
			ADMINISTRACION	29.12%	\$ 916,739,311
			IMPREVISTOS	1.00%	\$ 31,481,432
			UTILIDAD	5.00%	\$ 157,407,162
TOTAL A.I.U.					\$ 1,105,627,905
OBRA AJUSTADO AL PESO					\$ 4,253,771,143
IMPLEMENTACION PMA					\$ 19,831,000
IMPLEMENTACION PMT					\$ 39,990,000
PRESUPUESTO PARA INTERVENTORIA				6%	\$ 188,888,594
VALOR TOTAL DEL PROYECTO					\$ 4,502,480,737

La situación reprochable de lo anterior, es que se tiene claro, conforme a la definición establecida en el Artículo 1 de la Ley 1083 del año 2006 (normas sobre planeación urbana sostenible) <<Modificado por el Artículo 96 de la Ley 1955 del 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022)>>, que los municipios que pretendan formular, adoptar y ejecutar su plan de movilidad en el marco de los objetivos y metas de movilidad sostenible y segura, deberán realizar un: **Diagnostico**, esto es, un documento técnico que comprenda los patrones e indicadores de movilidad; tal como ha quedado detallado en el estudio previo y los productos entregables antes referidos (Recuadro y subrayado en rojo).



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

Ahora, observemos como define el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP -conformado por entre otras por las siguientes normas: Ley 80 de 1.993, Ley 1150 del 2007 y otras) el Contrato de Consultoría:

Artículo 32 Numeral 2 inciso 1)

Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión. (...)
(NEGRILLA Y SUBRAYADO FUERA DE TEXTO)

Por otra parte, la Ley 1150 del 2.007 en su Artículo 2) De las modalidades de Selección / Numeral 3) determina:

3. Concurso de méritos. Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas limitadas de oferentes mediante resolución motivada, que se entenderá notificada en estrados a los interesados, en la audiencia pública de conformación de la lista, utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso. (...)
(NEGRILLA Y SUBRAYADO FUERA DE TEXTO)

Así las cosas, los Servidores Públicos intervinientes en la gestión contractual de la Entidad Territorial (Municipio de Circasia) no solo han: “EVADIDO O ELUDIDO” el proceso contractual bajo la Modalidad de Selección: Licitación Pública, para seleccionar el contratista que se encargará de la realización de las obras de pavimentación de las calles y carreras del sector urbano del municipio, sino que también han: “EVADIDO O ELUDIDO” la modalidad de selección: Concurso de Méritos, para contratar el diagnóstico del Plan de Movilidad, esto es, el documento técnico que comprenda los patrones e indicadores de movilidad para la formulación, adopción y ejecución del referido plan de movilidad para el municipio de Circasia.

C) La EDUP Pereira, NO tiene idoneidad ni experiencia en la realización de diagnósticos, implementación, seguimiento y evaluación de Planes de Movilidad Vial:

Para efectos de corroborar la hipótesis sobre la falta de idoneidad de la EDUP, se debe realizar una revisión y análisis a través del único medio idóneo para determinarla, siendo este el acto de creación de la EDUP, haciendo una revisión de su objeto social, el cual deberá comprender o tener como alcance la realización o ejecución de estudios diagnósticos en materia de movilidad para los diferentes tipos de Entidades Territoriales, de lo contrario carecería de tal idoneidad.

Verificada su página web se encuentra: <https://edup.gov.co/edup.php>



Inicio EDUP ▾ Transparencia Noticias PQRSFD Contáctanos



Seleccionar idioma ▾



Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira

Es una Empresa Industrial y Comercial del Estado creada por la ley y autorizada por esta, que desarrolla actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado, con Personería Jurídica, autonomía administrativa y financiera, capital independiente constituido con bienes o fondos públicos comunes.

Su objeto social es la Formulación, estructuración, gestión, operación y ejecución de proyectos y programas de desarrollo y renovación urbano, de conformidad con las previsiones del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad y la región; la gestión y promoción de proyectos estratégicos en suelo urbano y de expansión, inmobiliarios y desarrollo de equipamientos colectivos y de espacio público, y celebrar convenios o contratos con entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales; articulando la acción municipal para un desarrollo urbano integral, contribuyendo a la construcción, modificación y renovación del espacio urbano, para construir una ciudad amable, equilibrada y en armonía con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, contribuyendo al mejoramiento de la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes".



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
 T.P. 266030 del C.S. de la J.
 Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

Hallando que el objeto social de la misma no comprende la ejecución de estudios diagnósticos en materia de movilidad, no obstante, corresponderá al Organismo de Control verificar tal circunstancia con el acto de creación de dicha Entidad Pública.

Por otra parte, para determinar la experiencia y capacidad de la EDUP al respecto, se han verificado los contratos y convenios ejecutados recientemente por la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP), en las diferentes Plataformas: Sistema Electrónico de Contratación Pública II (SECOPII) y Sistema Integral de Auditoría (SIA-Observa), hallando que la misma no ha ejecutado contrato o convenio alguno mediante el cual haya realizado un: *diagnóstico, implementación, seguimiento y evaluación de un Planes de Movilidad para un municipio, ciudad o distrito.*

D) La EDUP Pereira, presuntamente NO tiene experiencia en la ejecución de obras de reparación y/o sustitución de redes de acueducto y alcantarillado:

Dentro de las obras específicas a realizar o ejecutar por parte de la EDUP -Pereira en el marco del Convenio Interadministrativo referido, se evidencia la ejecución de los siguientes ítems o componentes:



ESTUDIOS PREVIOS CONVENIO INTERADMINISTRATIVO

Código: **ALC.FTEPCI.23**

Ver: **01. 4 sep. 2020**

PRESUPUESTO CONSOLIDADO					
FECHA enero de 2023					
CODIGO	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	PRECIO	TOTAL
5.12	Demolición cuerpo cámara	M	12.00	\$ 237,740.91	\$ 2,852,891.00
5.13	Desmonte de tubería de acueducto	M	0.00	\$ 7,571.12	\$ 0.00
5.14	Tubería PVC unión platino de 3"	M	0.00	\$ 64,254.42	\$ 0.00
5.15	Domiciliaria 3" x 3/4" en tubería PF + UAD, L= 3 m	Un	0.00	\$ 275,275.26	\$ 0.00
5.16	Tubería PVC de alcantarillado de pared estructural d = 6", exterior corrugado	M	57.60	\$ 72,702.22	\$ 4,187,648.00
5.17	Silla yee pvc novafort 250x160 mm	Un	0.00	\$ 329,735.75	\$ 0.00
5.18	Codo sanitario pvc 6" x 45°	Un	0.00	\$ 102,355.50	\$ 0.00
5.19	Caja de inspección de 0,60 x 0,60 x 0,60 m en concreto de 17,2 Mpa, tapa reforzada en concreto de 20,7 Mpa	Un	3.00	\$ 490,934.01	\$ 1,472,802.00
5.20	Válvula de corte compuerta elástica 3" extremo liso y junta rápida	Un	0.00	\$ 645,105.26	\$ 0.00
5.21	Hidrante tipo Milán de 3" extremo liso, incluye válvula sello elástico y kit de nivelación	Un	0.00	\$ 4,906,682.94	\$ 0.00
5.22	Caja para válvulas tipo cuello de ganso	Un	0.00	\$ 1,339,104.38	\$ 0.00

Se ha procedido a verificar contratos y convenios ejecutados recientemente por parte de la EDUP -Pereira, pudiendo concluir que ninguno de los que han verificados contienen o tienen componentes de reparación y/o sustitución de redes de acueducto y alcantarillado, ni en sus objetos contractuales y alcance de estos, como tampoco en las obligaciones específicas realizadas o ejecutadas por la EDUP; los contratos y/o convenios que fueron objeto de revisión obedecieron a los siguientes:

- Convenio Interadministrativo del año 2.017, celebrado entre el Municipio de Pereira (Alcaldía) y la EDUP-Pereira, por un valor total de: \$559.800.000.
- Contrato de Prestación de Servicios celebrado entre CUPULA S.A. (fideicomiso montevedra) y la EDUP-Pereira, por un valor total de: \$312.375.000



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

- Contrato Interadministrativo 001863 del año 2.017, celebrado entre Municipio de Pereira (Alcaldía) y la EDUP-Pereira, por un valor total de: \$908.180.651.
- Contrato de Consultoría Nro. 01 del 2019, celebrado entre LATERIZIO S.A.S y la EDUP-Pereira, por un valor total de: \$79.583.000.
- Contrato Interadministrativo 001863 del año 2.017, celebrado entre Municipio de Pereira (Alcaldía – Secretaria de Cultura) y la EDUP-Pereira, por un valor total de: \$438.649.081.
- Contrato Interadministrativo 03346 del año 2.019, celebrado entre Municipio de Pereira (Alcaldía) y la EDUP-Pereira, por un valor total de: \$490.374362.
- Contrato Interadministrativo 3395 del año 2.019, celebrado entre Municipio de Pereira (Alcaldía) y la EDUP-Pereira, por un valor total de: \$570.000.000.
- Contrato Interadministrativo 3395 del año 2.019, celebrado entre Municipio de Pereira (Alcaldía) y la EDUP-Pereira, por un valor total de: \$2.928.134.275.

