Información Importante

La Universidad Santo Tomás, informa que el(los) autor(es) ha(n) autorizado a usuarios internos y externos de la institución a consultar el contenido de este documento a través del Catálogo en línea del CRAI-Biblioteca y el Repositorio Institucional en la página Web de la CRAI-Biblioteca, así como en las redes de información del país y del exterior con las cuales tenga convenio la Universidad.

Se permite la consulta a los usuarios interesados en el contenido de este documento, para todos los usos que tengan **finalidad académica**, nunca para usos comerciales, siempre y cuando mediante la correspondiente cita bibliográfica se le dé crédito al trabajo de grado y a su autor.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, la Universidad Santo Tomás informa que “los derechos morales sobre documento son propiedad de los autores, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.”

Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación, CRAI-Biblioteca

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

La responsabilidad fiscal de los funcionarios de las entidades estatales en los contratos y convenios interadministrativos en Colombia a la luz del principio de planeación

Nancy Beatriz Díaz Sarmiento

Trabajo de grado presentado como requisito para optar el grado de maestría en derecho

Director

Dr. Cesar Augusto Romero Molina

Doctorado en fiscalidad internacional y comunitaria

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias

Maestría en Derecho

2017

Dedicatoria

Dedico este trabajo a Carlos, Juliana, David, mis hijos, y a Ernesto, compañero de vida, porque gracias a su apoyo y comprensión incondicional, me permitieron robarles de su tiempo para dedicarlo a cumplir este sueño. Abrigo la esperanza, que sea un ejemplo para que mis hijos no desistan de luchar por sus sueños, a pesar de los años y las adversidades que el día a día les presente.

A Laura por su dedicación y orientación metodológica, sin su apoyo todo hubiera sido más difícil para obtener este resultado.

Al Doctor Cesar Augusto Romero, mi Director de tesis, por su valiosa orientación y comprensión, quien me alentó e inspiró a lo largo de la maestría para no desistir en este proyecto de vida.

A la Contraloría General de la República donde trabajo, por su apoyo y por la experiencia que me ha permitido adquirir durante estos 25 años los que han incidido en mi desarrollo personal y profesional.

Tabla de contenido

Resumen	7
Abstract	8
Introducción	9
Metodología	12
Descripción del problema.....	14
1. Capítulo I. Los convenios y contratos interadministrativos como expresión de la gestión pública en Colombia.....	15
1.1 Aproximación conceptual.....	16
1.2 Regulación general de los contratos y convenios interadministrativos	20
1.3 Tipología de los contratos y convenios interadministrativos	22
1.3.1 Contratos interadministrativos celebrados con entidades estatales cooperativas	22
1.3.2 Contratos interadministrativos celebrados con entidades territoriales.....	24
1.3.3 Convenios interadministrativos de cooperación y de organización.....	26
1.3.4 De desempeño para la ejecución de planes y programas	27
1.3.5 Convenio Plan.....	29
1.3.6 Convenio interadministrativo de delegación	30
1.3.7 Convenios de Ciencia y Tecnología	31
1.4 Recapitulación: La gestión fiscal en los convenios y contratos interadministrativos	32
2. Capítulo II. La responsabilidad fiscal derivada de los convenios y contratos interadministrativos	34
2.1 Aspectos sustanciales	34
2.1.1 Definición	34

2.1.2 Elementos.....	38
2.1.2.1 Daño patrimonial.....	38
2.1.2.2 Conducta antijurídica imputable a título de dolo o culpa grave o leve	40
2.1.2.3 Nexo causal	42
2.1.2.4 Monto del daño patrimonial	43
2.2. Sujetos de responsabilidad fiscal.....	45
2.3 Aspectos procesales	46
2.3.1 Proceso de responsabilidad fiscal en los convenios y contratos interadministrativos ...	46
2.4 Síntesis de capítulo	51
3. Capítulo III. El principio de planeación y la responsabilidad fiscal en convenios y contratos interadministrativos	52
3.1 Los principios de los contratos públicos en las relaciones de colaboración del sector público en el derecho europeo	52
3.2 El principio de planeación en la actividad negocial del Estado	58
3.2.1. Desde la Jurisprudencia del Consejo de Estado.....	58
3.2.1.1 Primera jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el principio de planeación (1991-1995).....	59
3.2.1.2 Otros pronunciamientos acerca del principio de planeación (1996-2005).....	61
3.2.1.3 Consolidación del principio/ deber de planeación (2006-en adelante).	63
3.2.1.4 Síntesis sobre el deber/ principio de planeación en los convenios interadminsitrativos	70
3.2.2 Deberes en los convenios interadministativos en Colombia con relación al deber/ principio de planeación	72

3.2.3 Como fundamento de la responsabilidad fiscal	74
4. Capítulo IV. Estrategias de control fiscal a los convenios y contratos interadministrativos	81
4.1 El Control fiscal a la actividad negocial de la Administración	81
4.2 El ejercicio de la función de advertencia del control fiscal	83
4.3 Criterios para el ejercicio del control fiscal de los convenios y contratos interadministrativos respecto de las deficiencias en la planificación	86
4.3.1 En la etapa precontractual.	87
4.3.2 En la etapa Contractual	88
4.3.3 En la etapa de liquidación	88
5. Conclusiones	89
Referencias	92

Lista de figuras

	Pág.
<i>Figura 1.</i> Diagrama general del proceso	50

Resumen

La presente investigación analiza de manera rigurosa desde una construcción teórica y metodológica los diferentes aspectos que refieren a la responsabilidad fiscal de los funcionarios de las entidades estatales en los contratos y convenios interadministrativos en Colombia a la luz del principio de planeación.

En la medida que se requiere profundizar en el campo del derecho administrativo y Fiscal respecto a la figura de contratos y convenios entre entidades públicas y la desatención que por parte de los funcionarios ha prevalecido en el cumplimiento del principio de planeación, lo cual atentan contra la transparencia en la gestión pública, y el interés general que su celebración y ejecución persiguen; pero además, suscita la convergencia de elementos como el interés particular y el ánimo de lucro que motivan el fenómeno en comento.

En éste orden de ideas, se plantea una estructura temática conformada por un componente preliminar y cuatro capítulos, que abordan el fenómeno de estudio desde los aspectos doctrinales, jurídicos, empíricos, y de la problemática vigente. Todo lo anterior, a partir de los postulados de la investigación jurídica, el tipo descriptivo analítico, y la técnica de revisión documental.

