

RESOLUCIÓN N. 044
(Abril 15 de 2024)

“Por medio del cual el Personero Municipal de Floridablanca da apertura a procedimiento administrativo común y principal sobre la celebración de los contratos de prestación de servicios de inicio de la vigencia de 2024”.

EL PERSONERO DE FLORIDABLANCA en uso de las facultades legales y en especial las conferidas por la Ley 80 de 1993, Ley 136 de 1994, Ley 489 de 1998, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, y Acuerdo 007 de 2012, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 2 de la Constitución Política establece entre los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; y la vigencia de un orden justo. En este sentido, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que el artículo 29 de la Constitución Política consagra que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En el cual, nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, y conforme a ello, se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable.

Que el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, imparcialidad, entre otros. Debido a ello, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del estado.

Que el artículo 168 y siguientes de la Ley 136 de 1994, establece que el personero municipal en cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público efectúa la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas. En consecuencia, le corresponde vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, defendiendo en este sentido el patrimonio público, interponiendo las acciones judiciales y administrativas pertinentes.

Que el artículo 181 de la Ley 136 de 1994 determina como autoridad nominadora al Personero, siendo nominador del "del personal de su oficina, la función disciplinaria, la facultad de ordenador del gasto asignados a la personería y la iniciativa en la creación, supresión y fusión de los empleos bajo su dependencia, señalarles funciones especiales y fijarle emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes”.

Que el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, establece que las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa se desarrollan conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad,

RESOLUCIÓN N. 044
(Abril 15 de 2024)

economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.

Que el artículo 9 y siguientes de la misma Ley, determina que las autoridades administrativas podrán efectuar la delegación en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política, transfiriendo el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines complementarias. Conforme a ello, el delegante deberá informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas. De tal forma, la delegación exime de responsabilidad al delegante, **sin embargo, “en todo caso relacionado con la contratación, el acto de la firma expresamente delegada no exime de la responsabilidad legal civil y penal al agente principal”** (negrillas fuera del texto original).

Que el artículo 3 de Ley 1437 de 2011 señala como principios para interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos, los consagrados en la Constitución Política y en las leyes especiales: debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Que el artículo 34 de la misma Ley establece que las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales.

Que el artículo 3 y siguientes de la Ley 80 de 1993, establece que los servidores públicos al celebrar contratos y con la ejecución de estos, buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. Por ello, en la consecución de dichos fines las entidades estatales adelantarán entre otros aspectos: las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar; revisiones periódicas de los servicios prestados; y las acciones de responsabilidad contra los servidores públicos, contratistas y sus garantes como consecuencia de la actividad contractual.

Que el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007 adicionó un inciso al Artículo 12 de la Ley 80 de 1993, en el que se impuso 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."

Que el artículo 24 y siguientes de la Ley 80 de 1993, señalan como principios de la contratación estatal los de transparencia, economía y responsabilidad, y en correspondencia, se ha sumado el principio de planeación a modo de eje central para el proceso de contratación estatal en cabeza de la administración pública desde la apertura del proceso que debe estar precedida de un estudio realizado por la entidad en aras de una correcta administración de justicia y el buen desempeño de las funciones públicas.

Que el Consejo de Estado ha referido el principio de planeación como la obligación del Estado a “actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de

RESOLUCIÓN N. 044
(Abril 15 de 2024)

decisiones públicas¹; y la Corte Suprema de Justicia señala como requisitos legales esenciales de respeto y cumplimiento integral “los principios que rigen la contratación pública, como son: planeación, economía, responsabilidad, transparencia y deber de selección objetiva, contenidos en el artículo 209 de la Carta Política, en la Ley 80 de 1993”².

Que numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, señala al contrato de prestación de servicios como aquel contrato estatal celebrado por entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, y que solo puede celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados, y efectuados exclusivamente por el término estrictamente indispensable, sin entenderse relación laboral.

Que la Corte Constitucional, evoca que el contrato de prestación de servicios debe celebrarse solo por el término estrictamente indispensable, para ello versa que esta figura “se desnaturaliza cuando no se cumple con el objetivo de que tenga un límite temporal definitivo (...), contrariando así las mencionadas normas que indican que el contrato se debe desarrollar por el término estrictamente necesario o, en su defecto, crearse los empleos que suplan la necesidad permanente del cargo”³. De lo contrario, al no cumplir lo normado en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el contrato de prestación de servicios puede ser utilizado para “enmascarar relaciones laborales y evadir el pago de prestaciones sociales”⁴.

