

TRABAJO DE GRADO
RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN DE LA ALCALDIA DE
POPAYÁN
MONOGRAFÍA

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE ADMINISTRADORA
PUBLICA TERRITORIAL

ELIANA JULIETH CASTAÑO IDROBO



ESAP

PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN PUBLICA TERRITORIAL
POPAYÁN
2026

**RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN DE LA ALCALDIA DE
POPAYÁN**

MONOGRAFÍA

ELIANA JULIETH CASTAÑO IDROBO

TUTOR

CRISTHIAN FELIPE ORTEGA GOMEZ



ESAP

PROGRAMA DE ADMNISTRACIÓN PUBLICA TERRITORIAL

POPAYÁN

2026

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma Del Presidente Del Jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Popayán, marzo, 2026

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a Dios, por darme el milagro todos los días de existir, la fortaleza y la oportunidad de poder cumplir mi sueño de ser una profesional, a mis dos madres, Ayíbe Idrobo y Luz Alina Bravo que de alguna otra manera estuvieron ahí en el proceso de mi formación, con su apoyo, amor y motivación constante, a Fernando Camacho quien me acompaña en mi día a día en mi vida, por ser mi guía, mi motivación en los momentos en los que sentí desfallecer, por ser ese angelito que necesite para lograr mi sueño, por impulsarme a ser mejor y por enseñarme el valor del compromiso y la responsabilidad, a mi hijo Gerónimo Mejía, que, aunque físicamente no estuvo en mi proceso de formación por que así fueron las circunstancias, fuiste mi mayor inspiración, la fuerza que necesitaba en cada paso que di, quien me motivo a ser mejor, a luchar cada día por este sueño.

Eliana Julieth Castaño Idrobo.

CONTENIDO

Pág.

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

1.1 Planteamiento del Problema

1.2 Formulación del Problema

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo General

2.2 Objetivos Específico

3. JUSTIFICACIÓN

4. ANTECEDENTES

5. MARCO TEÓRICO

5.1 Marco Legal

6. METODOLOGÍA

6.1 Tipo de Estudio

6.2 Método de Investigación

6.3 Fuentes Primarias y Secundarias

6.4 Técnicas de Recolección de Información

6.5 Población y Muestra

6.6 Sistematización de la Información

7. ANÁLISIS DE RESULTADOS

8. CONCLUSIONES

9. RECOMENDACIONES

10. GLOSARIO

11. REFERENCIAS

Resumen

El presente trabajo de grado analiza los riesgos de corrupción en los procesos de contratación pública de la Alcaldía de Popayán, Cauca, durante el período 2006–2025. Desde el enfoque de la administración pública y mediante una investigación de tipo cualitativo con alcance descriptivo, se examinaron cinco casos documentados de irregularidades contractuales en el municipio, seleccionados por su diversidad en cuanto a etapas del ciclo contractual, tipología de riesgos y consecuencias jurídicas.

Los hallazgos evidencian que los riesgos de corrupción no responden a situaciones aisladas, sino a patrones sistémicos que se manifiestan en las etapas precontractual, contractual y post contractual del ciclo de gestión. Entre los factores institucionales de mayor incidencia se identificaron: debilidades estructurales en la planeación precontractual, uso indebido de la discrecionalidad administrativa en la elección de la modalidad contractual, omisiones graves en las funciones de supervisión e interventoría, ausencia sistemática de mecanismos meritocráticos en la provisión de cargos de carrera y débil cultura institucional de ética pública.

A partir de estos resultados, el estudio propone siete lineamientos estructurados orientados a la prevención de los riesgos de corrupción identificados, articulados con responsabilidades institucionales, tiempos de implementación y acciones concretas.

El trabajo contribuye al campo de la administración pública territorial al ofrecer un análisis empírico que articula el marco normativo y teórico con la realidad de la gestión contractual municipal en el suroccidente colombiano, ámbito con escasa producción académica específica sobre el tema.

Palabras clave: corrupción, contratación pública, riesgos contractuales, transparencia, moralidad administrativa, administración pública municipal, Popayán.

Abstract

This undergraduate thesis analyzes corruption risks in public procurement processes at the Alcaldía de Popayán (Municipal Government of Popayán, Cauca, Colombia) during the period 2006–2025. Through a qualitative and descriptive research approach rooted in public administration scholarship, five documented cases of contracting irregularities were examined, selected for their diversity in terms of contractual cycle stages, risk typology, and legal consequences.

Findings indicate that corruption risks do not represent isolated incidents but rather systemic patterns manifesting across the pre-contractual, contractual, and post-contractual stages of the management cycle. The most significant institutional factors include: structural weaknesses in pre-contractual planning, improper use of administrative discretion in the selection of contracting modalities, serious omissions in supervision and oversight functions, the systematic absence of merit-based mechanisms for filling career positions, and a weak institutional culture of public ethics.

Based on these findings, seven structured guidelines are proposed aimed at preventing the identified corruption risks, each articulated with institutional responsibilities, implementation timelines, and concrete actions.

Keywords: corruption, public procurement, contractual risks, transparency, administrative morality, municipal public administration, Popayán.

Presentación

La contratación pública constituye uno de los pilares fundamentales de la gestión estatal. A través de ella, las entidades del orden nacional y territorial ejecutan los recursos públicos para dar cumplimiento a los planes de desarrollo, garantizar la prestación de los servicios esenciales y responder a las necesidades de la ciudadanía. Su correcta gestión no solo es una exigencia jurídica, sino también una condición ética indispensable para la legitimidad de las instituciones del Estado.

En este contexto, el fenómeno de la corrupción en la contratación pública representa una de las amenazas más graves para el funcionamiento del Estado de derecho y para la confianza ciudadana en las instituciones. Colombia ha avanzado significativamente en la construcción de un marco normativo anticorrupción, pero su implementación efectiva continúa siendo un desafío, en particular en el ámbito municipal, donde las capacidades institucionales son más limitadas y el control ciudadano e institucional encuentra mayores obstáculos.

El municipio de Popayán, capital del departamento del Cauca, es un escenario representativo de estas tensiones. Con una historia institucional compleja, una diversidad poblacional significativa y una categoría administrativa de primera, el municipio ha sido objeto de diversas irregularidades contractuales documentadas en decisiones judiciales, sanciones disciplinarias y reportes periodísticos que motivaron la realización del presente estudio.

La presente monografía es el resultado de un proceso de investigación riguroso, orientado a identificar y analizar los riesgos de corrupción en los procesos de contratación pública de la Alcaldía de Popayán, con el propósito de ofrecer insumos concretos para el fortalecimiento de la gestión contractual municipal. El trabajo está estructurado conforme al formato de monografías de la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP—, institución cuyo mandato misional de

formación de administradores públicos íntegros y competentes se refleja en el espíritu que orienta esta investigación.

INTRODUCCIÓN

La Contratación Pública es un instrumento jurídico que permite al Estado colombiano cumplir con su finalidad. Como procedimiento jurídico, técnico y administrativo, está diseñada para garantizar la prestación continua y eficiente de los servicios públicos. Por ello, funge como una actividad administrativa que busca satisfacer las necesidades de la comunidad, es la manera en que las entidades estatales adquieren obras, bienes y servicios; a través de esta herramienta se impulsan proyectos de desarrollo económico, se fomenta la generación de empleo y se garantiza los servicios esenciales para la sociedad, representando un papel fundamental en la Gestión Pública.

El art 129 y 123 de la C.P. establece los principios de la función administrativa y se desarrolla con fundamento en los principios de *igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad*, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, destacándose el derecho a la igualdad y la prevalencia del interés general sobre el particular (República de Colombia, 1991).