Palabras claves: Contratos, Convenios, Responsabilidad fiscal, Funcionario público y Principio de Planeación.

Abstract

This research analyzes rigorously from a theoretical and methodological construction different aspects that relate to the fiscal responsibility of officials of state agencies in contracts and inter-administrative agreements in Colombia in the light of the principle of planning.

To the extent required to deepen the field of administrative and tax law regarding the form of contracts and agreements between public entities and neglect that by officials has prevailed in compliance with the principle of planning, which undermine the transparency in governance, and the public interest that the conclusion and implementation pursue; but also it raises the convergence of elements such as special interest and profit that motivate the phenomenon at issue.

In this vein, a thematic structure formed by a preliminary component and four chapters addressing the phenomenon of study from the doctrinal, legal, empirical aspects, and the current problem arises. All this, from the principles of legal research, descriptive analytical, and technical document review.

Keywords: Contracts, Agreements, fiscal responsibility, public and Principle Planning Officer.

Introducción

En la dinámica de la actividad negocial de la Administración pública en Colombia, se contemplan diversas formas jurídicas para crear relaciones vinculantes, entre las entidades del Estado, con la finalidad de alcanzar los objetivos designados y desarrollar las funciones encomendadas. Sobresalen, los convenios y contratos interadministrativos que en los últimos años han incrementado su utilización, lo cual ha promovido la forma directa de contratación como una regla general para la selección del contratista, dejando profundos interrogantes sobre la gestión fiscal que desarrollan, la responsabilidad fiscal derivada de su celebración y ejecución y la indebida y desmesurada subcontratación.

En este orden de ideas, se logró identificar un Problema Jurídico que se presenta desde el siguiente interrogante: ¿se puede predicar responsabilidad fiscal por la vulneración del principio de planeación en convenios y contratos interadministrativos cuando se subcontrata a un tercero para la ejecución del objeto contractual?

Sobre esa base, se desarrolló el planteamiento central del estudio que encontró justificación en la necesidad de analizar y profundizar el tema referido a la responsabilidad fiscal de los funcionarios de las entidades estatales en los contratos y convenios interadministrativos en Colombia a la luz del principio de planeación, respecto del fenómeno de la subcontratación y la insuficiencia en la imposición de sanciones fiscales por ello a los funcionarios de las entidades estatales involucradas.

Para ello, se estudiaron diferentes aspectos teóricos desde el enfoque jurídico, que permitieron exponer cómo las prácticas presentes en los convenios y contratos interadministrativos sobre la participación de “terceros” particulares vinculados a su ejecución (subcontratista), han

contribuido a la ineficiencia en la gestión pública, y a la afectación del interés general que su celebración y ejecución persiguen; pero además, la convergencia de elementos como el interés particular y el ánimo de lucro que motivan el fenómeno señalado.

Cabe agregar, que la utilidad práctica de lo anterior, deviene del aporte al análisis de una realidad jurídica desprovista de investigación y debate en la actualidad, con la teorización de las implicaciones fiscales que genera la subcontratación motivada por un beneficio económico para las entidades en los contratos y convenios interadministrativos. Se dilucida un panorama frecuente en la actividad negocial de la Administración, que ha llevado a considerar estas especies de actividad, riesgosas por la destinación y utilización de recursos públicos y la presencia de intereses particulares en su celebración, debido a sus características especiales en lo atinente a la selección del contratista (contratación directa) y el reducido control fiscal de su gestión.

Por otra parte, la estructura temática de la presente investigación se organiza en un componente preliminar y cuatro capítulos principales, que abordan el fenómeno de estudio desde el desarrollo integral de los objetivos propuestos como ejes centrales de la investigación, los cuales se concretan en los capítulos planteados. El Primero referido a los convenios y contratos interadministrativos como expresión de la gestión pública en Colombia, parte del estudio donde se analizan los aspectos generales de la figura contractual y su incidencia en la dinámica negocial del Estado.

El segundo capítulo, trata la responsabilidad fiscal derivada de los convenios y contratos interadministrativos, donde se describen las variables teóricas derivadas del campo fiscal en el tema objeto de estudio. Del mismo modo, el capítulo tercero, analiza el principio de planeación y la responsabilidad fiscal en convenios y contratos interadministrativos, intentando exponer la

imperiosa necesidad de comprender la necesidad de aplicar mecanismos del derecho claves, como la planificación que determina la ruta a seguir en las diferentes actuaciones realizadas en el marco de la administración pública.

El capítulo final del proyecto de maestría refiere a las estrategias de control fiscal a los convenios y contratos interadministrativos, el cual se constituye como un intento de exponer la necesidad de intervención eficaz del ente de Control Fiscal que contribuirá a evitar la desnaturalización de la figura contractual objeto de estudio y a que las actuaciones de los funcionarios públicos frente al manejo de recursos del Estado, estén sujetas a la legalidad.

Todo lo anterior, a partir de un modelo metodológico enfocado en los postulados de la investigación jurídica, el tipo descriptivo analítico, y la técnica de revisión documental desde una perspectiva hermenéutica a través del cual se logró la recopilación documental de fuentes, doctrinales, constitucionales, jurisprudenciales, legales y las de derecho internacional que ayudaran en la construcción teórica y argumentativa del estudio.

Finalmente, se direccionó el desarrollo de esta investigación a ofrecer un aporte significativo y practico desde el análisis de un fenómeno jurídico, a la comunidad académica en general, al ilustrarla sobre el alcance real de los convenios y contratos interadministrativos; y a los órganos de control y operadores jurídicos, al mostrar las implicaciones fiscales que prácticas como subcontratación causan en las formas jurídicas de la actividad negocial de la Administración cuando se desconoce el principio de planeación en sus actuaciones.

Metodología

El marco metodológico del presente estudio se desarrolla específicamente desde una investigación jurídica, puesto que, su objeto central se planteó en la revisión rigurosa, profunda y analítica de las fuentes formales del derecho Administrativo y fiscal, los referentes internacionales en la materia, la jurisprudencia de las altas Cortes, los mandatos de la Constitución Política de 1991, y la legislación interna, demandando principalmente de la revisión y análisis bibliográfico como técnica investigativa y proponiendo el mejoramiento y actualización del contenido básico o fundamental del campo del derecho estudiado.

De igual manera, se encuadra en el tipo de investigación descriptiva-analítica, la cual permitirá establecer de modo sistemático y crítico las principales características, variables teóricas, argumentativas y metodológicas, desde el acercamiento y observación rigurosa de los diferentes aspectos que componen el escenario jurídico de la responsabilidad fiscal de los funcionarios de las entidades estatales en los contratos y convenios interadministrativos en Colombia a la luz del principio de planeación.