Ninguno de los anteriores negocios jurídicos contiene la ejecución de obras de reparación y/o sustitución de redes de acueducto y alcantarillado; entonces, para efectos de corroborar la hipótesis antes descrita, sobre la falta de *Experiencia Específica de la EDUP*, se debe realizar por parte del Ente de control una verificación a través de los documentos idóneos, tales como: Registro Único de Proponentes -RUP- y certificaciones o copias de contratos o convenios ejecutados por la EDUP con su respectiva acta de liquidación, los cuales deben contener la ejecución y cantidad de obras realizadas en materia de reparación y/o sustitución de redes de acueducto y alcantarillado, de lo contrario carecería de tal experiencia.

E) No existe publicación de TODOS los documentos precontractuales y contractuales que deben conformar el expediente digital y físico de proceso contractual:

Se puede observar que existe incumplimiento respecto a la obligación de realizar la publicación de la totalidad de los documentos precontractuales y contractuales en las Plataformas: Sistema Electrónico de Contratación Pública II (SECOP II) y Sistema Integral de Auditoría (SIA-Observa), tal convención carece de la publicación de los siguientes documentos:

- 1) Acto administrativo mediante el cual se delegó al Secretario de Gobierno para la celebración del referido convenio o en su defecto el Decreto de encargo a través del cual haya asumido las funciones de Alcalde Encargado de manera temporal.
- 2) Las cotizaciones soportes para la elaboración del Estudio del Sector, en especial para la ejecución de los componentes: ****Plan de Movilidad Vial: PMA Y PMT.**
- 3) Documentos que acrediten la Idoneidad y/o la Experiencia de la EDUP, para cada uno de los componentes u obligaciones de que trata el convenio, en especial la realización de diagnósticos, implementación, seguimiento y evaluación de Planes de Movilidad Vial.
- 4) Minuta contractual que corresponde al Convenio Interadministrativo.
- 5) Certificado de Registro Presupuestal.
- 6) Garantías: Póliza de cumplimiento a favor de Entidades Estatales, con su respectiva verificación.
- 7) Acta de Inicio del convenio.

La consecuencia de lo anterior es la vulneración flagrante al principio de: *PUBLICIDAD*, lo cual repercute de manera directa en que no se garantiza el derecho de acceso a la información pública a la ciudadanía, como tampoco se garantiza tal derecho a los Organismos de Control como punto único de ingreso de información para la generación de reportes respecto a la contratación realizada con dineros públicos, tal circunstancia que nos lleva a la vulneración de las siguientes normas:

- Constitución política de Colombia, Artículo 209, específicamente respecto al principio de la función administrativa: *PUBLICIDAD*, mismo que es aplicable como principio propio del derecho administrativo.
- No ejecución de los procesos y procedimientos que se relacionan de forma directa con el cumplimiento de los deberes funcionales, como también el cumplimiento efectivo de funciones de orden legal y reglamentario de los servidores públicos intervinientes en la gestión contractual (*acción u omisión*), conforme a lo dispuesto en el Artículo 26 y siguientes del Código General Disciplinario (*Ley 1952 del 2019*).

- Ley 1712 del año 2.014 (Ley de transparencia y acceso a la información pública), específicamente en cuanto a la publicidad de la Contratación Estatal: Artículo 9 Literal E, Artículo 10, y Artículo 11 Literales D y G / en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 2.2.1.1.1.7.1 Decreto Único Reglamentario 1082 del año 2.015.



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

F) El Convenio Interadministrativo ha sido celebrado por el Secretario de Gobierno: ANDRES HERNANDO GALVIS TREJOS, en calidad de ordenador del gasto; no obstante, la señora Alcaldesa en calidad de representante legal de la Entidad es quien tiene la facultad originaria para la celebración de contratos y como titular originaria debe responder por las irregularidades en la actividad contractual:

Recordemos que la facultad para desarrollar procesos de selección o contratación como también para suscribir los contratos resultado de los mismos, radica originariamente en los Representantes Legales de cada Entidad Pública, así lo establece el Artículo 2 numeral 2 Literal A) y de manera especial el **Artículo 12** del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública --EGCAP--(Ley 80 del año 1.993).

En tal sentido, la Representante legal del Municipio de Circasia es la señora Alcaldesa: ANA YULIETH DIAZ UBAQUE, misma que ha presidido el Consejo de Gobierno a través del cual se socializo y avalo la celebración del referido Convenio Interadministrativo, pues según los servidores públicos que participaron de tal Consejo de Gobierno presidido por la Alcaldesa se determinó o concluyó que la EDUP cuenta con la "idoneidad y experiencia" para celebrar el pretendido convenio, tal como se puede evidenciar del contenido del Estudio Previo (Página 6):



ESTUDIOS PREVIOS CONVENIO INTERADMINISTRATIVO

Código: ALC.FTEPCI.23

Ver: 01. 4 sep. 2020

constituyéndose en este caso como una de las alternativas contractuales la suscripción de un convenio interadministrativo.

Que el día 15 de marzo de 2023, en consejo de gobierno en pleno se reunió, quien hace de igual manera las veces de comité de contratación del municipio, presidido por la señora alcaldesa, quien socializó y avaló la propuesta presentada por la **EMPRESA PARA EL DESARROLLO URBANO DE PEREIRA – EDUP** y se concluyó por quienes intervienen en el mismo, que la celebración del presente convenio era **Constitucional, Legal y Conveniente** para el ente territorial, que para ello hará parte integral de este documento la respectiva acta aprobada por cada miembro con voz y voto y de los invitados al citado comité.

Por todo lo antes expuesto se considera conveniente, viable y oportuno adelantar Convenio interadministrativo con LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE PEREIRA – EDUP, toda vez, que la misma cuenta con la **idoneidad y la experiencia** para cooperar uniendo esfuerzos, con la entidad territorial, y de esta manera lograr los indicadores de producto y las metas del Plan de Desarrollo 2020-2023 **"LLEGO EL TIEMPO DE CIRCASIA"**.

Ahora, la delegación en materia contractual tuvo cambios importantes con la expedición de la Ley 1150 de 2.007, cuyo Artículo 21 adicionó un segundo inciso y un párrafo al Artículo 12 de la Ley 80 de 1.993, disponiendo que:

«En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual».

Dicha disposición cambió el régimen de responsabilidad del delegante previsto en el inciso segundo del Artículo 211 superior. Por ello, la Corte Constitucional –retomando la línea jurisprudencial de la Sentencia C-372 de 2002– declaró que el inciso referido es condicionalmente exequible, en el entendido de que el delegante solo responde por la ausencia de control y vigilancia siempre que medie dolo o culpa grave¹³. Lo anterior, en la medida en que:

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 693 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
 T.P. 266030 del C.S. de la J.
 Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

La delegación no es un mecanismo para desprenderse del cumplimiento de las funciones del cargo y menos aún para utilizarse con fines contrarios a los principios que rigen la función administrativa como la moralidad, la eficacia, la igualdad o la imparcialidad (C.P., art. 209). Tampoco es admisible el extremo opuesto según el cual el delegante responderá siempre por las actuaciones del delegatario, por cuanto se abandonaría el principio de responsabilidad subjetiva de los servidores públicos, de tal manera que inexorablemente respondan por las decisiones de otros. Por lo tanto, para determinar la responsabilidad del delegante no es suficiente el artículo 211 de la Carta Política y será necesario considerar otros principios constitucionales sobre la materia¹⁴.