El ejercicio correcto de esta herramienta permite un impacto en la transparencia, la eficiencia y el uso adecuado de los recursos públicos, evitando que ocurran los delitos contra la administración pública, los cuales son expresados en términos de ciudadanía como marco de corrupción y favoritismos; no obstante, en la actualidad el fenómeno de la corrupción se ha convertido en un foco problemático en la contratación pública, como consecuencia de ello, existen problemas comunes, los sobrecostos, el direccionamiento, la falta de control y la planeación, afectan la legitimidad institucional.

Advirtiéndose que lo anterior configura una situación de crisis en los municipios y en general

en el funcionamiento de la herramienta de contratación en Colombia, de acuerdo con (Cabrera Romero et al., 2025, p. 236), “la corrupción desvía los objetivos de transparencia, eficiencia y justicia en la gestión pública. Así, desde una vertiente jurídica y conceptual, el análisis de las redes de corrupción es fundamental para entender los patrones estructurales que producen estas prácticas”.

En este contexto, se hizo necesario analizar de manera integral los riesgos de corrupción presentes en los procesos de contratación pública, particularmente en el ámbito territorial. Por ello, la presente investigación se enfocó en la Alcaldía de Popayán, con el propósito de identificar los puntos críticos del ciclo contractual y comprender las dinámicas que inciden en la materialización de estos riesgos. De esta manera, se buscó aportar elementos que contribuyeran al fortalecimiento de la gestión pública, promoviendo prácticas más transparentes, eficientes y orientadas al interés general, en concordancia con los principios que rigen la función administrativa.

1.1. Planteamiento del Problema

1.1.1. Descripción de la situación problémica

El municipio de Popayán, en el marco de la autonomía administrativa, fiscal y política reconocida por los artículos 1, 287, 311 y 315 de la Constitución Política de 1991, y conforme a lo dispuesto en la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, orienta su gestión al cumplimiento de los fines esenciales del Estado en el ámbito local. La contratación estatal constituye su principal instrumento para ejecutar los planes, programas y proyectos del desarrollo territorial, atendiendo las necesidades de una población que supera los 340.000 habitantes.

El análisis del ciclo contractual de la Alcaldía de Popayán en el período 2006–2025 revela la existencia de irregularidades recurrentes que configuran riesgos sistémicos de corrupción. Estos riesgos se manifiestan en distintas etapas del proceso contractual y afectan múltiples dimensiones de la gestión pública: desde la planeación precontractual hasta la supervisión de la ejecución, pasando por la elección de la modalidad de contratación y la gestión del talento humano.

Entre los problemas más relevantes identificados se encuentran: el uso indebido de la contratación directa como mecanismo para eludir procesos de selección más competitivos; la omisión de estudios previos completos; la falta de verificación rigurosa de la idoneidad de los contratistas; la autorización de pagos irregulares contrarios a las normas presupuestales; la ausencia sistemática de concursos de méritos para proveer cargos de carrera administrativa —lo que perpetúa un sistema de nombramientos discrecionales propicio para el clientelismo—; y las omisiones graves en las funciones de supervisión e interventoría, con consecuencias que van desde el detrimento patrimonial hasta la pérdida de vidas humanas.

Estos problemas no solo representan una violación de los principios legales de la contratación pública, sino que comprometen la confianza ciudadana en las instituciones, desvían los recursos destinados al desarrollo territorial y generan responsabilidades jurídicas para los servidores públicos involucrados. La situación descrita configura un problema de investigación relevante tanto desde la perspectiva académica como desde la práctica de la administración pública, cuyo estudio sistemático permite identificar los puntos críticos del ciclo contractual sobre los cuales es posible intervenir de manera efectiva.

1.1.2. Formulación del Problema

¿Cuáles son los principales riesgos de corrupción presentes en los procesos de contratación pública de la Alcaldía de Popayán en el período 2006–2025, y cuáles son los factores institucionales que inciden en su materialización?

1.2. Antecedentes de la Situación Problema

El estudio de la corrupción en la contratación pública ha generado una producción académica e institucional significativa tanto en Colombia como en el contexto latinoamericano. La revisión de antecedentes permite situar el presente trabajo en dicho contexto y justificar su aporte específico.

En el plano internacional, Transparencia Internacional ha señalado de manera reiterada que la contratación pública es el ámbito de la gestión gubernamental más vulnerable a la corrupción, en tanto involucra grandes volúmenes de recursos y decisiones que dependen de la discrecionalidad de los funcionarios. El Banco Mundial ha estimado que entre el 10% y el 25% del valor de los contratos públicos a nivel global se pierde por prácticas corruptas, lo que representa

billones de dólares anuales que no llegan a su destinatario real: la ciudadanía.

En el ámbito colombiano, la Contraloría General de la República ha reportado en sus informes anuales de gestión que los hallazgos fiscales en entidades territoriales se concentran predominantemente en los procesos contractuales, especialmente en las etapas de planeación y ejecución. La Procuraduría General de la Nación, por su parte, ha identificado que las faltas relacionadas con la contratación pública representan una proporción significativa de las investigaciones disciplinarias en el nivel municipal.

Estudios académicos como el de Constanza, Jiménez, Lugo Martínez y Vásquez Prediga (2020) han analizado la eficacia del SECOP I y II en municipios de Antioquia, concluyendo que la publicidad de los procesos contractuales, aunque necesaria, no es condición suficiente para garantizar la transparencia si no se acompaña de mecanismos efectivos de control interno y capacidad institucional. Ricardo Aroon (2024) complementa esta perspectiva al señalar las brechas que persisten en la implementación de los principios de transparencia y publicidad a través del SECOP II en el nivel territorial.

Desde la perspectiva jurídica, Sandoval González y Centeno Cardona (2024) analizan la Sentencia SP 4525 de 2021 de la Corte Suprema de Justicia, relacionada con el delito de interés indebido en la celebración de contratos, aportando elementos conceptuales relevantes para identificar las conductas que configuran los principales riesgos penales en la contratación pública. Este análisis resulta especialmente pertinente para el estudio del Caso 1 del presente trabajo.

En el ámbito regional del Cauca y específicamente del municipio de Popayán, los antecedentes investigativos son escasos. Los registros disponibles provienen principalmente de decisiones judiciales, sanciones disciplinarias y reportes de organismos de control. Esta escasez de

producción académica específica sobre el municipio refuerza la pertinencia y la originalidad del presente estudio, que se propone llenar parcialmente ese vacío desde el campo de la administración pública territorial.

1.3. Justificación

La contratación estatal es el instrumento mediante el cual las administraciones municipales transforman los recursos públicos en bienes, obras y servicios que impactan directamente en la calidad de vida de los ciudadanos. Garantizar la integridad de los procesos contractuales no es un asunto meramente técnico o jurídico: es una condición fundamental de la democracia y del Estado social de derecho.

La violación sistemática de los principios que rigen la contratación pública — transparencia, selección objetiva, planeación, economía y responsabilidad— no solo genera ineficiencias en la gestión de los recursos, sino que erosiona la legitimidad institucional, afecta la confianza ciudadana en el Estado y perpetúa ciclos de exclusión y desigualdad que son especialmente graves en territorios con alta vulnerabilidad social como el municipio de Popayán. El departamento del Cauca presenta históricamente indicadores de pobreza y desigualdad por encima del promedio nacional, lo que hace que la malversación de recursos públicos a través de prácticas corruptas en la contratación tenga un costo social que va más allá del detrimento patrimonial.