Cabe agregar, que la utilización de este tipo de investigación obedece a la naturaleza discursiva del tema analizado, que permite a través de la interpretación de las referencias bibliográficas seleccionadas, realizar inferencias-lógicas que construyan una realidad concreta; y constituye “una estrategia de la que se observa y reflexiona sistemáticamente sobre realidades teóricas y empíricas” (Hernández, Fernández y Baptista, 2008. P. 38.).

También, es relevante señalar que para cumplir los requerimientos metodológicos del trabajo de grado, es necesaria la implementación de los diferentes enfoques y parámetros del método deductivo: “a partir del cual se realizan inferencias producto de toda la información recabada para

el avance de la estructura de investigación proyectada” (Hernández y otros, 2008, p. 37). Es decir, se ayudará a fundamentar la exposición teórica y conceptual de las diferentes partes del fenómeno objeto de estudio, de lo general a lo particular. Vinculando diversas actividades teórico prácticas para el cumplimiento de los objetivos propuestos, y la búsqueda de una solución eficiente y viable al problema de investigación, que se ha trazado.

Entre las cuales sobresalen señalar: i) el planteamiento de una introducción y esquema metodológico; ii) el desarrollo teórico y analítico de los principales temas que corresponden a una fase de exploración guiada por la estructura metodológica mencionada, y constituyen una base teórica en torno al tema analizado; iii) Discusión y resultados, donde se expone de manera condensada los principales hallazgos luego de cumplir las diferentes fases del proceso metodológico; iv) Referencias, corresponde a la parte final y complementaria en la estructura de la tesis.

Por otra parte, y como señala (Ander-Egg, 1995. P. 42): “las técnicas son los procedimientos de actuación concretos que deben seguirse para recorrer las diferentes fases del método (...) son respuestas al cómo hacer para alcanzar el fin propuesto”, de forma que la práctica consciente y argumentativa que se utiliza en esta investigación, responde a la recopilación documental de los documentos oficiales, normativos, técnicos y estadísticos que conforman el grupo de referencias principales del estudio.

Finalmente, la utilización del enfoque metodológico señalado permitió a través de la interpretación de las fuentes bibliográficas utilizadas, realizar inferencias-lógicas que aportaron a una nueva visión desde el criterio jurídico sobre el tema analizado; y constituye además: “una estrategia de la que se observa y reflexiona sistemáticamente sobre realidades teóricas y empíricas identificadas” (Ander-Egg, 1995. P. 4). Estos aspectos ayudarán significativamente a

plantear una mejora y profundización en el problema jurídico que se desarrolló a lo largo de la investigación.

Descripción del problema

Diferentes estudios (CGR, 2013; Gorbaneff, 2009, CCE, 2013), han identificado un aumento significativo en la celebración de convenios y contratos interadministrativos en las entidades estatales, y por tanto una generalización del uso de la contratación directa como forma de selección de contratista, al punto de identificarse, un riesgo inherente a los convenios y contratos interadministrativos, debido a fenómenos que en su ejecución se han manifestado, como la indebida y desmesurada subcontratación.

En términos de la Auditoria (2011) este fenómeno consiste en que se contrata directamente con otra entidad pública celebrando un convenio interadministrativo y ésta entidad contratista a su vez, posteriormente contrata directamente para que se ejecute el objeto inicial, evitándose así una convocatoria pública, y obteniendo un beneficio económico (p. 5). Las estimaciones señalan que “anualmente, se celebran 16.280 convenios y contratos interadministrativos por un valor aproximado de 5 billones de pesos, lo que corresponde al 4% del total de las contrataciones, en la modalidad de contratación directa” (p. 6).

Sin embargo, sorprende que en Colombia no se hayan adelantado investigaciones significativas en torno a este fenómeno, y mucho menos, se hayan generado fallos de responsabilidad fiscal por esta circunstancia, no obstante implique detrimento patrimonial, en el entendido que se hace incurrir a la Administración en un gasto adicional y sin justificación, al subcontratar a un particular, para la ejecución del convenio, cuando dicha obligación

correspondía a la entidad cocontratante, vulnerando así los principios propios de la función administrativa, principalmente, planeación y eficiencia.

Igualmente, las entidades estatales en el departamento de Santander, no son ajenas a dicho fenómeno. Durante el 2011, ocuparon el 4 lugar a nivel nacional de las entidades que más cuantía de recursos ejecutaron a través de la modalidad directa, por suscripción con otras entidades públicas de contratos o convenios interadministrativos (AGR, 2011, p. 16), los cuales en su mayoría utilizaron la figura de la subcontratación en la ejecución de los mismos, generando así un riesgo latente en el Departamentos sobre la afectación al patrimonio.

Para finalizar, teniendo en cuenta el panorama anterior, de la utilización injustificada de la subcontratación en los convenios y contratos administrativos, surge la inquietud sobre si por ello se pueden derivar consecuencias fiscales, tanto por afectación al patrimonio en razón a los sobrecostos que necesariamente implica un “tercero” en la contratación, como por la trasgresión de principios pilares, como la planeación, al no prever que el objetivo pueda ser satisfecho por la otra entidad, y el de eficiencia, relativo al incremento de los costos.

1. Capítulo I. Los convenios y contratos interadministrativos como expresión de la gestión pública en Colombia

En la actividad comercial de la Administración, los convenios y contratos interadministrativos, se instrumentalizan al funcionamiento eficiente de la estructura estatal. El complejo andamiaje institucional demanda la colaboración armónica entre entidades públicas, para la organización, funcionamiento y control de la ‘cosa pública’. Así, los convenios y contratos interadministrativos

se presentan como herramientas para la puesta en marcha del aparato burocrático, es decir para la gestión pública (Chávez, 2015).

Lo anterior tiene fundamento, como se verá a continuación, en el concepto mismo de convenio y contrato de la Administración.

1.1 Aproximación conceptual

En el ordenamiento jurídico colombiano, la actividad negocial de la Administración, es amplia y contempla diversas formas jurídicas para crear relaciones vinculantes, entre las entidades del Estado, y los particulares, con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas y de interés general, así como la continua y efectiva prestación de los servicios públicos y el cumplimiento de los fines del Estado (Sentencia C-932 de 2007). Sobresalen entre ellas, los contratos y convenios interadministrativos, en los cuales se desarrolla la gestión fiscal y son susceptibles de responsabilidad fiscal derivada de su celebración y ejecución (Sanguinete, 2015).