La aplicación de este régimen especial de responsabilidad supone que el servidor competente para adelantar procesos de selección y celebrar contratos, por medio de un acto administrativo, asigna determinadas funciones a los servidores autorizados previamente por la ley. Mientras no se cumplan en su totalidad los presupuestos legales mencionados, **más allá del dolo y la culpa grave, el titular originario de la atribución responde por las irregularidades de la actividad contractual.**

Teniendo como fundamento lo anterior, tanto la actual Alcaldesa del Municipio de Circasia Quindio para el periodo 2020 -2024: ANA YULIETH DIAZ UBAQUE, como los demás servidores públicos intervinientes en la gestión contractual respecto al Convenio Interadministrativo Nro. 01 del año 2.023, deberán responder por sus acciones u omisiones respecto a los actos, actuaciones, procesos y procedimientos reprochables, disciplinables y con incidencia fiscal y/o penal que se hayan realizado y proferido en el marco del mencionado convenio.

6) Es reprochable e irrisorio el valor de los aportes en dinero de la EDUP, respecto al valor total del convenio, lo cual resulta ser solo el mecanismo o justificación para la celebración del negocio jurídico de forma directa, esto es, sin tener que acudir a la modalidad de selección *-Licitación Pública*.

El Convenio Interadministrativo Nro. 01 del 2.023, celebrado entre el Municipio de Circasia Quindio y la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP), asciende a la suma total de: CUATRO MIL OCHOCIENTOS DIECINUEVE MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y UN MIL NOVECIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$4.819.561.937) M/CTE; cuyos aportes por parte de cada una de la Entidades públicas corresponden a los siguientes:

Valor total del convenio interadministrativo	\$4.819.561.937	100%
Entidad Publica	Valor total de su aporte	Porcentaje
Municipio de Circasia Quindio	\$ 4.502.480.737	93%
Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP)	\$ 317.081.200	7%
Utilidad esperada conforme a su propuesta:	\$ 157.407.162	
Aporte real de la EDUP:	\$ 159.674.038	3%

The screenshot displays the SECOP II interface. At the top, there is a navigation bar with the URL: <https://www.secop.gov.co/CO1BusinessLine/Tendering/ContractNoticeView/Index?prevCtxLbl=Buscar+procesos&prevCtxUrl=ht...>

The main content area shows a contract notice with the following details:

- 1** sobre unico
- 1.1** valor del convenio. Incluye el precio como lo indique la Entidad Estatal.

A table lists the items for the contract:

Árbitro, Artículo	Código UNSPSC	Descripción	Cantidad	unidad	Precio unitario estimado	precio unitario	Incluya el precio como lo indique la Entidad Estatal
1	95111601	Aporte municipio de Circasia Quindio	1,00	Naciones Unidas	4.502.480.737,00		
1	95111601	Aporte EDUP	1,00	Naciones Unidas	317.081.200,00		

Buttons for "Exportar lista de precios a excel/ODF (no apto para importar)" and "Imprimir PDF" are visible.

Below the table, there is a section titled "Selección" with a "Volver al principio" link. Under "Selección e información de contratación", there is a table with the following data:

Informes proceso de seleccion	Fecha informe final de seleccion	Valor	estado de la seleccion
CO1 AWD 1578922	29/03/2023 12:31 p. m.	4.819.561.937 COP	Activo

Additional information includes "Adjudicatario: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE PEREIRA - EDUP" with a "Ver contrato" link.

Fuente: Alojamiento del proceso contractual en la plataforma: SECOP II.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-382 de 2000. M.P. Antonio Barrera Carbonell.



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

Así las cosas, al observar el porcentaje (%) de aporte irrisorio por parte de la EDUP, se puede concluir que el Municipio de Circasia le está pagando por la realización de las actividades, los productos entregables y la ejecución de las obras, máxime cuando dicha Empresa espera una utilidad de: \$157.407.162, conforme a lo descrito en su propuesta, lo cual se traduciría en que recuperará aproximadamente la mitad del aporte realizado, es decir, en la práctica su aporte solo sería de: \$ 159.674.038, ello corresponde entre el 3% y el 3.5% del valor total del convenio, una suma extremadamente risible frente al valor total del mismo y desproporcional y desequilibrado frente a los aportes realizados por la Entidad Territorial (municipio de Circasia).

Conforme a lo anterior, queda ampliamente demostrando el desequilibrio frente a los aportes efectuados por cada Entidad, y que ello lleva a concluir claramente que lo pretendido por parte de los Servidores Públicos intervinientes en la gestión contractual del Municipio de Circasia era: “*EVADIR O ELUDIR*” el proceso contractual bajo la Modalidad de Selección que se repite, conforme a la cuantía del Presupuesto Oficial, correspondería a una *Licitación Pública*, como efectivamente sucedió.

Finalmente y no menos importante, es necesario advertir conforme a la jurisprudencia reciente del Honorable Consejo de Estado, que en los Convenios Interadministrativos propriamente dichos, es posible que cada Entidad incurra en costos, gastos y ejecución de su propio presupuesto para cumplir su misionalidad, funciones, y preceptos constitucionales y legales, como también los compromisos y obligaciones adquiridas para con la otra parte del convenio (Entidad Pública), valores que les permita aportar para la ejecución de actividades, cooperar y prestar conjuntamente los servicios a su cargo, razón por la cual bien pueden comprender la asunción de aportes económicos o financieros, pero sin que su objeto esencial lo constituyan prestaciones propias de los Contratos Interadministrativos, esto es, prestaciones a favor de la otra entidad, como el pago un precio, una remuneración por un servicio prestado, por un bien adquirido o por una obra realizada a favor de la otra Entidad Pública, pues en tales eventos se estaría en presencia de un verdadero contrato interadministrativo.

Por último, si bien es cierto, no existe norma alguna que establezca una limitación territorial para que las EDU presten servicios o ejecuten sus objetos empresariales o más bien en la práctica: “*presten servicios de elusión de modalidades de selección para otras entidades*”, es curioso que tal Entidad elija invertir los escasos e insuficientes recursos con los que cuenta atendiendo sus estados financieros y económicos en un Municipio ajeno a su arraigo Territorial -Departamental (Risaralda).

7) Falta de capacidad: *Financiera, Organizacional, de Personal, Técnica, Operativa, Logística, de Equipos y Herramientas*, de la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP) para ejecutar el convenio y por ende su objeto contractual, el alcance de éste y las obras específicas:

Esta hipótesis que se plantea, nos debe llevar a analizar las pruebas de capacidad Financiera y Organizacional de La Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP) para la ejecución del objeto y obligaciones adquiridas en el marco de tal convención, y el medio idóneo para determinarla son los Estados Financieros y Contables de tal empresa de carácter público, lo cual se describe a continuación:

- ❖ Se reflejan Ingresos de las Actividades Ordinarias de la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira -EDUP- en los **Estados de Resultados Comparativos de los meses de Febrero de los años 2022 y 2023, con un valor de: CERO (\$0).**
- ❖ Para los mismos periodos existen ingresos denominados SUBVENCIONES, por un valor igual en cada mes de: CIENTO CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$150.000.00) M/CTE.
- ❖ **Los gastos de administración y operación sobrepasan en cifras alarmantes a los ingresos, razón por la cual, originan inseguridad en la solidez de la Empresa.**



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

- ❖ Contratar en estas condiciones, genera incertidumbre a los inversionistas futuros.
- ❖ No fue posible obtener los Estados Financieros definitivos al cierre del año o vigencia 2.022 y las modificaciones sufridas en lo que va corrido del 2.023, como lo prescribe la Ley, para establecer cuál es la situación real de la Empresa; EDUP.
- ❖ Se concluye que mientras no se tenga certeza, de la seguridad de la recuperación de las Cuentas por Cobrar, que ascienden al 84%, del ACTIVO CORRIENTE para el periodo analizado, no habrá inversionista alguno que confíe en la seguridad financiera de la EDUP.
- ❖ Así mismo, el Pasivo Corriente, al finalizar el mes de febrero del 2022, de \$1.491.818.688, no ofrece ninguna garantía de ser cubierto en el tiempo que establecen los preceptos del análisis financiero, como es el de cancelarse en un periodo inferior de un año.
- ❖ No se logra en el rubro o componente de planta y equipo de los estados financieros, determinar que la EDUP es propietaria o cuenta en sus activos con: *Maquinaria pesada - (volqueta(s), retroexcavadora(s) motoniveladora(s), minicargador(es), vibro compactador(es). Y herramientas menores como: Martillos demoledores, buguis o carretas, palas, palines, taladros, llaves mecánicas, señales etc.*

Como ya se indicó, NO fue posible para el suscrito quejoso obtener los estados Financieros definitivos al cierre del año o vigencia 2.022 y las modificaciones sufridas en lo que va corrido del 2.023; razón por la cual se solicitará al organismo de control la obtención de estos como prueba trasladada en el marco de la investigación disciplinaria, para que se permita realizar el análisis correspondiente.