Desde una perspectiva académica, el presente trabajo contribuye al campo de la administración pública territorial al ofrecer un análisis empírico y riguroso que articula el marco normativo y teórico con casos documentados verificables. Esta aproximación —que combina el análisis jurídico, institucional y ético del fenómeno— permite superar los enfoques meramente

descriptivos y avanzar hacia la identificación de los factores estructurales que favorecen la corrupción y de las intervenciones más efectivas para prevenirla.

Desde una perspectiva práctica, los hallazgos y lineamientos del trabajo pueden constituir insumos útiles para los servidores públicos de la Alcaldía de Popayán, para los organismos de control con competencia en el municipio, y para la ciudadanía interesada en ejercer un control social efectivo sobre la contratación pública local. Los lineamientos propuestos están diseñados para ser implementables en el corto y mediano plazo, con responsables institucionales claramente identificados.

Finalmente, el estudio responde al mandato de la ESAP de formar administradores públicos comprometidos con la transparencia, la eficiencia y la integridad en el ejercicio de la función pública. Analizar críticamente los riesgos de corrupción en la contratación pública de un municipio colombiano es, en este sentido, un ejercicio académico y cívico coherente con los valores que la institución promueve.

2. Marcos Referenciales

2.1. Marco Teórico

El marco teórico del presente estudio se estructura a partir de tres categorías de análisis que permiten abordar el fenómeno de la corrupción en la contratación pública desde una perspectiva integral: (a) los riesgos de corrupción en la contratación estatal, (b) la contratación estatal en el nivel municipal, y (c) la moralidad administrativa y la transparencia pública. Estas categorías se articulan en torno a la pregunta central de la investigación y permiten interpretar los casos analizados a la luz de los principios que rigen la función administrativa.

a) Riesgos de Corrupción en la Contratación Estatal

El concepto de corrupción en el ámbito público ha sido abordado desde múltiples perspectivas teóricas. Desde la ciencia política, la corrupción se define como el uso del poder público en beneficio privado, en detrimento del interés general y de las normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos (Rose-Ackerman, 1999). Desde una perspectiva ética, la corrupción puede entenderse como la violación de un deber posicional: el servidor que actúa de manera corrupta incumple las obligaciones que le impone su investidura y los estándares éticos que la sociedad espera de quien ejerce una función pública (Klitgaard, 1988).

En el ámbito de la contratación pública, la corrupción adopta formas específicas que la jurisprudencia colombiana ha identificado y sancionado de manera sistemática. La Corte Constitucional, en Sentencia T-173 de 2023, determinó que el principio del interés general no solo constituye la finalidad primordial, sino el cimiento mismo de la contratación administrativa. En la Sentencia SU-214 de 2022, el alto tribunal precisó que las mayores cantidades de obra no deben

ser consecuencia de una deficiente planeación contractual, evidenciando que la planeación deficiente no es un simple error técnico sino un riesgo de corrupción que puede derivar en detrimento patrimonial.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, en la Sentencia SP 4525 de 2021, señaló que uno de los principales riesgos en la contratación pública radica en el direccionamiento de los procesos contractuales, evidenciado cuando los servidores orientan la contratación hacia determinados oferentes de su interés, vulnerando los principios de transparencia y selección objetiva. Estas prácticas suelen estar asociadas a deficiencias estructuradas en los pliegos de condiciones, diseñadas para crear apariencia de legalidad mientras se asegura el resultado deseado.

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), a través de la Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción (2018), define el riesgo de corrupción como la probabilidad de que se produzca un evento de corrupción en un proceso o actuación de la entidad, dadas las condiciones de vulnerabilidad institucional existentes. Esta definición pone el énfasis en el carácter sistémico del riesgo: no se trata solo de conductas individuales, sino de condiciones organizacionales que favorecen la materialización de prácticas corruptas.

A partir de estos desarrollos teóricos y jurisprudenciales, se identifican como principales riesgos de corrupción en la contratación pública: (i) la manipulación de la modalidad contractual como mecanismo de evasión de controles; (ii) la debilidad en la planeación precontractual; (iii) la falta de selección objetiva; (iv) la discrecionalidad excesiva; (v) las omisiones en la supervisión e interventoría; y (vi) la instrumentalización de la función pública para fines clientelistas a través de la gestión del talento humano.

b) La Contratación Estatal en el Nivel Municipal

La contratación estatal en el nivel municipal se inscribe en el marco del Estado social de derecho y de la autonomía territorial reconocida por la Constitución Política de 1991. La Ley 80 de 1993 establece los principios fundamentales de la contratación estatal: transparencia, economía y responsabilidad. La Ley 1150 de 2007 introdujo modificaciones orientadas a fortalecer la transparencia y la competencia en los procesos de selección, incorporando las modalidades de selección abreviada, concurso de méritos y mínima cuantía, y fortaleciendo el uso de las tecnologías de la información. La implementación de la plataforma SECOP II, analizada por Constanza et al. (2020) y Ricardo Aroon (2024), ha contribuido a la publicidad de los procesos, aunque su impacto en la transparencia real depende de la calidad de la información publicada y de la capacidad institucional para utilizarla como instrumento de rendición de cuentas.

En el nivel municipal, los desafíos de la contratación pública se ven amplificados por factores como la limitada capacidad técnica de las plantas de personal, la influencia de las dinámicas políticas locales sobre las decisiones administrativas, la debilidad de los sistemas de control interno y la escasa participación ciudadana en el seguimiento a la ejecución contractual. Estos factores son especialmente pronunciados en municipios con estructuras institucionales precarias, pero también se manifiestan —como evidencia el presente estudio— en municipios de primera categoría como Popayán.

c) Moralidad Administrativa y Transparencia Pública

La moralidad administrativa es un principio constitucional consagrado en el artículo 209 de la Carta Política, que exige a los servidores públicos actuar conforme a los estándares éticos impuestos por el ordenamiento jurídico y la función que desempeñan. Este principio implica que las decisiones administrativas deben estar orientadas exclusivamente al interés general, sin que

medie ningún tipo de beneficio particular.

La Corte Constitucional ha señalado que la moralidad administrativa no se reduce al cumplimiento formal de la ley, sino que exige una dimensión ética más amplia: la actuación del servidor público debe ser, además de legal, honesta, íntegra y orientada al bien común. En el ámbito de la contratación pública, esto significa que el servidor no solo debe cumplir los requisitos formales del proceso de selección, sino que debe actuar de manera tal que sus decisiones respondan genuinamente a las necesidades de la comunidad.

La transparencia, por su parte, exige que las actuaciones de la administración sean públicas, verificables y accesibles para los ciudadanos y los órganos de control. En el ámbito contractual, se materializa mediante la publicidad de los procesos en el SECOP II, la rendición de cuentas ante la ciudadanía y la posibilidad de impugnación e intervención de los interesados. La articulación de estos principios con el análisis de los riesgos de corrupción permite comprender que la integridad en la contratación pública es una condición que debe construirse y mantenerse mediante decisiones institucionales, mecanismos de control y una cultura organizacional comprometida con el interés general.