Los convenios interadministrativos, representan los “negocios jurídicos bilaterales de la administración en virtud del cual ésta se vincula con otra persona jurídica pública o con una persona jurídica o natural privada para alcanzar fines de interés mutuo en el marco de la ejecución de funciones administrativas” (Santos, 2009, p.7); en otras palabras son los “acuerdos de voluntades mediante los cuales las partes establecen compromisos e intenciones generales o específicas de cooperación mutua, para desarrollar en forma planificada actividades de interés y beneficio común (Pino, 2005, p. 463). Su régimen está enmarcado en el artículo 335 constitucional, la Ley 489 de 1998, y los Decretos 777 y 1403 de 1992 y Decreto 2459 de 1993.

La finalidad de los convenios, es “aunar esfuerzos que le permitan a cada una de las entidades estatales, cumplir con su misión u objetivos, por lo que se encuentra desprovisto de todo interés

particular y egoísta, pues la pretensión fundamental es dar cumplimiento a obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico” (SENA, 2014, p. 3). Entre sus características principales sobresalen, el acuerdo de voluntades, el surgimiento y obligatoriedad de los acuerdos para las partes (entidades estatales), y el cumplimiento conjunto de funciones administrativas indelegables como objeto del convenio (Chaves, 2008, p. 81). Especialmente el propósito de colaboración, que refiere “al apoyo que una entidad específica presta a otra, desde su propio ámbito de competencias, para que de esta manera se logre cumplir la función de la entidad apoyada” (Santos, 2009, p. 11)

Sobresale de lo anterior, la utilidad de los convenios, como instrumento jurídico que da viabilidad, a la colaboración de los particulares con el Estado, así como a la coordinación y colaboración entre las diferentes entidades públicas, aumentando la eficiencia en el desarrollo de la función administrativa y en el gasto público. Por tanto, son un verdadero instrumento de gestión administrativa, que supera el “puro interés patrimonial o contraprestacional” (Chaves, 2008, p. 35), no obstante la destinación, el manejo y gasto de recursos que implica.

Por su parte, los contratos interadministrativos, son negocios jurídicos generadores de obligaciones, celebrado entre entidades públicas, en donde “una de las entidades obra como verdadera “contratante” y la otra lo hace como “contratista”, de manera que la primera demanda “bienes o servicios” de la segunda, quien se obliga a proveerlos en los términos del contrato y a cambio de una contraprestación” (Suárez Beltrán, 2012, pp. 138 y 139). Tienen sustento en la necesidad de una entidad de adquirir los bienes y/o servicios que otra entidad provee a cambio de una contraprestación económica (CGR, 2009). Es un medio de intercambio patrimonial y plantea intereses contrapuestos entre las partes contratantes (Chaves, 2008, p. 27). Su régimen jurídico

está integrado por la Ley 80 de 1993, 1150 de 2007 y demás normas concordantes de la contratación estatal.

Se caracteriza, según el tratadista Cassagne (2005) por “a) excepción al requisito de licitación pública en el proceso de selección; b) inaplicabilidad de multas o sanciones pecuniarias a entidades estatales; c) un particular sistema de solución de conflictos; y, d) no rige el principio de la estabilidad del acto administrativo cuando las entidades se hallan en una misma esfera de gobierno (nacional o provincial), lo cual tendrá aplicación respecto de los actos de ejecución de un contrato interadministrativo” (p. 95, citado en Moreno, 2011, p. 23).

Sobresale de lo anterior, el componente económico que envuelve la celebración del contrato interadministrativo, sin que este interfiera con la satisfacción del interés general que persigue toda contratación adelantada por la Administración; la convergencia de dos entidades públicas en los extremos, como contratante y contratista. Al respecto afirma Matallana (2009) que se trata de convenciones o acuerdos por los cuales dos entidades adquieren obligaciones frente a otras y en relación con una finalidad que le es común (p.288).

Así los contratos y convenios interadministrativos, como especies de la actividad negocial de la Administración, revisten las características antedichas, cuyos puntos de convergencia, son: i) la finalidad que persiguen en cuanto al desarrollo de una función administrativa, ii) la participación de entidades estatales con capacidad negocial, iii) la instrumentalización de la gestión administrativa, iv) el manejo, disposición y destinación de recursos públicos; y v) sus intervinientes son sujetos de responsabilidad fiscal, al ser auténticos gestores fiscales. Igualmente, coinciden en:

Registro único de proponentes. No requieren los futuros cocontratantes estar inscritos en el RUP, excepto si son celebrados por licitación pública, concurso de méritos, o selección abreviada.

Procedimiento de selección del cocontratante. De conformidad con el literal c del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, el procedimiento a aplicarse es la contratación directa, siempre y cuando, las prestaciones a cargo de la entidad que funge como ejecutora del negocio y el objeto mismo del contrato o del convenio celebrado tengan una relación directa con el objeto de la entidad ejecutora.

Cláusulas excepcionales. Se refiere a la terminación, interpretación y modificación unilaterales, así como a la caducidad administrativa y solo se aplica al convenio. (Santos, 2009, p. 13 a 22).

Por su parte, los puntos de divergencia se relacionan con los intereses de las partes, en los primeros son opuestos y buscan una retribución o pago (contraprestación), en los segundos son comunes para lograr el cumplimiento de un objetivo misional institucional sin que por ello se reciba ningún pago o ventaja económica, sin que ello implique la “gratuidad” del convenio y su ejecución (CGR, 2009).

En síntesis el contrato es “aquel acuerdo de voluntades producto de efectos jurídicos, en el cual los sujetos intervienen abrigando intereses disímiles y contrapuestos; mientras que el convenio es un negocio jurídico que participando también del carácter formal de la condición contractual, es decir, siendo un acuerdo de voluntades con efectos jurídicos, vincula a las personas con el ánimo de obtener la realización de fines comunes a ambas partes” (Chaves, 2008, p.73). Significa ello que, aunque los dos son formas contractuales, en el primero los sujetos que

intervienen presentan intereses disímiles; y en el segundo los sujetos que intervienen buscan realizar fines comunes.

1.2 Regulación general de los contratos y convenios interadministrativos

Anotadas las diferencias conceptuales entre contratos y convenios interadministrativos, deviene como necesario el señalamiento de las consecuencias principales de tal diferenciación, siendo la principal de ellas la regulación legal que a cada uno le aplica.