Que en igual sentido, el Consejo de Estado recuerda que la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021 presentó las reglas del contrato estatal de prestación de servicios, teniendo como primera regla: “el término estrictamente indispensable, al que alude el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, tiene lugar en la fase precontractual, pues es en esta donde la entidad contratante aproxima, en función del objeto a contratar y de los recursos disponibles, el tiempo máximo que estima «imprescindible» para su ejecución”⁵. En este sentido, unificó el alcance del *término estrictamente indispensable* como aquel que, de acuerdo con los estudios previos, representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y sus obligaciones, exigencia que no es un requisito de forma, sino un elemento esencial del principio de planeación y en consecuencia del de legalidad en cuanto determina la duración del negocio jurídico.

Que, en concepto jurídico emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, se señala que las personas vinculadas mediante contrato de prestación de servicios tienen la característica principal de ser contratados exclusivamente por el tiempo estrictamente necesario para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, por consiguiente, no supone iguales condiciones a las que se derivan de una relación legal y reglamentaria con la administración (empleado público) o

¹ Sentencia de 3 de diciembre de 2007. Sección Tercera del Consejo de Estado, expediente No. 24715. C.P., Ruth Stella Correa

² Sentencia de 17 de marzo de 2022. Corte Suprema de Justicia, Sala Especial de Primera Instancia, expediente No 00267. M.P. Angel Augusto Torres Rojas.

³ Sentencia T – 388 del 3 de septiembre de 2020. Corte Constitucional, expediente T-7.745.031. M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁴ Ibidem.

⁵ Sentencia del 27 de octubre de 2022. Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, expediente No. 3612-2015 M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

RESOLUCIÓN N. 044
(Abril 15 de 2024)

de un contrato laboral (trabajador oficial). Por ello, reitera que “el ejercicio de “las funciones de carácter permanente en las entidades públicas no pueden ser desarrolladas a través de contratos de prestación de servicios”⁶.

Que en concepto jurídico emitido por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, nuevamente se enfatiza sobre la característica de temporalidad que debe tener el contrato de prestación de servicios bajo la modalidad de contratación directa, expresando que la duración de ese contrato debe “ser por un tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido”⁷, y en el caso de que las actividades demanden una permanencia mayor, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la entidad adopte las medidas pertinentes a fin de que se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política contemplado el empleo público en la respectiva planta y su presupuesto.

Que mediante artículo primero de la Resolución No. 038 del 09 de abril de 2012 con base al Acuerdo 007 de 2012 se estableció el Manual Específico de Funciones de la Personería Municipal de Floridablanca”, en el cual, se adoptaron como funciones del Personero Municipal, las de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones judiciales y administrativas pertinentes, vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales; vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales, ejerciendo la función disciplinaria; adelantar las investigaciones correspondientes, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales; nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia; y planear, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la gestión de la entidad.

Que dentro del artículo anterior se adoptaron como funciones del Director de Gestión Administrativa y Financiera, las de coordinar el proceso de contratación de la entidad hasta por el monto delegado; coordinar la elaboración del Plan Estratégico de la entidad de acuerdo con directrices del Personero Municipal, la legislación y la normatividad vigente; coordinar el diseño, elaboración y aplicación de los mecanismos de seguimiento y control de los procesos de la entidad, de acuerdo con la normatividad vigente; efectuar seguimiento y evaluación de las actividades presupuestales y financieras de la entidad; representar los intereses económicos de la Personería Municipal ante el municipio, en lo de su competencia; controlar, coordinar y evaluar el movimiento general de ingresos y egresos; supervisar las reservas presupuestales y cuentas por pagar; adelantar actividades para la prevención de los delitos contra la administración y la fe pública e impulsar prácticas de prevención y control de corrupción.

Que mediante artículo segundo de la Resolución No. 031 del 17 de marzo de 2017 se delegó en la Dirección de Gestión Administrativa y Financiera, la facultad de “suscribir, adjudicar, celebrar, aprobar garantías, adicionar, prorrogar, modificar, terminar, liquidar contratos y en general desarrollar todas las actividades precontractuales, contractuales y postcontractuales, con sujeción a la Ley y hasta por la mínima cuantía de todas las actividades y actuaciones inherentes a la materia que se desarrollen en la Personería municipal de Floridablanca”.

⁶ Concepto 136941 de 2023 emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

⁷ Concepto C- 072 de 2023 Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

RESOLUCIÓN N. 044
(Abril 15 de 2024)

Que mediante el párrafo primero del mismo artículo se dispuso que **“todos los contratos y convenios que se celebren en ejercicio de la delegación deberán corresponder a los respectivos planes y programas institucionales y en particular a lo previsto en el plan de acción, plan anual de adquisición y plan de contratación de la Personería de Floridablanca, previa decisión del comité de contratación”** (negritas fuera del texto original).

Que mediante Resolución No. 010 del 29 de enero de 2024, proferida por la Personera Municipal en cargo y proyectada por el Profesional Universitario con funciones de control interno Código 219 Grado 02, la Personería Municipal de Floridablanca aprobó y adoptó un plan de acción institucional con plazo de ejecución solo de los meses de enero y febrero de la vigencia del año 2024.