2.2. Marco Conceptual

A continuación, se definen los conceptos centrales del presente estudio, con el propósito de establecer un lenguaje común y preciso para el análisis de los casos y la discusión de los resultados:

Término	Definición
Contratación	Conjunto de procedimientos jurídicos, técnicos y administrativos

pública	mediante los cuales las entidades estatales adquieren bienes, servicios y obras con recursos públicos, con el fin de cumplir los fines esenciales del Estado (Ley 80/1993).
Corrupción	Uso del poder público en beneficio privado o particular, en detrimento del interés general y de las normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos. Puede manifestarse mediante acción u omisión (Convención de la ONU contra la Corrupción, 2003; Rose-Ackerman, 1999).
Ciclo contractual	Conjunto de etapas de la gestión contractual: precontractual (planeación, estudios previos, pliegos, publicación), contractual (firma, ejecución, pagos) y poscontractual (liquidación, garantías). Los riesgos de corrupción pueden materializarse en cualquiera de estas etapas.
Detrimento patrimonial	Daño económico causado al erario público como consecuencia de una gestión fiscal antieconómica, ineficiente, ineficaz o inequitativa, por acción u omisión de los gestores fiscales (Ley 610/2000, art. 6).
Direccionamiento contractual	Práctica mediante la cual un servidor público orienta un proceso de selección hacia un oferente predeterminado, vulnerando los principios de transparencia y selección objetiva, a través de la manipulación de pliegos, elección indebida de modalidad o requisitos habilitantes hechos a la medida.
Interventoría	Seguimiento técnico realizado por un tercero (persona natural o jurídica) contratado por la entidad estatal para verificar la correcta ejecución del objeto contratado. Implica responsabilidad civil, fiscal, penal y disciplinaria para el interventor (Ley 1474/2011, art. 53).
Licitación pública	Modalidad de selección de contratistas de carácter general y obligatoria para la adquisición de bienes, servicios y obras cuando no aplica ninguna causal de excepción. Garantiza la libre concurrencia, la igualdad de

	oportunidades y la selección objetiva.
Moralidad administrativa	Principio constitucional (art. 209 C.P.) que exige a los servidores públicos actuar conforme a los estándares éticos impuestos por el ordenamiento jurídico, orientando sus decisiones exclusivamente al interés general.
Planeación contractual	Etapa precontractual en la que la entidad define las necesidades a satisfacer, realiza los estudios previos pertinentes (técnico, financiero, legal, de riesgo y del sector) y proyecta el proceso de selección. Su deficiencia es una de las causas más frecuentes de irregularidades contractuales.
Riesgo de corrupción	Probabilidad de que se produzca un evento de corrupción en un proceso o actuación de la entidad pública, dadas las condiciones de vulnerabilidad institucional existentes. Su gestión implica identificación, valoración, tratamiento y monitoreo (DAFP, Guía de Gestión del Riesgo de Corrupción, 2018).
Selección objetiva	Principio (art. 5, Ley 80/1993) que exige que la escogencia del contratista se efectúe con base en el ofrecimiento más favorable para la entidad y sus fines, sin consideraciones de afecto o de interés particular.
SECOP II	Sistema Electrónico para la Contratación Pública, plataforma transaccional de Colombia Compra Eficiente donde las entidades estatales y proveedores gestionan los procesos contractuales, garantizando publicidad y trazabilidad.
Supervisión	Seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que ejerce la propia entidad sobre la ejecución del contrato a través de un servidor público designado. La omisión de sus deberes constituye falta gravísima (Ley 1474/2011).

Transparencia	Principio de la función administrativa y de la contratación pública que exige que las actuaciones de la administración sean públicas, verificables y accesibles para los ciudadanos y los órganos de control.
----------------------	---

Fuente: Construcción propia.

2.3. Marco Normativo

La contratación pública en Colombia se rige por un amplio cuerpo normativo que se presenta a continuación de manera sistemática, desde la norma de mayor jerarquía hasta las disposiciones reglamentarias específicas, en orden cronológico:

Norma	Contenido y relevancia para el estudio
Constitución de Colombia, 1991 Arts. 1, 13, 83, 123, 125, 209, 287, 311, 315	Establece los principios del Estado social de derecho, la autonomía territorial, el régimen de los servidores públicos, la meritocracia en el acceso a la función pública (art. 125) y los principios rectores de la función administrativa (art. 209): igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Es la norma de normas que enmarca todo el régimen de la contratación estatal.
Ley 80 de 1993 Estatuto General de Contratación	Principal normativa que regula la contratación estatal en Colombia. Establece los principios de transparencia, economía y responsabilidad; define las modalidades de selección; fija las obligaciones de las partes y los regímenes de responsabilidad de servidores públicos y contratistas. Es el eje normativo central del presente estudio.
Ley 136 de 1994 y Ley 1551 de 2012	Regulan la organización y el funcionamiento de los municipios colombianos. La Ley 1551 modernizó el régimen municipal con énfasis en transparencia, eficiencia y fortalecimiento institucional de los entes territoriales.

Ley 412 de 1997	Aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), que obliga al Estado colombiano a adoptar medidas para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.
Ley 617 de 2000	Establece los criterios de categorización de los municipios según población e ingresos corrientes de libre destinación. Incide directamente en las capacidades institucionales y financieras del municipio de Popayán, actualmente categorizado en primera categoría.
Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único	Regula el régimen disciplinario de los servidores públicos. Establece las faltas gravísimas, graves y leves, así como las sanciones aplicables a las conductas que vulneren los principios de la función pública, incluyendo las relacionadas con la gestión contractual.
Ley 970 de 2005	Aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), el instrumento internacional más completo en materia anticorrupción. Obliga al Estado a tipificar conductas corruptas e implementar medidas preventivas en la administración pública.
Ley 909 de 2004	Regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública. Establece el concurso de méritos como mecanismo de ingreso y ascenso en los cargos de carrera, en concordancia con el artículo 125 de la Constitución.
Ley 1150 de 2007	Introduce medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80/1993. Incorpora y regula las modalidades de selección (licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y mínima cuantía) y fortalece el uso del SECOP.
Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción	Fortalece los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. Regula la supervisión e interventoría; califica como falta gravísima la omisión del supervisor o interventor; establece

responsabilidad solidaria del interventor negligente.

Ley 1882 de 2018	Fortalece la contratación pública, especialmente en materia de infraestructura. Introduce ajustes a las modalidades de selección y mecanismos para garantizar la idoneidad de los oferentes.
Decreto 1082 de 2015	Regula de manera integral el sistema de compras y contratación pública. Establece los lineamientos técnicos para la gestión contractual, incluyendo la obligatoriedad de los estudios previos y el análisis del sector.
Decreto 20251000002725 del 16 de septiembre de 2025	Determina la categoría del municipio de Popayán para la vigencia fiscal 2026. Instrumento administrativo relevante para contextualizar las capacidades institucionales y presupuestales de la Alcaldía en el período analizado.

Fuente: Construcción propia.

2.4. Marco Temporal

La presente investigación delimita su análisis al período comprendido entre 2006 y 2025. Esta delimitación temporal responde a los siguientes criterios:

El año 2006 marca el inicio del período analizado, en virtud del Caso 2 (pagos irregulares de anticipos en el Concejo Municipal), que constituye el antecedente documentado más antiguo de los casos seleccionados.

El año 2025 corresponde al cierre del período, en función de los Casos 3, 4 y 5, que involucran hechos ocurridos o con desarrollos jurídicos vigentes en ese año.

El período de veinte años seleccionado permite identificar patrones de comportamiento institucional recurrentes y evaluar la persistencia de los riesgos de corrupción a lo largo del tiempo,

más allá de las variaciones propias de cada período de gobierno.

La mayoría de los instrumentos normativos relevantes —Ley 1150/2007, Ley 1474/2011 y Decreto 1082/2015— se produjeron dentro de este período, lo que permite analizar su impacto en la gestión contractual del municipio.

El marco normativo aplicado a cada caso es el vigente al momento de cada actuación analizada, conforme al principio de irretroactividad de la ley.