En el ordenamiento jurídico colombiano, el régimen aplicable a las figuras en comentario es el general y común de los contratos, contenido en las normas y principios del derecho común y en las normas y principios del derecho administrativo. Por tanto, la Ley 80 de 1993, sus decretos, leyes modificatorias y concordantes se convierte en el marco de la actividad negocial de la Administración, seguido para el caso bajo estudio, del régimen general de los convenios interadministrativos; y el régimen especial de cada tipo de convenio (Chaves, 2015).

Resalta por tanto, la Ley 1150 de 2007 que modifica la Ley 80 de 1993, al hacer una referencia clara aunque no diferenciadora a los contratos y convenios interadministrativos. En primer lugar sobre los sistemas de selección de contratista, señala cuatro modalidades, licitación pública, concurso de méritos, selección abreviada y contratación directa, esta como modalidad asignada a la celebración de contratos interadministrativos; en segundo lugar, contempla el sistema electrónico para la contratación pública (SECOP) donde se publicita la actividad contractual que las entidades públicas adelanten, incluyendo cuando se trate de celebración de acuerdos interadministrativos, en armonía con el Sistema de Información para la Vigilancia de la contratación estatal (SICE) en lo que respecta al control fiscal.

En tercer lugar, exige la existencia de una relación directa entre el objeto de la entidad y el objeto del contrato o convenio (art 2), aunque no su justificación en un acto administrativo, cuando se trata de este último, y en todo caso sin que ello implique que se puedan desconocer los principios que rigen la función pública (art. 209). Así mismo, la exclusión conjunta de los poderes excepcionales de la administración, taxativamente señalado en el artículo 14 de la Ley 80, por cuanto existe una relación de igualdad entre las entidades estatales; no obstante, frente a la terminación unilateral, la liquidación unilateral, la imposición de multas y la declaratoria de incumplimiento, se torna válida su aplicación en los contratos interadministrativos, no solo en aras de proteger el interés público, ínsito en la figura contractual, sino en razón a que una entidad está ejecutando a favor de la otra una serie de prestaciones económicas (Perdomo, 2014, p. 32).

En cuarto lugar, la posibilidad de adicionar el precio del negocio jurídico estatal (art 40), se permite para los contratos interadministrativos hasta el 50% del inicial, y en los convenios interadministrativos no contempla la ley un límite; este se configura a partir de la aplicación del principio de planeación respecto de la previsión del costo y los gastos que la ejecución implicaría, y de la eficiencia sobre la maximización de los recursos iniciales que evite adicionar indebidamente. En último lugar, el deber de mantener el equilibrio contractual, aplicable para los contratos interadministrativos, por ser justamente contratos, y no así a los convenios, puesto que en ellos “ninguna de las entidades signatarias le presta un servicio a la otra ni mucho menos existe una remuneración por el servicio prestado” (Perdomo, 2014, p. 35).

Ahora bien, los convenios interadministrativos están regulados adicionalmente, por la tipología enunciativa que existe al respecto. Así, se identifican el convenio de cooperación y de organización; el convenio de desempeño y ejecución de planes y programas; el convenio plan; el convenio de delegación, el convenio en materia de ciencia y tecnología; y el convenio asociativo

para la prestación de servicios, o cumplimiento de funciones administrativas (Sanguinete, 2015). Por su parte el contrato interadministrativo, se presenta bajo las modalidades de contrato entre entidades territoriales, contrato con entidades estatales cooperativas, y contrato con organismos internacionales de cooperación (Chávez, 2015).

Luego entonces, la regulación general de los contratos y convenios interadministrativos está dada por i) el régimen de los contratos estatales, ii) el régimen general de los convenios interadministrativos, y iii) el régimen especial para cada tipo de contrato o convenio (Chaves, 2008).

1.3 Tipología de los contratos y convenios interadministrativos

1.3.1 Contratos interadministrativos celebrados con entidades estatales cooperativas

Se trata del acuerdo celebrado entre la administración pública y las entidades estatales cooperativas (asociaciones de entidades territoriales) de que trata el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 10 de la Ley 1150 de 2007, en virtud de la cual se debe adelantar un proceso de selección objetiva del contratista.

Las entidades estatales cooperativas se caracterizan i) La voluntariedad de la constitución, condicionada a la iniciativa de la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales, mediante leyes, ordenanzas o acuerdos; ii) la autonomía administrativa, económica y financiera compatible con su naturaleza de entidades del sector cooperativo; iii) el funcionamiento, de acuerdo con la regulación del artículo 5 de la Ley 79 de 1988, de conformidad con el principio de la participación democrática; iv) su objeto, que consiste en la prestación de servicios a sus asociados; v) deben establecer la irrepartibilidad de las reservas

sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial; vi) deben destinar los excedentes a la prestación de servicios de carácter social y al crecimiento de sus reservas y fondos, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real; vii) la permanencia, ingreso y retiro de sus asociados es voluntario; y viii) la duración es indefinida.

En virtud de la autonomía e iniciativa para su constitución –que debe realizarse en asamblea, en la cual, además, se establecen los estatutos y se nombran los órganos de administración y vigilancia-, las administraciones cooperativas se crean mediante documento privado –con un número de miembros no inferior a cinco-, aun cuando se trata de la asociación de personas jurídicas de derecho público. Además, el acuerdo crea una persona diferente de las entidades que la integran. La facultad de conformar cooperativas de municipios está concretamente autorizado en el artículo 8.1 del Decreto 1482 de 1989, en los siguientes términos:

“Artículo 8. Vínculo de asociación. Podrán ser asociados de las administraciones cooperativas:

1. La Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, los municipios o distritos municipales y el Distrito Especial de Bogotá.
2. Los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado de orden nacional, departamental y municipal, que reciban autorización para el efecto.
3. Las personas jurídicas de carácter privado sin ánimo de lucro y las demás formas asociativas que participando de esta última característica sean admitidas estatutariamente.”

Por tanto, como las cooperativas conforman una persona jurídica diferente de aquellas que la integran, gozan de competencia para celebrar contratos, siempre que guarden relación con el objeto para el cual fueron creadas, que no es otra cosa que la atribución de competencias administrativas, realizada por sus asociados a través del contrato de asociación.