8) Subcontratación o tercerización para ejecutar el convenio y por ende su objeto contractual, el alcance de éste y las actividades, productos entregables y obras específicas a realizar:

Para el suscrito quejoso, NO es razonable que se tenga que subcontratar parte y mucho menos todas las actividades, productos entregables y obras a realizar por parte de la EDUP, lo cual resultaría ser mucho más costoso para la Entidad Territorial (Municipio de Circasia), si se considera que en el mercado existen personas jurídicas (empresas) o personas naturales dedicadas exclusivamente a la ingeniería y la construcción y/o mantenimiento de vías, quienes cuentan con toda la logística necesaria para la ejecución de las obras o actividades que se subcontraten, máxime cuando dichas actividades, productos entregables u obras a ejecutar pertenecen a un (1) solo sector de la economía, es decir, no hay complejidad alguna en encontrar tales servicios en un solo proponente u oferente; pero justamente ello fue lo que se pretendió con la celebración del Convenio: "EVADIR O ELUDIR" el proceso contractual bajo la Modalidad de Selección *Licitación Pública*; y en su lugar, realizar una Contratación Directa con una Empresa que NO tiene las condiciones de capacidad: *Financiera, Organizacional, de Personal, Técnica, Operativa, Logística, de Equipos y Herramientas.*

Ahora, si el convenio no tiene una cláusula sobre la SUBCONTRATACIÓN, ante la ausencia de la misma se entiende que no se ha pactado, pues tal circunstancia no hace parte de los elementos de la naturaleza del convenio, por ende, no se entiende pactado, sino que se trata de un elemento accidental de toda convención, es decir, dicha circunstancia debe ser pactada por escrito entre las partes para poder ejecutarse; razón por la cual la EDUP NO puede ceder ni subcontratar sin previa autorización escrita del Municipio de Circasia Quindío; no obstante, para corroborar dicha situación se ha debido presentar un Derecho de Petición a la Entidad Territorial, puesto que como ya se mencionó anteriormente la minuta contractual del convenio no se encuentra publicada en la Plataforma SECOP II a la fecha.



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
 T.P. 266030 del C.S. de la J.
 Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

Finalmente, si existe subcontratación, se deberá realizar un análisis minucioso respecto a tal triangulación, pues si se evidencia que son todas o la gran mayoría de actividades, productos entregables u obras contratadas, se puede concluir claramente que la triangulación y posición de intermediarios de los subcontratistas corroboraría que lo que se pretendía era: EVADIR O ELUDIR la modalidad de selección: *Licitación Pública* y celebrar el Convenio de manera Directa para evitar el proceso licitatorio, situación que evidencia verificando la existencia o no de subcontratación durante todo el término de ejecución del convenio.

- 9) La celebración de un Convenio Interadministrativo para la ejecución de obras no permite el cumplimiento total de los fines de la contratación¹⁵, en el sentido que se afectan los terceros vulnerables beneficiarios de los impuestos gravámenes o descuentos que se realizan cuando se celebra y ejecuta un contrato de obra pública resultado de un proceso contractual, veamos:

El Código de Rentas del Municipio de Circasia Quindio (Acuerdo Nro. 024 del 22 de Diciembre del 2014)¹⁶, establece diferentes tipos de: *impuestos, gravámenes y descuentos*, que se realizan a los contratistas previos al pago de sus respectivas cuentas de cobro, mismos que están concebidos para la financiación del gasto público social del Municipio o una destinación específica para cierto sector.

Ahora dependiendo el tipo de contrato, ejemplo: *prestación de servicios, compraventa, suministro obra pública etc.*, se realizan los descuentos con unos porcentajes diferenciales atendiendo el tipo de estampilla o gravamen que valga la redundancia grave cada tipo contractual.

Para efectos de determinar los porcentajes y valores respecto a los: *impuestos, gravámenes y descuentos*, para los pagos respecto a la ejecución de un Contrato de Obra pública, se hace la siguiente discriminación:

Impuesto, gravamen, descuento o estampilla	Porcentaje
Contribución especial de Obra Pública (Art. 174 -Pagina 123 Código Rentas Circasia)	5%
Pro-cultura (Art. 182 -Pagina 130 Código Rentas Circasia)	1%
Pro- Adulto Mayor (Art. 191 -Pagina 130 Código Rentas Circasia)	4%
ICAT (Industria, Comercio, Avisos y Tableros)	0.4%
Retención en la Fuente (Depende la calidad del contratista)	3.5%
IVA (Impuesto al Valor Agregado) siempre que aplique	El establecido por Gobierno o Ley

De otra parte, el mismo Código de Rentas Municipal, establece una exención de manera específica para cuando se suscriban Convenios Interadministrativos, la misma corresponde a la Estampilla Pro-Adulto Mayor, es decir, NO se puede realizar descuento alguno cuando se celebren este tipo de convenciones:

20 AÑOS

ARTÍCULO 195. EXENCIONES: Estarán exentos del pago de la Estampilla del Adulto Mayor, contratos y/o convenios interadministrativos que celebre la Administración Central con Institutos Descentralizados y Empresas Industriales y Comerciales del Estado del Orden Municipal, los Convenios interinstitucionales que se celebren con entidades sin ánimo de lucro y los contratos por operaciones de Crédito Público, las operaciones de manejo y conexas con las anteriores.

ARTÍCULO 196. DESTINACIÓN. De acuerdo con lo establecido en el Artículo 3° de la Ley 1276 de 2009, el producto de dichos recursos se destinará, como mínimo a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano:

concejo@circasia-quindio.gov.co
 Teléfonos: 7584570
 Dirección: Carrera 14 N° 6-37
 CIRCASIA - QUINDÍO

¹⁵ Ley 80 de 1.993: Artículo: 26 Responsabilidad (...).

¹⁶ https://concejocircasia.micolombiadigital.gov.co/sites/concejocircasia/content/files/000224/11168_acuerdo-no024-de-22122014-por-medio-del-cual-se-adopta-el-codigo-de-rentas-de-circasiapaginaseliminadas.pdf



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

Ahora, como el tipo contractual corresponde a un CONVENIO, NO a un Contrato de Obra Pública resultado de un proceso contractual adelantado bajo alguna modalidad de selección, los giros o pagos que se efectúen a la EDUP por parte del Municipio de Circasia una vez presentadas las cuentas de cobro por la ejecución de las actividades, productos entregables o la realización de obras, tampoco pueden ser grabables con la Contribución especial de Obra Pública ni la estampilla pro cultura.