3. Objetivos

3.1. Objetivo General

Analizar los riesgos de corrupción en los procesos de contratación pública de la Alcaldía de Popayán durante el período 2006–2025, desde el enfoque de la administración pública, con el fin de identificar los factores institucionales que inciden en su materialización y proponer lineamientos orientados a su prevención.

3.2. Objetivos Específicos

Identificar las modalidades contractuales y las etapas del ciclo de contratación pública en las que se han presentado irregularidades documentadas en la Alcaldía de Popayán durante el período 2006–2025.

Analizar los puntos críticos del ciclo contractual con mayor riesgo de corrupción, a partir del estudio de cinco casos documentados en el municipio.

Examinar los factores institucionales que inciden en la materialización de riesgos de corrupción en la contratación pública de la Alcaldía de Popayán.

Proponer lineamientos estructurados orientados a la prevención de los riesgos de corrupción identificados en la gestión contractual de la Alcaldía.

4. Alcance de la Monografía

La presente monografía tiene un alcance descriptivo y analítico. En términos descriptivos, identifica y caracteriza los riesgos de corrupción en los procesos de contratación pública de la Alcaldía de Popayán durante el período 2006–2025, a partir del análisis de cinco casos documentados. En términos analíticos, examina los factores institucionales que inciden en la materialización de dichos riesgos y los articula con las categorías teóricas definidas en el marco conceptual.

El estudio no tiene alcance explicativo ni correlacional: no pretende establecer relaciones causales entre variables ni generalizar estadísticamente sus hallazgos al conjunto de los municipios colombianos. Sus conclusiones son aplicables, en primera instancia, al contexto específico de la Alcaldía de Popayán, aunque los patrones identificados pueden ser representativos de dinámicas presentes en otros municipios de primera categoría.

El trabajo no incluye entrevistas a funcionarios ni a otros actores directamente involucrados en los casos analizados, dado que el acceso a estas fuentes primarias excedería las posibilidades de una monografía de pregrado y podría generar implicaciones éticas que no son objeto del presente estudio. El análisis se basa exclusivamente en fuentes documentales verificables: decisiones judiciales, sanciones disciplinarias, actos administrativos, reportes periodísticos con soporte documental y normatividad vigente.

Los lineamientos propuestos en el Capítulo 9 tienen un carácter orientador y no vinculante. Su implementación depende de decisiones institucionales de la Alcaldía de Popayán y de los organismos de control con competencia en el municipio.

5. Pertinencia del Tema frente a la Problemática de la Administración Pública

El estudio de los riesgos de corrupción en la contratación pública es un tema de alta pertinencia para la disciplina de la administración pública por múltiples razones que se desarrollan a continuación.

En primer lugar, la contratación pública es el mecanismo a través del cual la administración traduce los recursos fiscales en bienes, servicios y obras que materializan las políticas públicas. Su correcto funcionamiento es una condición necesaria para el logro de los fines del Estado. Cualquier distorsión en este proceso —ya sea por corrupción, ineficiencia o falta de planeación— afecta directamente la capacidad del Estado para cumplir su mandato constitucional y social.

En segundo lugar, la gestión del riesgo de corrupción es una función central de la administración pública moderna. El modelo de gestión pública orientada a resultados que orienta las reformas administrativas en Colombia y en América Latina exige que las entidades públicas identifiquen, valoren y traten los riesgos asociados a sus procesos, incluyendo los riesgos de corrupción. El Plan de Anticorrupción y Atención al Ciudadano (PAAC), exigido por la Ley 1474 de 2011, es una expresión normativa de esta exigencia.

En tercer lugar, el estudio de caso como metodología de investigación en administración pública permite generar conocimiento situado y aplicable. Los hallazgos del presente trabajo, basados en casos reales documentados en el municipio de Popayán, ofrecen una aproximación empírica al fenómeno de la corrupción contractual que puede ser útil tanto para la academia como para la práctica administrativa.

En cuarto lugar, el tema es especialmente pertinente en el contexto colombiano actual,

donde la transparencia en la gestión pública y la lucha contra la corrupción son prioridades de política pública. Instrumentos como el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) y la plataforma SECOP II representan esfuerzos institucionales en esta dirección, pero requieren ser complementados con análisis académicos que permitan identificar sus limitaciones y oportunidades de mejora.

Finalmente, desde la perspectiva de la formación en administración pública, el análisis crítico de casos de corrupción contractual desarrolla en el futuro profesional las competencias necesarias para identificar riesgos, aplicar el marco normativo con criterio ético y proponer soluciones concretas orientadas al fortalecimiento de la gestión pública, en plena coherencia con el perfil de egreso que la ESAP busca en sus administradores públicos territoriales.

6. Aspectos Metodológicos

6.1. Técnicas e Instrumentos

La investigación empleó el análisis documental como técnica principal de recolección y procesamiento de información. Esta técnica consiste en la revisión sistemática, clasificación e interpretación de documentos escritos que contienen información relevante para el objeto de estudio (Galeano, 2004). En el caso del presente trabajo, el análisis documental permitió acceder a información verificada sobre las irregularidades contractuales del municipio sin requerir la intervención directa de los actores involucrados.

Las fuentes documentales consultadas incluyeron: providencias judiciales de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado; sanciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría Municipal de Popayán; conceptos de Colombia Compra Eficiente y del DAFP; contratos y actos administrativos publicados en el SECOP II; reportes periodísticos con soporte documental verificable; y normatividad vigente en materia de contratación pública y anticorrupción.

Como instrumento de organización y análisis de la información, se construyó una matriz cualitativa de análisis de casos, estructurada en torno a cinco dimensiones: (i) descripción del caso y fuentes documentales; (ii) etapa del ciclo contractual comprometida; (iii) irregularidades identificadas; (iv) principios de la contratación pública vulnerados; y (v) consecuencias jurídicas derivadas. Esta matriz permitió sistematizar la información de los cinco casos de manera comparable y articular los hallazgos con las categorías teóricas del marco conceptual.

6.2. Población, Muestra y Tipo de Muestreo

El universo de estudio está constituido por la totalidad de los procesos contractuales de la Alcaldía de Popayán en el período 2006–2025. Sin embargo, dado el enfoque cualitativo del estudio y sus objetivos descriptivos, no se trabajó con una muestra representativa de carácter estadístico, sino con una muestra intencional de cinco casos específicos.

Conforme a los lineamientos de Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2014), en los estudios cualitativos la muestra se selecciona con base en criterios de riqueza informativa y relevancia para el objeto de estudio. En este caso, los cinco casos fueron seleccionados bajo los siguientes criterios:

Documentación verificable: existencia de providencias judiciales, sanciones disciplinarias, actos administrativos o reportes periodísticos con soporte documental que permitan un análisis riguroso de las irregularidades.

Diversidad de etapas contractuales: los casos seleccionados cubren las tres etapas del ciclo contractual (precontractual, contractual y poscontractual), lo que permite una visión integral del fenómeno.

Diversidad de tipologías de riesgo: los casos ilustran diferentes tipos de riesgos de corrupción (manipulación de modalidad, pagos irregulares, clientelismo, omisión en supervisión, etc.).

Relevancia institucional: los casos involucran actores y procesos directamente vinculados a la Alcaldía de Popayán o a entidades con estrecha relación institucional con ella.

Representatividad temporal: los casos abarcan el período completo del estudio (2006–2025), permitiendo identificar si los patrones de riesgo se mantienen o evolucionan en el tiempo.

6.3. Consideraciones Éticas de la Monografía

La presente investigación cumple con los principios éticos propios de la investigación en ciencias sociales y administración pública. En primer lugar, el estudio no involucra la recolección de datos personales de individuos mediante entrevistas u otros métodos que requieran consentimiento informado. El análisis se basa exclusivamente en documentos públicos y de acceso abierto.