Sobre la libertad para contratar, en principio se había considerado su celebración en el marco del convenio interadministrativo, al entender que estaban incluidas en el campo de aplicación de la Ley 80 y por eso mismo podían celebrar tales acuerdos de colaboración, de manera directa -en los términos del art. 24-, facilitándoles esta clase de negocios (Consejo de Estado, 12 de Agosto de 2013, exp 23088). Por tanto, si una cooperativa aspiraba a ser contratista de otra entidad estatal, no requería participar en un proceso de selección; sin embargo este tratamiento fue limitado, primero con el Decreto 2170 de 2002 y posteriormente con la Ley 1150 de 2007, en virtud de los cuales, la celebración de negocios jurídicos, se someterá a los procesos de selección en los que participarán en igualdad de condiciones con los particulares (Art 10).

Al confluir, el ánimo negocial de las entidades estatales cooperativas para prestar sus servicios a la entidad contratante, se trata de un verdadero contrato interadministrativo.

1.3.2 Contratos interadministrativos celebrados con entidades territoriales

Con ocasión de lo señalado la Ley 617 de 2000, las entidades territoriales pueden contratar entre sí, con la nación, o las entidades descentralizadas, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas (Art 18) para la atención eficiente y con menor costo de los mismos.

Al respecto explica el Ministerio de Hacienda (2008) en concepto 019357 que:

Los municipios, sin perjuicio de las reglas vigentes sobre asociación de municipios podrán contratar entre sí, con los departamentos, la Nación, o con las entidades descentralizadas de estas categorías, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo, cuyo régimen de contratación aplicable,

siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos, se registrarán por la modalidad de selección de contratación directa.

De lo expuesto anteriormente, se colige que las asociaciones de municipios pueden celebrar contratos interadministrativos directamente con las demás entidades públicas determinadas en el artículo 2º de la ley 80 de 1993 (Ministerio de Hacienda, 2008, p. 2).

Por su parte, el Consejo de Estado, ha señalado que esta herramienta de gestión, se justifica en “mejorar la eficiencia del gasto público para así evitar que la descentralización se convierta en una fuente de desestabilización fiscal y macroeconómica” (Consejo de Estado, Sentencia del 26 de Julio de 2012, Exp 0626-2012), por cuanto las entidades territoriales han recurrido al crédito para cubrir gastos y poco a poco tapar un hueco con otro, condujo a la cesación de pagos de uno o más de los siguientes rubros: servicio de la deuda pública, pago del pasivo pensional o pago de los gastos ordinarios de la administración, en una clara inestabilidad financiera (Consejo de Estado, Sentencia del 26 de Julio de 2012, Exp 0626-2012).

Como se observa, los acuerdos celebrados entre entidades territoriales para la prestación de servicios, en aras de mejorar la sostenibilidad financiera son auténticos contratos interadministrativos, en la definición que aquí se ha manejado. Claro está como se verá, podrán celebrarse convenios entre las mismas partes, pero su naturaleza será asociativa, y podrán ser temporales para realizar objetos de interés común a los contratantes, y otros de vocación permanente que originan personas jurídicas (Chaves, 2015).

1.3.3 Convenios interadministrativos de cooperación y de organización

Inserto en el derecho de la organización administrativa, el convenio interadministrativo de cooperación, desarrollado por la Ley 489 de 1998, es el acuerdo asociativo entre entidades públicas para el desarrollo coordinado de las actuaciones administrativas en el cumplimiento de los fines del Estado (Corte Constitucional, C-671 de 1999). Se caracteriza por la temporalidad del propósito perseguido, y no implica el surgimiento de una nueva persona jurídica a la cual se atribuya el fin correspondiente. Obedece a la situación en la que las entidades concurrentes se plantean un objeto que siendo relativamente nuevo para ellas, se halla relacionado con el objeto y funciones que a cada una de ellas corresponde (Chaves, 2015).

La Corte Constitucional, al respecto ha dicho que “el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, en su primer inciso, autoriza a las entidades públicas su asociación entre sí con el propósito de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se encuentren a su cargo (...) tiene como soporte constitucional el precepto contenido en el artículo 209, inciso segundo de la Carta, que impone como un deber la coordinación de las actuaciones de las autoridades administrativas para el cumplimiento de los fines del Estado (Corte Constitucional, C-671 de 1999).

Por su parte, el convenio de organización, tiene por objeto crear una nueva entidad de naturaleza pública o modificarle el carácter, encargada de satisfacer el propósito común respecto del desarrollo de funciones de naturaleza administrativa o la prestación de un servicio público que se llevan a cabo sin ánimo de lucro. Las personas jurídicas producto del convenio, están reguladas por las disposiciones del código civil y demás normas aplicables por la naturaleza de entidades descentralizadas en la forma de corporaciones o fundaciones.

Sobre este acuerdo, la Corte Constitucional impuso como condición, “la sujeción de las personas jurídicas resultantes del convenio a la aplicación de los principios y reglas especiales propios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución, para garantizar la coherencia entre estas y las entidades asociadas” (Corte Constitucional, C-671 de 1999).

Este instrumento de gestión se sitúa frente a las entidades públicas cuya regulación permite su creación o reorganización mediante un acuerdo de voluntades, y no se hayan sometidas al régimen de la contratación estatal, sino a las leyes 489 de 1998 y 790 de 2002, principalmente. No constituye *per se* un mecanismo autónomo de creación de entidades u organismos, sino una autorización por parte del Legislativo para crear entidades asociativas de segundo grado e indirectas (Chaves, 2015, p. 243).

Se colige de lo anterior que, entre los municipios y los departamentos, respectivamente se pueden celebrar dos modalidades de convenios interadministrativos, unos de carácter temporal para realizar objetos de interés común a los contratantes (de cooperación) y otros de carácter permanente que originan personas jurídicas (de organización).

1.3.4 De desempeño para la ejecución de planes y programas

El convenio interadministrativo de desempeño para la ejecución de planes y programas, se encuentra regulado por los artículos 23 de la Ley 489 de 1998, subrogado por el artículo 235 del Decreto Ley 19 de 2012 y el artículo 108 respectivo. Constituye un acuerdo celebrado entre la nación o las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas, con objeto de pactar la ejecución de actividades propias del objeto de estos últimos organismos, con el fin de garantizar

tanto la eficacia y eficiencia del desarrollo de sus cometidos y el control de tutela que recae sobre ellos (Perdomo, 2014).

Sobre este último, el convenio se presenta como un instrumento para realizarlo, entre la nación y sus entidades descentralizadas, o las entidades territoriales, respecto de las entidades descentralizadas objeto del acuerdo. Así mismo, es un instrumento de gestión fiscal, al ser motivado por circunstancias de crisis financiera de las entidades descentralizadas, para la ejecución de sus actividades, contando con la financiación de la nación o los órganos territoriales y la condición para su manejo (Chaves, 2015). Se busca por tanto, que mediante la transmisión de recursos de parte de la nación o de la entidad territorial, se fortalezca la capacidad financiera de la entidad descentralizada.