Si se realiza el ejercicio contable nos da como resultado que el Hogar del Anciano San Vicente de Paul de Circasia y el Centro Dia del Adulto Mayor, el Fondo de Seguridad Territorial (Fonset) y las organizaciones o comunidad cultural dejan de percibir los siguientes recursos como consecuencia de la celebración de un convenio interadministrativo y no un contrato de obra publica resultado de una modalidad de selección que garantizara la libre concurrencia de proponentes u oferentes:

Presupuesto Oficial Municipio de Circasia Y Valor total en pagos	\$ 4.502.480.737	Valor que deja de percibir:
Estampilla Pro-Adulto Mayor (4%)	\$ 180.099.229	Hogar del Anciano Circasia
Contribución Obra Pública (5%)	\$ 225.124.037	La fuerza pública o inversión en seguridad
Estampilla Pro-Cultura Mayor (1%)	\$ 45.024.807	Las organizaciones o programas culturales

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública --EGCAP--, **Ley 80 del año 1.993**, establece en su **Artículo 26 numeral 1)** el **Principio de Responsabilidad**, indicando lo siguiente:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Por otra parte, el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2.019), consagra en su Artículo 54: *Faltas relacionadas con la contratación publica*, indicando en su numeral 3) lo siguiente:

3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

Se puede concluir claramente que los servidores públicos intervinientes en la gestión contractual del Municipio de Circasia al “*EVADIR O ELUDIR*” el proceso contractual bajo la Modalidad de Selección: *Licitación Pública*, para seleccionar el contratista que se encargará de la realización de las obras de pavimentación de las calles y carreras del sector urbano del municipio, el cual diera como resultado la celebración de un Contrato de Obra Pública, y en su lugar realizar una Contratación Directa mediante Convenio Interadministrativo con la Empresa de carácter público EDUP que como ya se ha demostrado carece de infraestructura física, técnica y financiera; **no tuvieron en cuenta en la fase de planeación contractual los fines sociales que se podrían derivar de la celebración de un tipo contractual en específico**, es decir, no hubo una valoración y aplicación del principio de responsabilidad frente a los terceros que se podrían ver afectados, en especial: *El Hogar del Adulto Mayor San Vicente de Paul de Circasia y el Centro Dia del Adulto Mayor* los cuales requieren de manera diaria de recursos para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad que se encuentran alojados en el primero o se alimentan y realizan actividades lúdicas en el segundo. En conclusión, actuaron con desconocimiento del principio de responsabilidad al realizar tales actos, actuaciones, procesos y procedimientos en todas las fases: planeación, precontractual y contractual.



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

10) Se debe tener en cuenta que el Municipio de Circasia Quindío, tiene toda la capacidad y/o estructura organizacional y operativa para desarrollar cualquier modalidad de selección y celebrar cualquier tipo contractual resultado de la misma:

Finalmente, no se puede desconocer la estructura de Gobierno Municipal existente en Circasia Quindío, es decir, la Entidad Territorial a la fecha cuenta con las: *secretarías, oficinas asesoras y personal suficiente* ya sea de planta y ante la ausencia de ellos vinculados a través de contratos de prestación de servicios, para desarrollar procesos contractuales superiores a los: cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000), tal como se puede verificar en la experiencia con un histórico de años recientes del municipio:

- ❖ Verificadas las Plataformas: Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP I) y Sistema Integral de Auditoría (SIA-Observa), se han encontrado:



Modalidad de selección	Objeto contractual	Valor total del contrato
Licitación Pública Nro. 04 2017	CONSTRUCCION ESE HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL CIRCASIA QUINDIO.	\$8.834.016.072
Links Consulta:		
SIA Observa: https://siaobserva.auditoria.gov.co/guess/cto_ficha_resumen_guess.aspx?idc=1965981		
SECOP: https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-181583		

Lo anterior, para demostrar que NO puede existir excusa alguna con la cual se pueda pretender argumentar que resultaría más eficiente y eficaz acudir a la modalidad de selección: *Contratación Directa* o a la Celebración de un Convenio Interadministrativo que, a otra modalidad de selección debido a la incapacidad en estructura u organización de la Entidad, argumento que se caería de plano con los anteriores hechos e información histórica reciente del Municipio.

PRUEBAS

Conforme a lo establecido en el Artículo: 110 numeral 1) y Parágrafo del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2.019), en mi calidad de quejoso me permito aportar las pruebas que tengo en mi poder a la fecha:

- 1) Acuerdo Municipal Nro. 009 del 30 de agosto de 2022 “*POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDE AUTORIZACIÓN PRO TEMPORE A LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE CIRCASIA QUINDÍO PARA REALIZAR OPERACIONES DE CRÉDITO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, expedido por el Concejo Municipal de Circasia Quindío. **7 Folios.**
- 2) Acuerdo Nro. 001 de enero 24 de 2.023 “*POR EL CUAL SE MODIFICA EL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE CIRCASIA QUINDÍO PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1º DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2023*”, expedido por el Concejo Municipal de Circasia Quindío. **8 Folios.**
- 3) Acuerdo Nro. 012 de noviembre del 2.022 “*POR EL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE CIRCASIA QUINDIO PARA EL AÑO O VIGENCIA 2023*”, expedido por el Concejo Municipal de Circasia Quindío. **6 Folios.**
- 4) Acuerdo Nro. 004 del 2.023 “*POR EL CUAL SE ADICIONA EL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE CIRCASIA QUINDIO PARA EL AÑO O VIGENCIA 2023*”, expedido por el Concejo Municipal de Circasia Quindío. **8 Folios.**
- 5) Estudios Previos correspondientes al Convenio Interadministrativo Nro. 01 del 2.023. **48 Folios.**
- 6) Estudios del Sector correspondientes al Convenio Interadministrativo Nro. 01 del 2.023. **58 Folios.**



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

- 7) Certificado de Disponibilidad Presupuestal Nro. 272 del 2023, expedido por la Secretaria Financiera o de Hacienda del Municipio de Circasia Quindio: **1 Folio.**
- 8) Propuesta presentada por parte de la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP), para la ejecución del Convenio Interadministrativo Nro. 01 del 2.023. **18 Folios.**
- 9) Derecho de petición de información mediante el cual se solicita al Municipio de Circasia Quindio, con la respectiva constancia de envío por correo electrónico: **3 Folios**, a través del cual se solicitó:
 - *Acto administrativo mediante el cual se delegue al Secretario de Gobierno para la celebración del referido convenio o en su defecto el Decreto de encargo a través del cual haya asumido sus funciones de manera temporal.*
 - *Minuta contractual que corresponda al Convenio Interadministrativo.*
 - *Certificado de Registro Presupuestal.*
 - *Garantías: Póliza de cumplimiento a favor de Entidades Estatales, con su respectiva verificación.*
 - *Acta de Inicio.*
- 10) Código de Rentas del Municipio de Circasia Quindio (Acuerdo Nro. 024 del 22 de Diciembre del 2014): **252 Folios.**
- 11) Contratos y/o convenios recientes ejecutados por parte de la EDUP Pereira, a través de los cuales se ha realizado la verificación de experiencia específica en materia de reposición de redes de acueducto y alcantarillado. **67 Folios.**

Por otra parte de conformidad con lo establecido en los Artículos: 110 numeral 1) , 116 y 155 del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2.019), solicito a Ustedes señores: Procuraduría General de la Nación en su doble calidad de parte procesal y autoridad de control con facultades de policía judicial, **SE SIRVAN: SOLICITAR U OBTENER LOS SIGUIENTES DOCUMENTOS COMO ELEMENTOS MATERIALES PROBATORIOS** para demostrar y/o corroborar las afirmaciones que se realizan con la presente queja, como también que los mismos sirvan para acceder a las pretensiones de la misma:

- ❖ **SOLICITAR AL MUNICIPIO DE CIRCASIA QUINDIO**, el Acta del Consejo de Gobierno realizado el día 15 de marzo del 2.023 con su respectiva lista o registro de asistencia, Presidido por la Señora Alcaldesa: ANA YULIETH DIAZ UBAQUE, en el cual se socializó y avaló la celebración del Convenio Interadministrativo, **determinando o concluyendo que la EDUP contaba con la "idoneidad y experiencia" para celebrar el pretendido convenio.** Lo anterior, con el objeto de demostrar la participación y aprobación por parte de la señora Alcaldesa en la celebración del convenio; razón por la cual atendiendo que es la titular originaria de la atribución de celebración de contratos, deberá responder por las irregularidades de la actividad contractual frente a la celebración del referido convenio.
- ❖ **SOLICITAR A LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE PEREIRA (EDUP)**, los estados financieros de los tres (3) últimos años o vigencias: 2020, 2021 y 2022 a 31 de Diciembre, debidamente certificados y firmados por su representante legal y/o revisor fiscal con copia de su documento de identidad, tarjeta profesional y certificado de antecedentes del copnia. Lo anterior, con el objeto de realizar la verificación de capacidad: *Financiera, Técnica, Operativa, Logística, de Equipos y Herramientas*, de la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP) para ejecutar el convenio Interadministrativo referido, su objeto contractual, el alcance de éste y la entrega de productos y obras específicas, sin que exista subcontratación.
- ❖ **SOLICITAR A LA EDUP**, los documentos soporte, tales como: ***facturas, *tarjetas de propiedad o licencias de vehículos, *como también el registro de sus inventarios, a través de los cuales se acredite que es propietaria de equipos o herramientas**, tales como: *Maquinaria pesada - (volqueta(s), retroexcavadora(s) motoniveladora(s), minicargador(es), vibro compactador(es)). Y herramientas menores como: Martillos demoledores, buguís o carretas, palas, palines, taladros, llaves mecánicas, señales etc.* Lo anterior, con el objeto de realizar la verificación de capacidad: *Logística, de Equipos y Herramientas*, de la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP) para ejecutar el convenio

Interadministrativo referido, su objeto contractual, el alcance de éste y la entrega de productos y obras específicas, sin que exista subcontratación.