En segundo lugar, los casos se analizan con base en hechos documentados y verificables, evitando afirmaciones que excedan lo que las fuentes permiten sostener. Cuando se identifican irregularidades que no han sido objeto de sanción definitiva, el trabajo utiliza un lenguaje cauteloso que respeta la presunción de inocencia y los límites del análisis académico frente a las competencias de los órganos judiciales y disciplinarios.

En tercer lugar, el trabajo cita de manera explícita y completa todas las fuentes utilizadas, conforme a las normas APA séptima edición. El estudio no tiene ningún conflicto de interés institucional ni recibió financiación de entidades externas. Sus conclusiones y recomendaciones reflejan exclusivamente el análisis académico de la autora, orientado al fortalecimiento de la gestión pública y la transparencia institucional.

7. Resultados de la Monografía

En este capítulo se presentan los resultados del análisis de los cinco casos documentados de riesgos de corrupción en la contratación pública de la Alcaldía de Popayán y entidades municipales vinculadas. Cada caso se examina de manera estructurada a partir de las dimensiones definidas en la matriz de análisis: descripción del caso, etapa del ciclo contractual comprometida, irregularidades identificadas, principios vulnerados y consecuencias jurídicas derivadas.

Caso 1: Irregularidades en el Contrato Interadministrativo para la Modernización de la Secretaría de Tránsito — Contrato N.º 20171800005487

Descripción del caso

Este caso involucra al exalcalde de Popayán, César Cristian Gómez Castro, y se centra en el Contrato Interadministrativo N.º 20171800005487, suscrito con la empresa EMTEL S.A. E.S.P. El objeto del contrato era la modernización y optimización de los servicios administrativos de la Secretaría de Tránsito y Transporte del municipio. El proceso fue objeto de investigación por parte de la Corte Suprema de Justicia, que documentó una serie de irregularidades que configuran un esquema deliberado de evasión de los controles de la contratación pública.

Etapas del ciclo contractual comprometida

Las irregularidades se concentran principalmente en la etapa precontractual (planeación, elección de la modalidad y estudios previos), aunque sus efectos se proyectan también en la etapa contractual (ejecución y distribución de recursos).

Irregularidades identificadas

Evasión de la licitación pública: el contrato fue celebrado mediante la modalidad de

contratación directa para eludir el proceso de licitación que era legalmente requerido para el objeto y la cuantía del contrato. Esta elección indebida suprimió los mecanismos de libre concurrencia y competencia que garantizan la igualdad de oportunidades entre los oferentes.

Falta de idoneidad del contratista: los estudios previos omitieron un análisis riguroso de la capacidad real de EMTEL S.A. E.S.P., lo que derivó en la subcontratación irregular de la empresa privada QUIPUX S.A.S. para la ejecución real del objeto contractual.

Detrimento patrimonial: a través de una alianza estratégica con QUIPUX S.A.S., EMTEL cedió a esta empresa el 70% de los ingresos percibidos del recaudo de multas de tránsito, generando un grave detrimento patrimonial para el municipio.

Deficiencias en los estudios previos: no se incluyeron los análisis de sector exigidos por el Decreto 1082 de 2015 en sus componentes legal, comercial, financiero, técnico y de riesgo, privando a la entidad de los elementos necesarios para una decisión contractual informada.

Principios vulnerados y consecuencias jurídicas

El caso vulnera los principios de transparencia, selección objetiva, economía y responsabilidad. Fue objeto de investigación penal ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en el marco del delito de interés indebido en la celebración de contratos, con responsabilidades disciplinarias adicionales para los servidores involucrados.

Caso 2: Pagos Irregulares de Anticipos de Honorarios en el Concejo Municipal (2006)

Descripción del caso

Este caso involucra al entonces presidente del Concejo Municipal de Popayán, Robert Herney Tapia Cifuentes, y se originó a partir de un informe de la Contraloría Municipal que detectó

hallazgos en una auditoría realizada a la corporación. La conducta investigada consistió en la autorización irregular de pagos por concepto de avances o anticipos de honorarios y salarios a favor de varios concejales y funcionarios del Concejo, práctica expresamente prohibida por la ley.

Irregularidades identificadas y consecuencias jurídicas

Autorización de anticipos de honorarios y salarios, práctica prohibida por la ley.

Ordenación del gasto en exceso del saldo disponible en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), vulnerando las normas presupuestales vigentes.

Configuración de la falta disciplinaria gravísima descrita en el numeral 15 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

El caso fue objeto de investigación y sanción disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, comprometiendo los principios de economía, responsabilidad y moralidad administrativa.

Caso 3: Omisión Sistemática del Concurso de Méritos para Cargos de Carrera Administrativa (2004–2025)

Descripción del caso

El municipio de Popayán ha evitado la realización de concursos de méritos durante más de veinte años para proveer cargos de carrera administrativa. En la actualidad, 407 plazas de carrera se encuentran en situación de provisionalidad y la planta municipal incluye 2.135 contratistas que ejercen funciones propias de los empleados de planta. Esta situación ha sido objeto de investigación por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), que remitió el caso a la Procuraduría General de la Nación para la evaluación de posibles faltas disciplinarias.

Irregularidades identificadas

Vulneración directa del artículo 125 de la Constitución Política y de la Ley 909 de 2004, que ordenan el concurso de méritos como mecanismo obligatorio para el ingreso a los cargos de carrera administrativa.

Provisionalidad extendida de 407 plazas, que crea un sistema de dependencia propicio para el clientelismo y el favoritismo.

Contratación de 2.135 prestadores de servicios para funciones de planta, evadiendo encubiertamente las normas de carrera administrativa.

Antecedente de posible detrimento patrimonial: en 2018 se transfirieron 136,5 millones de pesos para un concurso que nunca se ejecutó.

El Consejo de Estado ha señalado que el objetivo del concurso de méritos es 'eliminar los efectos nocivos del clientelismo y la burocracia en el Estado'. La omisión viola los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad y transparencia, y ha generado una investigación disciplinaria ante la Procuraduría.

Caso 4: Irregularidades en la Autorización del Evento Monster Truck (2025)

Descripción del caso

Fuentes periodísticas y documentales revelan graves inconsistencias en el proceso de autorización del evento 'Monster Truck' en el municipio de Popayán en 2025. Las irregularidades documentadas comprometieron la seguridad de los asistentes y generaron una denuncia penal contra el alcalde y otros funcionarios municipales.

Irregularidades identificadas

Autorización del evento en un lugar no habilitado para ese tipo de actividades, lo que implica que el acto administrativo podría contener afirmaciones falsas sobre el cumplimiento de requisitos legales.

Aceptación de una póliza de seguro con coberturas insuficientes para el tipo de evento autorizado.

Discrepancias documentadas entre el aforo autorizado y el aforo real del lugar del evento.

Ausencia de un plan de emergencias adecuado y de barreras de seguridad suficientes para proteger al público asistente.

Omisión en las funciones de supervisión y control post-autorización.

La conducta puede configurar prevaricato por acción —al expedir el permiso de manera contraria a la ley— y por omisión —al no ejercer las funciones de control—, así como falsedad ideológica en documento público. Estas conductas dieron lugar a una denuncia penal ante las autoridades competentes.