Por su parte, sobresalen como características principales, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 108 de la Ley 489 citada, su celebración directa entre la nación y sus entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta, o entre las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta; certificado de disponibilidad presupuestal, cuando se disponga la utilización de dineros públicos; solo admiten y con la interpretación acuerdo a la naturaleza de este acuerdo, la cláusula excepcional de caducidad; y se deberá determinar los fines y los programas de acción que permitan asegurar el restablecimiento de las condiciones para el buen desempeño de la entidad.

Como se observa, estos acuerdos caen en la categoría de convenios interadministrativos y se entienden como una expresión del principio de cooperación entre las entidades públicas para el ejercicio de la gestión fiscal. La nota común entre esta figura y la genérica de los convenios objeto de estudio, es la referida a los sujetos contractuales.

1.3.5 Convenio Plan

La Ley 1450 de 2011-Plan Nacional de Desarrollo-, define este convenio como “un acuerdo marco de voluntades entre la nación y las entidades territoriales, cuyas cláusulas establecerán los mecanismos específicos para el desarrollo de programas, que por su naturaleza, hacen conveniente que se emprendan mancomunadamente con una o varias entidades territoriales” (art. 8). Se trata de acuerdos celebrados por las autoridades nacionales y territoriales para la ejecución coherente y efectiva de las políticas públicas objeto de coordinación, como aquellas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Este convenio, puede incluir eventuales aportes del presupuesto nacional, si se certifica que la entidad territorial ha cumplido con las obligaciones contraídas; puede también incorporar mecanismos de participación público-privada; y es de iniciativa del Gobierno Nacional, de las entidades territoriales y/o de las autoridades ambientales, de conformidad con sus correspondientes competencias. Pretenden la ejecución asociada de proyectos de desarrollo territorial, de programas del Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo a las partes que lo integren, el convenio plan persigue un objetivo de desarrollo específico; si involucra entidades y organismos del nivel nacional busca la armonización de los planes de desarrollo nacional, los territoriales y los de las autoridades ambientales, para el desarrollo integral del territorio objeto del mismo; si involucra entidades territoriales y áreas metropolitanas busca prestar conjuntamente servicios públicos, ejecutar obras públicas de interés común o general (art. 2 Decreto 819 de 2012).

Por último, en el convenio plan las autoridades de orden nacional y sus entidades descentralizadas pueden delegar sus funciones a las autoridades de los entes territoriales, y los

recursos para su adecuado cumplimiento; lo que generará en ultimas otro convenio, el de delegación.

1.3.6 Convenio interadministrativo de delegación

Comprende aquellos acuerdos que tiene por objeto pactar la reasignación temporal del ejercicio de funciones entre ciertas autoridades públicas. Obedece a una manifestación de los principios de cooperación y colaboración entre las autoridades públicas para garantizar el logro de los fines estatales; y puede ser horizontal, paralela, intersubjetiva o impropia y entre entidad administrativas de orden nacional (delegantes) y entidades descentralizadas del orden nacional, entidades territoriales, esquemas asociativos territoriales o áreas metropolitanas (delegatarias). Para la Corte Constitucional, se trata de “un acuerdo de colaboración transitoria, en el que se transfieren funciones administrativas de entes nacionales a entes territoriales, en desarrollo de los principios de colaboración armónica y complementariedad a que se refieren los artículos 113 y 209 de la Carta, sin desconocer la autonomía de las entidades territoriales, al convenir las condiciones de la misma” (Sentencia C-727/00).

Sobre este convenio, el artículo 14 de la Ley 489 citado enseña que la delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativas del orden nacional efectuado a favor de las entidades descentralizadas o entidades territoriales deberá acompañarse de la celebración de acuerdos en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegantes y delegatarias. Así mismo esta normativa exige como condiciones para su celebración, i) que esté precedida de un acto administrativo de delegación (art 9), excepto cuando es producto del convenio plan, porque ya se encuentra en este último; ii) la determinación de la función y derechos y obligaciones de las partes (art. 14); iii) la determinación del funcionario de la entidad

delegataria que ejercerá las funciones delegadas (art. 14); iv) la precisión del término o plazo de ejecución del convenio celebrado con entidades territoriales (art. 12). (Sentencia C-727/00).

De lo anterior se desprende, que el convenio de delegación implica una cláusula de avocación del ejercicio de la función; la potestad de dar por terminado unilateralmente el compromiso convencional; y un instrumento para gestión fiscal de las funciones y atribuciones temporalmente asignadas.

1.3.7 Convenios de Ciencia y Tecnología

Se celebran con el objeto de facilitar, fomentar, desarrollar y alcanzar en común por los contratantes propósitos científicos o tecnológicos, proyectos de investigación o de creación de tecnologías (Chaves, 2015). No implica el surgimiento de una nueva persona jurídica, y se puede pactar el aporte de recursos de distinta clase para alcanzar el objetivo perseguido. No existe solidaridad entre las personas o entidades que celebran el convenio, por lo que cada una responde individualmente; se debe precisar la propiedad de los resultados a obtenerse de los proyectos de ciencia y tecnología, así como las obligaciones de cada parte, especialmente en lo que refiere a las de orden laboral que se derivan de su realización.

Regulado en el decreto 393 de 1991, es una de las modalidades de asociación de la administración, que se materializa en el acuerdo de voluntades celebrado entre entidades públicas con el objeto de aportar recursos en dinero, en especie o en industria para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Su régimen está dado por las normas de derecho privado a falta de reglas especiales en las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el decreto 591 de 1991. Y es una de las causales para la selección de oferente por la modalidad de contratación directa (Consejo de Estado, Sentencia 11 de febrero de 2009, Exp. 16653).

Debido a su naturaleza convencional, se debe prescindir de la utilización de cláusulas exorbitantes (Art. 14 Ley 80 de 1993), impone el pago del impuesto de timbre y debe ser objeto del certificado de disponibilidad presupuestal (Art. 8 Decreto 393 de 1991). Junto a este convenio, sobresale el de financiamiento en ciencia y tecnología, cuyo propósito es la asignación de recursos por parte del Estado en favor de instituciones públicas, a efectos de llevar a cabo el fomento, promoción y apoyo en ciencia y tecnología.