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

- ❖ **SOLICITAR A LA EDUP** 1) El acto administrativo interno a través del cual se adopte su planta de personal y/o estructura organizacional. 2) Los documentos soporte de Paz y Salvo al sistema de seguridad social integral y/o parafiscales de los últimos seis (6) meses,, esto es, el certificado de revisor(a) fiscal con anexo de planillas de liquidación de aportes al sistema de seguridad social integral, donde se pueda verificar todos los empleados que pertenecen a su planta de personal y corroborar que los mismos corresponden a las personas naturales o profesionales que se utilizarán en la ejecución del convenio. Lo anterior con el objeto de comprobar que el personal que aporta en su propuesta presentada al Municipio de Circasia, se encuentra dentro de su estructura organizacional y que en consecuencia no se realizará tercerización a través de contratos de prestación de servicios, con lo cual se demostraría que cuenta con el personal necesario y suficiente o todo lo contrario.
- ❖ **REQUERIR AL CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA Y/O A LA ALCALDÍA DE LA CIUDAD DE PEREIRA, el Acto de Creación de la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP).** Lo anterior con la finalidad de verificar su objeto social, el cual deberá comprender o tener como alcance la realización o ejecución de estudios diagnósticos en materia de movilidad para los diferentes tipos de Entidades Territoriales, para determinar si la misma es idónea para la realización o ejecución de estudios diagnósticos en materia de movilidad o si por el contrario carece de tal idoneidad.
- ❖ **SOLICITAR A LA EDUP, los documentos idóneos de soporte, tales como: certificación de ejecución de contratos y/o convenios con su respectiva acta de liquidación,** a través de los cuales se acredite que ha realizado o ejecutado: estudios diagnósticos, implementación, seguimiento y evaluación de Planes de Movilidad Vial para Municipios, Ciudades o Distritos. Lo anterior para corroborar o comprobar que efectivamente cuenta con la experiencia necesaria para ejecutar tal actividad o si por el contrario carece de tal experiencia.
- ❖ **SOLICITAR A LA EDUP, los documentos idóneos, tales como: **Registro Único de Proponentes -RUP-, **certificación de ejecución de contratos y/o convenios con su respectiva acta de liquidación.** Lo anterior, con el objeto de corroborar la *Experiencia Especifica de la EDUP* en la ejecución de obras de reparación y/o sustitución de redes de acueducto y alcantarillado; las cuales deben contener la cantidad de obras realizadas en materia de reparación y/o sustitución de redes de acueducto y alcantarillado, de lo contrario o de ser ínfimas, se carecería de experiencia para ejecutar un convenio de la magnitud del que se ha celebrado.

INVESTIGACIONES Y FALLOS REFERENTES DE LA PROCURADURIA COMO TAMBIEN: FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES

- 1) **Requerimiento de la Procuraduría General de la Nación a 19 Entidades, que son conocidas popularmente como: “contrataderos” para que rindan informe sobre la ejecución de \$ 3,3 billones provenientes de 918 convenios interadministrativos:**

Como es de su conocimiento el Ministerio Publico en cabeza de la Procuraduría hace pocos días ha detectado que varios tipos de Entidades como la hoy denunciada a través de la presente queja (EDUP-Pereira) no cuentan con la idoneidad, experiencia e infraestructura económica, financiera, técnica, de personal, equipos y herramientas para la ejecución de obras públicas.



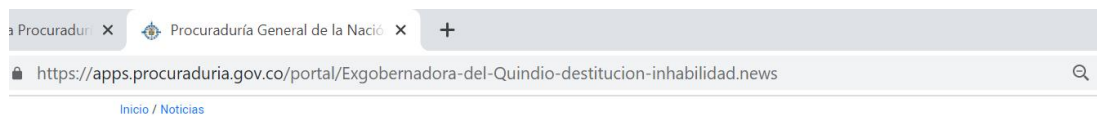
JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

El Ministerio Público al realizar tal análisis, busca establecer si por medio de la celebración de estos convenios, las entidades, en especial las del orden territorial, obviaron la obligatoriedad de los documentos tipo expedidos por Colombia Compra Eficiente; **tal como se puede aseverar ha sucedido en el presente caso.**

Link consulta boletín página web procuraduría:

<https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-alerta-ejecucion-3-billones-de-19-contrataderos.aspx>

2) Fallo de carácter disciplinario referente de la procuraduría en la región, sobre hechos similares o iguales:



Inicio / Noticias

212
BOLETÍN

viernes, 27 abril 2018 04:05 PM

Procuraduría confirma destitución de exgovernadora del Quindío y exgerentes de Proviquindío y Esaquín S. A.



Bogotá, 27 de abril de 2017. La Procuraduría General de la Nación confirmó la destitución de los exgovernadores de Quindío, Sandra Paola Hurtado Palacio y John James Fernández López, a quienes impuso una inhabilidad de 11 y 10 años respectivamente, para el ejercicio de cargos públicos, **por incumplimiento de normas contractuales.**

En la misma decisión de segunda instancia se mantuvo en firme la suspensión a los exgerentes Johnny Alberto Rodríguez Jaramillo, de la Promotora de Vivienda del Quindío (Proviquindío), por tres meses, y Heidelberg Grajales Puentes de la Empresa de Servicios Públicos, Esaquín S.A., actualmente EPQ, por seis meses.

Los disciplinados celebraron indebidamente convenios interadministrativos por valor de \$36.398.184.886 entre las empresas Esaquín S.A. y Proviquindío con la Gobernación de Quindío y algunos municipios del departamento, **evadiendo los procesos de selección objetiva previstos en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.**

A través del material probatorio el ente de control demostró que estas empresas no tenían la capacidad técnica, administrativa, logística ni operativa para desarrollar los objetos contractuales, lo que conllevó a que se convirtieran en intermediarios, para cumplir con las obligaciones pactadas en los convenios celebrados.

El fallo de segunda instancia calificó las faltas de los exgovernadores como gravísimas, cometidas a título de culpa gravísima por desatención elemental y, las de los exgerentes como gravísimas, cometidas a título de culpa grave.

El Ministerio Público consideró que los entonces funcionarios violaron el principio de transparencia previsto en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 y el deber de selección objetiva que contempla el artículo 5° de la Ley 1150 de 2007, entre otras normas.

Para el caso del entonces gobernador (e) Julio Ernesto Ospina Gómez se ordenó de oficio la caducidad de la acción disciplinaria.

ECC/ambj | Fecha Publicación: viernes, 27 abril 2018 04:05 PM

Link consulta boletín página web procuraduría:

<https://apps.procuraduria.gov.co/portal/Exgovernadora-del-Quindio-destitucion-inhabilidad.news>

3) JURISPRUDENCIA: Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, a través de la cual se condena un exgobernador por hechos y circunstancias similares a las expuestas en la presente queja - denuncia:



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

Proceso No 32081

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA DE CASACIÓN PENAL

Magistrado Ponente:

ALFREDO GÓMEZ QUINTERO

Aprobado acta N° 339

Bogotá D. C., veintiocho (28) de octubre de dos mil nueve (2009)

(...)

El departamento de Casanare representado por su Gobernador WILLIAM HERNAN PEREZ ESPINEL adjudicó a la cooperativa COMENTE el contrato 036 de 2002 para la construcción y mano de obra del alcantarillado sanitario del municipio de Orocué, por valor de 1.892 278.369,25 pesos, cuya ejecución se pactó en un plazo de cuatro meses; no obstante, la mencionada cooperativa subcontrató la realización de la obra -sin contar con autorización legal-, con la firma Casanareña de Servicio Ltda.

(...)