Caso 5: Contrato de Obra N.º 373 de 2025 — Acueducto y Alcantarillado de Popayán

Descripción del caso

Una obra contratada con un consorcio por la Organización de Acueducto y Alcantarillado Popayán S.A. E.S.P. involucró la realización de una excavación de más de 1,5 metros de profundidad en la que, presuntamente, no se realizó el proceso de entibado reglamentario previsto en la Resolución 2400 de 1979 del Ministerio de Trabajo. Como consecuencia, cedió un alud de tierra que sepultó y causó la muerte de dos trabajadores del consorcio contratista.

Irregularidades identificadas

Incumplimiento del contratista de su obligación de adoptar las medidas de seguridad industrial previstas en el contrato y en la normativa vigente, especialmente la obligación de entibar zanjias de más de 1,5 metros de profundidad (Resolución 2400/1979, art. 616).

Omisión del interventor en detectar oportunamente la falta de entibado, en exigir su corrección y en informar al Acueducto, incumpliendo los deberes que le impone el artículo 53 de la Ley 1474 de 2011.

Posible omisión del supervisor del contrato de interventoría por parte del Acueducto de Popayán.

La Ley 1474 de 2011 califica como falta disciplinaria gravísima la omisión del supervisor o interventor de exigir la calidad de los servicios o de informar a la entidad sobre incumplimientos. Las responsabilidades de los involucrados se distribuyen en cuatro ámbitos: civil (solidaria), fiscal (culpa grave presumida), penal (posibles delitos contra la administración pública) y disciplinaria (falta gravísima).

Síntesis de Resultados: Matriz de Análisis Cualitativo

La Tabla 2 presenta la síntesis de los hallazgos de los cinco casos analizados, organizados en la matriz de análisis cualitativo definida en la metodología. Esta tabla permite identificar los patrones transversales y los puntos críticos del ciclo contractual con mayor concentración de riesgos.

Tabla 2. Matriz de análisis de riesgos de corrupción en la contratación pública de la Alcaldía de Popayán (2006–2025)

Caso	Etapas del	Irregularidades	Principios	Consecuencias
------	------------	-----------------	------------	---------------

	ciclo	identificadas	vulnerados	jurídicas
Caso 1 Contrato Interadm. Tránsito	Precontractual (planeación y modalidad)	Manipulación de modalidad contractual Omisión de estudios previos Falta de verificación de idoneidad del contratista Subcontratación irregular Detrimiento patrimonial por distribución del recaudo	Transparencia Selección objetiva Economía Responsabilidad	Penal: interés indebido en celebración de contratos Disciplinaria: falta grave Fiscal: detrimento patrimonial
Caso 2 Anticipos irregulares Concejo	Contractual (ejecución presupuestal)	Pago de anticipos de honorarios prohibidos por ley Ordenación del gasto en exceso del PAC	Economía Responsabilidad Moralidad	Disciplinaria: falta gravísima (Art. 35 num. 15, Ley 734/2002) Fiscal: posible detrimento al erario
Caso 3 Omisión concurso de méritos	Estructural (gestión del talento humano)	407 cargos en provisionalidad +20 años Sistema discrecional de nombramientos Contratación de 2.135 prestadores de servicios Posible detrimento patrimonial	Igualdad Moralidad Imparcialidad Transparencia	Disciplinaria: incumplimiento art. 125 C.P. y Ley 909/2004 Investigación ante Procuraduría por omisión sistemática

		(recursos 2018 no ejecutados)		
Caso 4 Evento Monster Truck	Contractual (control y supervisión)	Autorización en lugar no habilitado Póliza de seguro insuficiente Discrepancias en aforo autorizado vs. real Ausencia de plan de emergencias	Moralidad Responsabilidad Transparencia	Penal: prevaricato por acción y omisión; Falsedad ideológica en documento público Disciplinaria: incumplimiento de funciones
Caso 5 Contrato Obra 373/2025 Acueducto	Poscontractual (supervisión e interventoría)	Excavación >1.5 m sin entibado reglamentario Omisión del interventor en detectar y corregir la falla Omisión del supervisor en vigilar al interventor Muerte de dos trabajadores	Responsabilidad Moralidad	Civil: solidaria (art. 82 Ley 80/1993; art. 53 Ley 1474/2011) Fiscal: culpa grave presumida Penal: posibles delitos contra la admin. pública Disciplinaria: falta gravísima

Fuente: elaboración propia con base en el análisis documental de los casos.

8. Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo del presente trabajo permite formular las siguientes conclusiones:

Primera. Los riesgos de corrupción en la contratación pública de la Alcaldía de Popayán no constituyen episodios aislados ni accidentales, sino que responden a patrones sistémicos que se reproducen a lo largo del tiempo y se manifiestan en las distintas etapas del ciclo contractual: precontractual, contractual y poscontractual. Esta condición sistémica indica que las intervenciones orientadas a su prevención deben tener un carácter estructural e integral, y no limitarse a la sanción de conductas individuales.

Segunda. Las modalidades contractuales más frecuentemente involucradas en las irregularidades analizadas son la contratación directa —utilizada de manera indebida para eludir procesos más competitivos— y la contratación de prestación de servicios —empleada masivamente como sustituto encubierto del empleo de carrera—. Las etapas del ciclo contractual con mayor concentración de irregularidades son la precontractual (planeación y selección) y la poscontractual (supervisión e interventoría), lo que señala los focos prioritarios de intervención institucional.

Tercera. El análisis de los puntos críticos del ciclo contractual evidenció que la etapa de planeación precontractual es especialmente vulnerable, dado que las omisiones en los estudios previos y en el análisis del sector abren el camino para las irregularidades que se materializan más adelante en el proceso. La etapa de supervisión e interventoría representa el último mecanismo de control interno antes de que los recursos públicos sean definitivamente afectados, y su debilidad tiene consecuencias que pueden ir desde el detrimento patrimonial hasta la pérdida de vidas

humanas, como evidenció el Caso 5.

Cuarta. Los factores institucionales de mayor incidencia en la materialización de los riesgos son: (i) la debilidad en la planeación precontractual, expresada en omisiones sistemáticas en los estudios previos y en la justificación de la modalidad contractual; (ii) el uso indebido de la discrecionalidad administrativa, que abarca desde la manipulación de la modalidad contractual hasta la perpetuación de un sistema de provisionalidades que favorece el clientelismo; y (iii) la insuficiencia de los mecanismos de control interno, reflejada en la falta de supervisión efectiva sobre los contratistas, los interventores y los propios servidores públicos.

Quinta. Los principios de transparencia, moralidad administrativa y selección objetiva emergen como los más frecuentemente vulnerados en los casos analizados. La corrupción identificada puede entenderse, en todos los supuestos, como la violación de un deber posicional: los servidores involucrados actuaron en sentido contrario al mandato legal y a los estándares éticos propios de su investidura, anteponiendo intereses particulares o negligencia al interés general.

Sexta. El período analizado (2006–2025) muestra la persistencia de los factores de riesgo identificados a través de diferentes administraciones municipales, lo que confirma su carácter estructural y descarta explicaciones basadas exclusivamente en las conductas individuales de servidores específicos. Esta persistencia indica que las reformas institucionales necesarias trascienden los períodos de gobierno y requieren compromisos sostenidos de la administración municipal, los organismos de control y la ciudadanía.

9. Recomendaciones

Con base en los resultados y conclusiones del presente estudio, se proponen los siguientes siete lineamientos orientados a la prevención de los riesgos de corrupción en la gestión contractual de la Alcaldía de Popayán. La Tabla 3 los presenta con su ámbito de aplicación, los responsables institucionales sugeridos, el plazo recomendado de implementación y las acciones concretas asociadas.