Que con sustento del mencionado plan de acción de vigencia de dos meses, la Personería Municipal de Floridablanca suscribió bajo la modalidad de contratación directa, contratos de prestación de servicios personales que exceden el tiempo de vigencia del referido plan de acción, extendiendo la duración de dichos contratos en su mayoría hasta terminar el mes de diciembre de la presente anualidad.

Que en aras de proteger el interés público es imperioso verificar si en la celebración de estos contratos de prestación de servicios hubo debida observancia de la Constitución, la ley y criterios jurisprudenciales respecto de los requisitos esenciales del numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y los principios de la función administrativa, principalmente el de planeación en cuanto se determina la duración prolongada del negocio jurídico sin el correspondiente fundamento que por delegación previa correspondía al plan de acción.

Que en conocimiento de lo anteriormente expuesto, existen razones de apremio que llevan a la necesidad de determinar si hubo conductas que posiblemente impliquen transgresión a normas legales con implicación disciplinaria, fiscal o penal y que justifiquen la presentación de informes de servidor público ante los órganos de control para la investigación de las conductas.

Que, en mérito de lo anterior

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Dar apertura de oficio al procedimiento administrativo común y principal destinado a establecer si en la celebración de los contratos de prestación de servicios de inicio de la vigencia de 2024 amparados por la delegación de la Resolución No. 031 del 17 de marzo de 2017 se presentaron conductas oficiales presuntamente violatorias del principio de planeación y de los lineamientos legales para la suscripción de contratos de esa tipología y determinar la necesidad de informar a los órganos de control sobre las mismas, garantizando el debido proceso administrativo de todas las personas involucradas en dicha gestión. En el mismo sentido, conformar la motivación necesaria que permita establecer la viabilidad de asignar actividades u obligaciones a aquellos contratos que encontrándose en ejecución no estén dirigidos al cumplimiento del plan de acción de la entidad.

ARTÍCULO SEGUNDO: En desarrollo del artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, Vincular dentro del presente procedimiento administrativo a todas las personas determinadas que hicieron parte de la gestión contractual de los contratos de prestación de servicios referidos en la

RESOLUCIÓN N. 044
(Abril 15 de 2024)

siguiente tabla, principalmente a quien ejercía el cargo de Personera Municipal y obraba como delegante, a quien ejercía el cargo de Director de Gestión Administrativa y Financiera y obraba como delegatario, al contratista que proyectaba los documentos contractuales y a todos los contratistas de prestación de servicios.

	NO. CONTRATO	NOMBRE Y APELLIDOS DEL CONTRATISTA	TERMINACIÓN CONTRATO
1	PMF-CD-001-2024	JESÚS FRANCISCO MENDOZA PASTRANA	27/12/2024
2	PMF-CD-002-2024	ÁLVARO ANDRÉS MERCHÁN ACEVEDO	27/12/2024
3	PMF-CD-003-2024	CARLOS FELIPE VECINO CHAPARRO	22/12/2024
4	PMF-CD-004-2024	GABRIEL MANTILLA BLANCO	14/12/2024
5	PMF-CD-006-2024	ANGELICA MARIA NIÑO OSORIO	15/12/2024
6	PMF-CD-007-2024	SANDRA MILENA MENDOZA RODRIGUEZ	10/12/2024
7	PMF-CD-011-2024	MARLY TATIANA BURITICA BARBOSA	14/07/2024
8	PMF-CD-012-2024	HEYDHER EDUARDO DUARTE OROZCO	14/12/2024
9	PMF-CD-014-2024	FERNANDO BARON CARRILLO	29/12/2024
10	PMF-CD-015-2024	LADY ROCIO CALVO SANTOS	28/12/2024
11	PMF-CD-016-2024	MARY ALEJANDRA RAMÍREZ CASELLES	14/12/2024
12	PMF-CD-017-2024	JOSE ARMANDO PEREZ CAMARGO	30/12/2024
13	PMF-CD-018-2024	JHON ALEXANDER CARVAJAL VASQUEZ	17/12/2024
14	PMF-CD-022-2024	LUIS JOSÉ ESCAMILLA	22/06/2024
15	PMF-CD-025-2024	DAYANE GLORIA YAHAIRA FERNANDEZ NEIRA	31/10/2024
16	PMF-CD-029-2024	DIANA CASTELLAR QUINTERO	5/06/2024
17	PMF-CD-030-2024	CAMILO ANDRES JEREZ COTE	7/12/2024
18	PMF-CD-031-2024	YURLI SUSANA SISA SANCHEZ	12/12/2024
19	PMF-CD-032-2024	MARLON YESID PEREZ QUESADA	2/06/2024
20	PMF-CD-034-2024	SMITH JULIETH SANTANDER CONDE	18/06/2024
21	PMF-CD-035-2024	KAROLL ANDREA HERNANDEZ CAICEDO	21/06/2024
22	PMF-CD-036-2024	HENRY ORTEGA RUEDA	28/06/2024
23	PMF-CD-037-2024	ANDRES FELIPE AMAYA CARRILLO	28/06/2024