En el caso de la Universidad de Cartagena la Gobernación le adjudicó contratos para la administración de importantes recursos destinados a proyectos de inversión social, sin tener en cuenta que el contratista carecía de infraestructura física, técnica y financiera para cumplir de manera eficiente el objeto del contrato, lo que materializó irregularidades por ausencia de criterios de selección en la adjudicación de tales convenios.

(...)

Debe destacarse además en relación con los contratos suscritos por la Gobernación de Casanare con la Cooperativa de Proyectos Técnicos Gerenciales PROTEGER CA, que ésta no ejecutó directamente alguno de los contratos suscritos, como sucedió con todos los que se mencionan en esta decisión, sino que acudió a la vía de la subcontratación privada, lo que indudablemente convirtió a las cooperativas en simples intermediarias, ocasionando gastos innecesarios para la administración departamental.

Cuando se revisaron los balances de CONADEC a 31 de diciembre de 2001, 2002 y 2003, se estableció que el rubro más representativo a 31 de diciembre de 2001 lo constituyeron los montos percibidos por concepto de anticipos de contratos. El rubro de propiedad, planta y equipo ascendió a \$48.317.431 correspondiente en su mayoría a equipos de cómputo, de donde se puede inferir que la cooperativa no poseía al momento de suscribir el convenio 0480 de 2001 la infraestructura básica en maquinaria y equipos para la ejecución de las obras contratadas, lo que obligó a la subcontratación, como se corroboró con la información obtenida de la Cooperativa¹⁷, según la cual para la ejecución de contrato la Cooperativa debió subcontratar con empresas privadas.

De lo anterior se desprende sin dificultad que la cooperativa CONADEC, con la que la Gobernación en cabeza del doctor WILLIAM HERNAN PEREZ ESPINEL suscribió el convenio 0480 de 2001, carecía de capacidad técnica, financiera y operativa para desarrollar el objeto del contrato.

2.3.3 Contrato sin cumplimiento de requisitos legales:

Este cargo se le formuló al ex gobernador WILLIAM HERNAN PEREZ ESPINEL en la modalidad de concurso homogéneo, atendiendo a las múltiples irregularidades que la Fiscalía detectó durante la investigación en el proceso de adjudicación de varios contratos a cooperativas como: COMENTE, COOESPRO, CONALDE y CONADEC, así como en el caso específico de la Universidad de Cartagena, pues ninguno de estos entes contaba con la experiencia y capacidad técnica u operativa para la ejecución del objeto del contrato, lo que dio lugar al quebrantamiento del deber de selección objetiva, de transparencia y objetividad al igual que el desconocimiento de los principios de planeación y economía;

¹⁷ Cfr, folio 196 y SS del cuaderno original 5.

irregularidades que dieron lugar al favorecimiento económico para aquellas entidades en desmedro del erario del contrato departamento de Casanare.

(...)



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

3. Individualización de la pena:

Conforme a lo expuesto es evidente que la Gobernación de Casanare representada por el Dr. William Hernán Pérez Espinel y la Universidad de Cartagena violaron la ley de contratación, (...) lo hace incurso en el delito previsto en el artículo 410 del Código Penal, pues en su condición de ordenador del gasto escogió directamente la propuesta que presentó la Universidad de Cartagena¹⁸, teniendo el deber jurídico de velar por la correcta ejecución de los recursos públicos y correlativamente por la moral, ética, lealtad y legalidad en los procesos de contratación.

PRETENSIONES

1) SOLICITUD DE VIGILANCIA PREVENTIVA: Teniendo como fundamento los principios y procedimientos establecidos en el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2.019), y de manera especial los criterios de oportunidad y pertinencia respecto a la actuación preventiva de que tratan los artículos: 6 y 10 # 1 Literal F / # 2 Literales A, D / # 3 Literales A,B,C,D / # 4 Literal D de la **Resolución Nro. 480 del año 2.020**, expedida por la Procuraduría; **solicito se sirvan realizar vigilancia preventiva sobre el Convenio Interadministrativo Nro. 01 del 2.023 celebrado entre el Municipio de Circasia Quindío y la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP), ejecutando las siguientes acciones:**

- A)** Realizar la verificación de capacidad: *Financiera, Organizacional, de Personal, Técnica, Operativa, Logística, de Equipos y Herramientas*, de la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP) para ejecutar el convenio Interadministrativo referido, su objeto contractual, el alcance de éste y la entrega de productos y obras específicas, sin que exista subcontratación:
- I. Revisar y corroborar los estados financieros y organizacionales de la empresa EDUP, con los que se podrá determinar la falta de capacidad económica y financiera por parte de la EDUP para ejecutar un convenio por valor de: **\$ 4.502.480.737**, sin que se pongan en riesgo los recursos públicos del Municipio de Circasia (recursos propios provenientes de un empréstito). En especial el rubro de propiedad, planta y equipo, de donde se podrá inferir que la EDUP NO poseía al momento de suscribir el Convenio la Infraestructura básica en maquinaria, equipos y herramientas para la ejecución de las obras contratadas, y en especial que NO contaba con capacidad financiera y económica.
 - II. Solicitar a la EDUP, los documentos soporte, tales como: *facturas, *tarjetas de propiedad o licencias de vehículos, *como también el registro de sus inventarios, a través de los cuales se acredite que es propietaria de equipos o herramientas tales como: *Maquinaria pesada - (volqueta(s), retroexcavadora(s) motoniveladora(s), minicargador(es), vibro compactador(es). Y herramientas menores como: Martillos demoledores, buguis o carretas, palas, palines, taladros, llaves mecánicas, señales etc.*
 - III. **Solicitar a la EDUP:** 1) El acto administrativo interno a través del cual se adopte su planta de personal y/o estructura organizacional. 2) Los documentos soporte de Paz y Salvo al sistema de seguridad social integral y/o parafiscales de los últimos seis (6) meses, esto es, el certificado de revisor(a) fiscal con anexo de planillas de liquidación de aportes al sistema de seguridad social integral, donde

¹⁸ Cfr, folio 60 cuaderno original No. 1



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

se pueda verificar todos los empleados que pertenecen a su estructura o planta de personal y corroborar que los mismos corresponden a las personas naturales o profesionales que se utilizarán en la ejecución del convenio; es decir, comprobar que el personal que aporta en su propuesta presentada al Municipio de Circasia, se encuentra dentro de su estructura organizacional y que en consecuencia no se realizará tercerización a través de contratos de prestación de servicios, con lo cual se demostraría que cuenta con el personal necesario y suficiente o todo lo contrario. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 50 de la Ley 789 del año 2.002, en concordancia con la Ley 828 del 10 de julio de 2.003.

- IV. Hacer seguimiento en la etapa de ejecución del convenio, respecto a la comprobación de que la Empresa EDUP NO realice la subcontratación TOTAL de las actividades y obligaciones a su cargo; y que, en caso de realizar cualquier subcontratación para el cumplimiento del convenio: 1) Previamente exista la debida autorización por parte de la Señora Alcaldesa del Municipio de Circasia Quindío en su calidad de Representante Legal de la Entidad Territorial parte del convenio y/o quien haga sus veces como representante legal del municipio. 2) Se verifique la existencia de una justificación válidamente atendible para subcontratar cada actividad.
- B) Realizar la verificación de idoneidad y experiencia de la EDUP para la ejecución de diagnósticos, implementación, seguimiento y evaluación de Planes de Movilidad Vial para Municipios, Ciudades o Distritos:
- I. Requerir, revisar y corroborar el Acto de Creación de la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP), específicamente respecto a su objeto social, el cual deberá comprender o tener como alcance la realización o ejecución de estudios diagnósticos en materia de movilidad para los diferentes tipos de Entidades Territoriales, para determinar si la misma es idónea para la realización o ejecución de estudios diagnósticos en materia de movilidad o si por el contrario carece de tal idoneidad.
 - II. Solicitar a la EDUP, los documentos soporte, tales como: certificación de ejecución de contratos y/o convenios con su respectiva acta de liquidación, a través de los cuales se acredite que ha realizado o ejecutado: estudios diagnósticos, implementación, seguimiento y evaluación de Planes de Movilidad Vial para Municipios, Ciudades o Distritos o si por el contrario carece de tal experiencia.
- C) Realizar la verificación de experiencia específica de la EDUP-Pereira en materia de reparación y/o sustitución de redes de acueducto y alcantarillado:
- I. Solicitar a la EDUP, los documentos idóneos, tales como: Registro Único de Proponentes -RUP- y certificaciones o copias de contratos o convenios ejecutados por la EDUP con su respectiva acta de liquidación, los cuales contengan la ejecución y cantidad de obras realizadas en materia de reparación y/o sustitución de redes de acueducto y alcantarillado; la cuales deberán ser proporcionales a las cantidades pactadas en el convenio, so pena de no contar con experiencia suficiente en dicha materia.