Tabla 3. Lineamientos para la prevención de riesgos de corrupción en la contratación pública de la Alcaldía de Popayán

Cód.	Lineamiento	Ámbito de aplicación	Responsable	Plazo	Acciones concretas
L1	Fortalecimiento de la planeación precontractual	Todos los procesos	Secretaría General / Jurídica	Corto plazo (0–6 meses)	Revisar y actualizar manuales de contratación; implementar listas de verificación obligatorias para estudios previos; capacitar comités evaluadores en análisis del sector (Decreto 1082/2015).
L2	Verificación rigurosa de la idoneidad de los contratistas	Modalidades directas y abreviadas	Comité de Contratación	Corto plazo (0–6 meses)	Implementar protocolos de debida diligencia sobre capacidad técnica, financiera y jurídica; énfasis en contratos

					interadministrativos y de prestación de servicios.
L3	Supervisión e interventoría efectiva	Ejecución contractual	Supervisores e interventores designados	Inmediato	Capacitar supervisores sobre responsabilidades (Ley 1474/2011, art. 53); establecer indicadores de desempeño; implementar informes periódicos de seguimiento con trazabilidad.
L4	Implementación de la meritocracia en la función pública	Gestión del talento humano	Oficina de Talento Humano / CNSC	Mediano plazo (6–18 meses)	Coordinar con la CNSC la convocatoria de concursos de méritos para las 407 plazas en provisionalidad; reducir progresivamente el número de contratistas que ejercen funciones de planta.
L5	Gestión del riesgo contractual	Ciclo contractual completo	Oficina de Control Interno	Corto plazo (0–6 meses)	Implementar matrices de riesgo por tipología contractual; establecer alertas

					tempranas en el SECOP II; capacitar en Guía DAFP de Gestión del Riesgo de Corrupción (2018).
L6	Transparencia y control ciudadano	Publicidad contractual	Secretaría General	Inmediato	Garantizar publicación oportuna en SECOP II de todos los documentos contractuales; implementar rendición de cuentas para contratos de mayor cuantía; promover veedurías ciudadanas.
L7	Cultura de integridad y ética pública	Transversal	Dirección General / Talento Humano	Mediano plazo	Implementar Código de Integridad del DAFP; talleres periódicos de ética pública; incorporar gestión de conflictos de interés como criterio de evaluación del desempeño.

Fuente: elaboración propia con base en los hallazgos del estudio y las normas vigentes.

Adicionalmente, se plantean las siguientes recomendaciones de carácter transversal:

Fortalecer la articulación entre la Alcaldía de Popayán y los organismos de control — Contraloría Municipal, Personería y Procuraduría Regional del Cauca— para el seguimiento sistemático a los contratos de mayor cuantía y riesgo.

Promover la participación activa de la ciudadanía en el seguimiento a la contratación pública, mediante la creación de espacios de rendición de cuentas específicos para los contratos de mayor impacto social.

Solicitar el acompañamiento de Colombia Compra Eficiente para la revisión y actualización del manual de contratación de la Alcaldía, asegurando su coherencia con las últimas modificaciones normativas y jurisprudenciales.

Implementar el Plan de Anticorrupción y Atención al Ciudadano (PAAC) con rigor y con seguimiento efectivo por parte de la Oficina de Control Interno, más allá del cumplimiento formal de la obligación de publicación.

10. Glosario

Los términos clave utilizados en el presente trabajo se definieron en el Marco Conceptual (sección 2.2). A continuación se presenta un listado de referencia rápida:

Contratación pública: procedimientos para adquirir bienes, servicios y obras con recursos públicos (Ley 80/1993).

Corrupción: uso del poder público en beneficio privado, en detrimento del interés general.

Ciclo contractual: etapas precontractual, contractual y poscontractual de la gestión de contratos.

Detrimento patrimonial: daño económico al erario público por gestión antieconómica (Ley 610/2000, art. 6).

Direccionamiento contractual: manipulación del proceso de selección para favorecer a un oferente predeterminado.

Interventoría: seguimiento técnico realizado por un tercero sobre la ejecución del contrato (Ley 1474/2011, art. 53).

Licitación pública: modalidad general y obligatoria de selección de contratistas.

Moralidad administrativa: principio constitucional que exige actuar orientado exclusivamente al interés general (art. 209 C.P.).

Planeación contractual: etapa precontractual de definición de necesidades, estudios previos y gestión de riesgos.

Riesgo de corrupción: probabilidad de un evento corrupto dadas las condiciones de

vulnerabilidad institucional (DAFP, 2018).

Selección objetiva: principio que exige escoger la oferta más favorable sin consideraciones de interés particular (art. 5, Ley 80/1993).

SECOP II: plataforma electrónica de contratación pública administrada por Colombia Compra Eficiente.

Supervisión: seguimiento ejercido por la propia entidad sobre la ejecución del contrato.

Transparencia: principio que exige publicidad y verificabilidad de las actuaciones administrativas.

11. Referencias

Alcaldía del municipio de Popayán. (2025). Decreto N.º 20251000002725 del 16 de septiembre de 2025, por medio del cual se determina la categoría del municipio de Popayán para la vigencia fiscal 2026.

Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional N.º 116.

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial N.º 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial N.º 41.377.

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 412 de 1997, por la cual se aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción. Diario Oficial N.º 43.096.

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994. Diario Oficial N.º 44.188.

Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único. Diario Oficial N.º 44.699.

Congreso de la República de Colombia. (2004). Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública. Diario Oficial N.º 45.680.

Congreso de la República de Colombia. (2005). Ley 970 de 2005, por la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Diario Oficial N.º 46.016.

Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. Diario Oficial N.º 46.691.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. Diario Oficial N.º 48.128.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial N.º 48.483.

Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1882 de 2018, por la cual se adicionan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia. Diario Oficial N.º 50.477.

Constanza, D., Jiménez, G., Lugo Martínez, B., & Vásquez Prediga, M. (2020). Eficacia del Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP I y II en los municipios de sexta categoría de Antioquia. UNACIENCIA: Revista de Estudios e Investigaciones, 13(25), 107–119. <https://doi.org/10.35997/unaciencia.v13i25.564>

Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-004 de 2017. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-004-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia SU-214 de 2022.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU214-22.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia T-173 de 2023.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-173-23.htm>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2021). Sentencia SP 4525 de 2021.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2024). Sentencia AP634-2024
 (Radicado 64476).

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2025). Sentencia SP1857-2025
 (Radicado 66399).

Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP. (2018). Guía para la gestión
 del riesgo de corrupción. <https://www.funcionpublica.gov.co>

Galeano, M. E. (2004). Diseño de proyectos en la investigación cualitativa. Fondo Editorial
 Universidad EAFIT.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). Metodología
 de la investigación (6.^a ed.). McGraw-Hill.

Klitgaard, R. (1988). Controlling corruption. University of California Press.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015). Decreto 1082 de 2015, por medio del
 cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

Ricardo Aroon, C. (2024). Principios de transparencia y publicidad de la contratación
 estatal respecto a la aplicación del Portal de Contratación Transaccional SECOP II. Revista

Jurídica Mario Alario D'Filippo, 16(34), 400–419. <https://doi.org/10.32997/2256-2796>

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.

Sandoval González, W. N., & Centeno Cardona, E. (2024). Análisis de la sentencia SP 4525 de 2021 en el interés indebido en la celebración de contratos. Repositorio Institucional Universidad de Medellín. <https://repository.udem.edu.co/handle/11407/8290>

Transparencia Internacional. (2023). Índice de Percepción de la Corrupción 2022. <https://www.transparency.org>

Tribunal Administrativo del Cauca. (2024). Sentencia TA COR-23001-33-33-003-2015-00324-01 (04-12-2024).