ARTÍCULO TERCERO: En desarrollo del artículo 38 de la Ley 1437 de 2011 publicar el inicio del presente procedimiento en la página web de la Entidad y distribuir a través del sistema interno de gestión destinado a informar a todos los demás posibles interesados para que se hagan parte del mismo.

ARTÍCULO CUARTO: Comisionar al profesional especializado Código 222 Grado 03 y al profesional universitario Código 219 Grado 02 con funciones de control interno para que sustancien el presente procedimiento administrativo, realicen las publicaciones, notificaciones, practiquen las pruebas y adelanten la gestión procedimental tendiente a brindar los argumentos necesarios para la motivación del acto administrativo definitivo.

ARTÍCULO QUINTO: Ordenar la práctica de las siguientes pruebas:

- a. La revisión documental física y en SECOP II de todos los contratos de prestación de servicios personales suscritos en la vigencia 2024 bajo la delegación contenida en el

RESOLUCIÓN N. 044
(Abril 15 de 2024)

- artículo 2 de la Resolución No. 031 del 17 de marzo de 2017 para verificar su plazo de ejecución y la justificación de la necesidad de su celebración.
- b. Aportar el plan de acción inicial de la vigencia 2024 y la constancia de su publicación.
 - c. Tener en cuenta los informes de entrega del cargo de Personera Auxiliar y Directora de Gestión Administrativa y Financiera para la verificación de la información entregada al respecto.
 - d. Incorporar informe de austeridad del gasto de los primeros tres meses, realizado por el profesional universitario con funciones de control interno.
 - e. Oficiar a las personas que hicieron parte de la gestión contractual de los referidos contratos para que se manifiesten respecto del cumplimiento del deber de planeación, la orden contenida en el parágrafo del artículo 2 de la Resolución No. 031 del 17 de marzo de 2017, el deber legal de la extensión de los contratos de prestación de servicios y el cumplimiento al plan de acción.
 - f. Solicitar a las Personeras Auxiliar y delegadas que se recaude el estado del arte respecto del principio de planeación en la contratación pública de contratos de prestación de servicios, la determinación del plazo de los mismos y la responsabilidad en la delegación de la facultad contractual.
 - g. Solicitar al Director de Gestión Administrativa y Financiera que se informe de los movimientos presupuestales realizados a principio de vigencia con destino a los rubros para la contratación de personal y que alteraron la liquidación inicial del presupuesto 2024 de la Entidad.
 - h. Solicitar al profesional universitario con funciones de control interno el adelantamiento de un seguimiento o auditoría express respecto de estos mismos hechos para verificar el correcto cumplimiento de la normatividad de procesos y procedimientos.

ARTÍCULO SEXTO: Fijar el siguiente cronograma para el desarrollo del procedimiento administrativo:

Apertura del procedimiento administrativo común y principal.	Abril 15 de 2024
Publicación, comunicación y notificación del procedimiento administrativo común y principal.	Abril 15 de 2024
Comisión a todas las personas determinadas que hicieron parte de la gestión contractual de los contratos de prestación de servicios referidos.	Abril 15 de 2024
Vinculación de terceros interesados del artículo 38 de la Ley 1437 de 2011.	Abril 15 al 17 de 2024

RESOLUCIÓN N. 044
(Abril 15 de 2024)

Práctica de pruebas ordenadas, solicitadas o aportadas dentro del procedimiento administrativo común y principal.	Abril 18 al 22 de 2024
Práctica de audiencia abierta para la recepción de información y pruebas.	Abril 22 de 2024
Traslado a todas las partes e intervinientes de las pruebas que obran en el expediente.	Abril 23 al 25 de 2024
Expedición del acto administrativo definitivo.	Abril 26 de 2024

ARTÍCULO SÉPTIMO: Conformar el respectivo expediente administrativo digital con las actuaciones surtidas y las pruebas recaudadas.

ARTÍCULO OCTAVO: Publicar y comunicar la presente resolución según la norma a todos los vinculados, posibles interesados y público en general para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción y para la consulta del expediente. En igual sentido librar los oficios necesarios para la realización de la comisión y la práctica de las pruebas respectivas.

Dada en Floridablanca a los quince (15) días del mes de abril de 2024.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



MARIO BARRAGÁN PACHÓN
Personero de Floridablanca