2) SOLICITUD DE INCLUSIÓN DE LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE PEREIRA (EDUP) EN MESAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL:



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

Teniendo en cuenta las actuaciones que en el maco preventivo que realizando la Procuraduría General de la Nación, sobre las empresas denominadas popularmente como: “*contrataderos*”¹⁹, me permito solicitarles de manera respetuosa se sirvan incluir a la misma en las mesas de seguimiento y de control de gestión con las Entidades contratante, en este caso el Municipio de Circasia Quindio con el fin de vigilar la ejecución del presupuesto público (recursos propios provenientes del empréstito) y realizar las advertencias a las que haya lugar con el fin de mitigar riesgos de gestión pública.

3) SOLICITUD DE APERTURA DE INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA, PROFERIR PLIEGO DE CARGOS Y EMITIR LAS SANCIONES A QUE HAYA LUGAR:

Solicito se sirvan dar apertura a la investigación disciplinaria, proferir pliego de cargos y emitir las sanciones a que haya lugar en contra de TODOS (AS) los (las) servidores(as) públicos (as) del Municipio de Circasia Quindio y la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira intervinientes en la gestión contractual en las etapas de: **Planeación, *precontractual, *contractual, *de ejecución y *liquidación* del Convenio Interadministrativo Nro. 01 del año 2.023, siendo los siguientes:

- ❖ ANA YULIETH DIAZ UBAQUE, identificada con la cedula de ciudadanía número: 24.606.506, en su calidad de Alcaldesa para el periodo 2020 -2023 y en consecuencia Representante Legal del Municipio de Circasia Quindio, y titular originaria de la facultad para desarrollar procesos de selección o contratación como también para suscribir contratos.
- ❖ ANDRES HERNANDO GALVIS TREJOS, identificado con la cedula de ciudadanía número: 94.517.626, en su calidad de Secretario de Gobierno del Municipio de Circasia Quindio, durante el periodo 2020 -2023, quien ha celebrado o suscrito el referido convenio en calidad de ordenador del gasto.
- ❖ NATALIA SANCHEZ URIBE, identificada con la cedula de ciudadanía número: 1.098.307.428, en su calidad de Secretaria de Infraestructura del Municipio de Circasia Quindio, durante el periodo 2022 (parcial) -2023, quien suscrito los Estudios Previos, Estudios del Sector y otros Anexos técnicos del referido Convenio Interadministrativo.
- ❖ ANGELA PATRICIA VILLEGAS FLORES, identificada con la cedula de ciudadanía número: 42.124.604, en su calidad de Gerente y Representante Legal de la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP), quien ha celebrado el Convenio Interadministrativo en dicha calidad y obligando a la EDUP a ejecutar actividades, entregar productos y realizar obras sin tener la capacidad física, técnica y financiera.

Los servidores públicos antes referidos, deberán responder por sus acciones u omisiones respecto a los actos, actuaciones, procesos y procedimientos reprochables, disciplinables y con incidencia: *fiscal y/o penal* que se hayan realizado en el marco del mencionado convenio, por haber trasgredido y violentado los principios de la función administrativa²⁰, la contratación pública²¹ y de manera especial haber eludido o evadido dos (2) modalidades de selección (*selección objetiva*)²²: *Licitación pública y Concurso de méritos*, como también el principio de transparencia, esto último se concreta con la no aplicación del principio de planeación y responsabilidad en la contratación estatal, ya que se pusieron en riesgo los recursos públicos y no se logra el cumplimiento total de los fines de la contratación²³; mismos que tienen el deber jurídico de velar por la correcta ejecución de los recursos públicos y correlativamente por la moral, ética, lealtad y legalidad en los procesos de contratación.

¹⁹ <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-alerta-ejecucion-3-billones-de-19-contrataderos.aspx>

²⁰ Constitución Política de Colombia: Artículo 209: *Igualdad, Moralidad, Economía* (...).

²¹ Ley 80 de 1.993: Artículos: 24 *Transparencia* / 25 *Economía* (...).

²² **Ley 80 de 1.993 – Artículo 30 – Concordante con el Artículo 2) numeral 1 y Artículo 5) de la Ley 1150 de 2.007.**

²³ Ley 80 de 1.993: Artículo: 26 *Responsabilidad* (...).

4) **COMPULSAR COPIAS A LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, PARA QUE SE INVESTIGUE Y CONDENE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS INVOLUCRADOS POR EL DELITO DE: *Contrato Sin Cumplimiento de Requisitos Legales*:**



JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO
ABOGADO
T.P. 266030 del C.S. de la J.
Contratación Pública, Privada y Derecho Administrativo

Una vez corroborada y probada la carencia de infraestructura: *Económica, financiera, técnica, de personal, equipos y herramientas* para cumplir el objeto del convenio, su alcance, productos entregables y obligaciones específicas por parte de la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP), lo cual se materializa en irregularidades por ausencia de criterios de selección objetiva a la hora de la celebración del referido convenio interadministrativo, **sírvanse compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación** para que se investigue y condene a los servidores públicos involucrados por el delito de: *Contrato Sin Cumplimiento de Requisitos Legales* de que trata el Artículo 410 del Código Penal Colombiano (Ley 599 del año 2.000), considerando que los mismos tenían el deber jurídico de velar por la correcta ejecución de los recursos públicos y correlativamente por la moral, ética, lealtad y legalidad en los procesos de contratación; adjuntando los elementos materiales probatorios y las demás actuaciones de parte de la Procuraduría General de la Nación.

NOTIFICACIONES

❖ **LOS SERVIDORES PUBLICOS DENUNCIADOS EN LAS ENTIDADES EN LAS CUALES EJERCEN SUS CARGOS:**

- ANA YULIETH DIAZ UBAQUE, identificada con la cedula de ciudadanía número: 24.606.506, en su calidad de Alcaldesa de Circasia Quindio para el periodo 2020 -2023
- ANDRES HERNANDO GALVIS TREJOS, identificado con la cedula de ciudadanía número: 94.517.626, en su calidad de Secretario de Gobierno del Municipio de Circasia Quindio
- NATALIA SANCHEZ URIBE, identificada con la cedula de ciudadanía número: 1.098.307.428, en su calidad de Secretaria de Infraestructura del Municipio de Circasia Quindio. **Reciben notificaciones en los correos electrónicos institucionales:** alcaldia@circasia-quindio.gov.co / gobierno@circasia-quindio.gov.co / infraestructura@circasia-quindio.gov.co / juridica@circasia-quindio.gov.co **y/o** en la sede física del Centro Administrativo Municipal (CAM) de Circasia Quindio ubicado en la Calle 6 Nro. 6-37 -Plaza de Bolívar.
- ANGELA PATRICIA VILLEGAS FLORES, identificada con la cedula de ciudadanía número: 42.124.604, en su calidad de Gerente y Representante Legal de la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira (EDUP). **Recibe notificaciones en los correos electrónicos institucionales:** info@edup.gov.co / notificacionesjudiciales@edup.gov.co **y/o** en la sede física de dicha empresa o Entidad pública, ubicada en la Ciudad de Pereira Risaralda en la Calle 19 Nro. 9 – 50 Piso 22 Edificio Diario del Otún.

- ❖ **EL SUSCRITO QUEJOSO O DENUNCIANTE:** Con fundamento en el Artículo 56 del Código de Procedimiento Administrativo (Ley 1437 del año 2011), autorizo recibir notificaciones únicamente vía correo electrónico personal: Josecargi@hotmail.com

Atentamente,

JOSE ARIEL CARDONA GIRALDO²⁴
C.C. 1.098.308.513
Quejoso

²⁴ La Ley 527 de 1.999, en su Artículo 28, establece la firma electrónica como equivalente de la firma manuscrita, dándole la misma validez y efectos jurídicos que los de la firma manuscrita, siempre y cuando cumpla con los requisitos de confiabilidad consagrados en el Decreto Nacional Nro. 2364 de 2012, o aquellas normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.