En síntesis, el régimen especial de ciencia y tecnología, integrado por la ley 29 de 1990 y los decretos 393 y 591 de 1991 establece el convenio especial de cooperación en ciencia y tecnología, y el convenio de financiamiento, este último como un instrumento de gestión fiscal, con el objeto de proveer recursos, eventualmente reembolsables, a una entidad pública para desarrollar actividades científicas y tecnológicas.

1.4 Recapitulación: La gestión fiscal en los convenios y contratos interadministrativos

Al terminar el primer capítulo relativo a los convenios y contratos interadministrativos en el Derecho Colombiano, conviene señalar en primer lugar, la diferenciación aquí adoptada entre uno y otro instrumento; el convenio como el vínculo jurídico establecido mediante acuerdo de voluntades y celebrado entre personas jurídicas públicas para cooperar o colaborar en la realización de funciones administrativas de interés común. El contrato, en el que igualmente concurren personas jurídicas públicas, persigue el logro de los fines de alguna de las partes, con la prestación de un servicio, la ejecución de una obra o el suministro de un bien.

La regulación de los convenios interadministrativos está marcada por las normas del estatuto general de contratación, el régimen de los convenios, y las normas especiales de cada tipo de convenio identificado; entre los que se resaltan el convenio de delegación, cuyo objeto es pactar

la realización de un traslado temporal del ejercicio de funciones administrativas; el convenio de cooperación de carácter temporal, para el desempeño de funciones afines o complementarias; el convenio de organización, de naturaleza permanente, para garantizar la mejor realización de ciertos fines y actividades crea una persona jurídica sin ánimo de lucro, encargada de ello.

El convenio de desempeño y el convenio para la ejecución de planes y programas, con el fin de pactar la ejecución de actividades propias del objeto de las entidades descentralizadas en el marco de los planes y programas a nivel nacional y para garantizar la eficacia y eficiencia del desarrollo de sus cometidos y el control de tutela. El convenio Plan, concebido para realizar objetos que pueden consistir en la conformación de esquemas asociativos, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial, el desarrollo mancomunado del territorio, la armonización de los planes de desarrollo, entre otros.

De ellos sobresale, el convertirse en instrumentos de gestión pública, y particularmente de gestión fiscal en la medida en que manejan recursos públicos y pretenden su eficiencia a través de la unión de esfuerzos entre las entidades de la Administración. Esta gestión se entiende como “la actividad reglada o contractual que comporta no solo la disponibilidad material sobre el patrimonio público, sino esencialmente la disponibilidad jurídica sobre el mismo, en cuanto cuenta con la capacidad jurídica para actuar en forma válida y legítima, derivándose de tal situación, a cargo del gestor fiscal, una posición de garante” (Santafe, 2012) respecto de “la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición” (Corte Constitucional, C-840 de 2001).

Como enseña Valdés (2012) “los servidores públicos con competencia para ello, al celebrar contratos o convenios interadministrativos ejercitan gestión fiscal, pues mediante ese instrumento

de gestión administran recursos públicos con la finalidad de alcanzar los propósitos finalísticos que le son propios al Estado de manera general (Art. 1º de la C.P.) y los específicos que persigan con cada uno de ellos” (p. 106). Por tanto, esta gestión se instrumentaliza en los convenios y contratos administrativos al facilitar y garantizar el logro directo de los fines de la Administración y a la distribución de los bienes y servicios públicos, mediante la identificación y conjunción de intereses comunes con otras entidades de la propia administración pública (Chávez, 2015).

En virtud de ello, se predica responsabilidad fiscal de quienes fungen como partes en la celebración y ejecución de los convenios y contratos administrativos, como se verá a continuación.

2. Capítulo II. La responsabilidad fiscal derivada de los convenios y contratos interadministrativos

2.1 Aspectos sustanciales

2.1.1 Definición

En el ordenamiento jurídico Colombia se contemplan diferentes tipos de responsabilidad, las cuales, explica Sánchez (2007) aunque se rijan por principios constitucionales comunes son autónomas, tienen objeto, naturaleza y finalidad propias y están reguladas por ordenamientos legislativos diferentes. En efecto el artículo 124 de la Constitución Política, “ratifica el principio básico de la responsabilidad de todo servidor público por sus actos u omisiones; crea la reserva legal de la responsabilidad (por acción, omisión, y por extralimitación); y autoriza al legislador

para configurar diversas clases de responsabilidad oficial: de naturaleza política, de carácter patrimonial de naturaleza penal y disciplinaria y responsabilidad fiscal”. (Sánchez, 2007)

Estas diversas responsabilidades por regla general son subjetivas, por lo que tienen en cuenta la conducta del individuo, y su modalidad culposa o dolosa. El fundamento de ello se encuentra en el artículo 6 de la Constitución del cual devienen todas las formas de responsabilidad, tanto de los particulares como de los servidores públicos. Estos últimos son responsables por infringir la Constitución y la Ley, así como por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones (Contraloría General de la República, 2003).

En concreto, la responsabilidad fiscal, se predica de servidores públicos y particulares que ejerzan gestión fiscal y estén habilitados para ello (numeral 5° del artículo 268 C.P.), es decir, “que tengan poder decisorio sobre bienes o fondos del Estado puestos a su disposición” (Sánchez, 2007). Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-840 de 2001, señaló que los actos que materialicen la responsabilidad fiscal deben comportar una relación de conexidad próxima y necesaria con el desarrollo de la gestión fiscal (Exp. D- 3389). Por tanto, su objeto es “el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal” (Sánchez, 2007), en los que se incluyen el daño emergente, el lucro cesante y la indexación a que da lugar el deterioro del valor adquisitivo de la moneda.

Esta responsabilidad encuentra su fundamento en los artículos 6° y 268 de la Constitución Política; y se relaciona con el manejo de los recursos públicos, configurándose a partir de tres elementos: un daño patrimonial causado al Erario Público, una conducta activa u omisiva y una relación de causalidad entre el daño y la conducta. Dicho daño debe ser generado por el ejercicio

de una gestión fiscal antieconómica, ineficiente, ineficaz e inequitativa, de quien administre, maneje o recaude fondos o dineros públicos (Contraloría General de la República, 2003).

Así mismo se soporta en la Ley 610 de 2000, la cual define el proceso de responsabilidad fiscal como el "conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado" (Artículo 1º). Su objeto es "el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, el cual se logra mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense dicho perjuicio" (Art. 4).

Se caracteriza por "una naturaleza resarcitoria, pues se busca que el funcionario repare el daño causado al erario público por su conducta dolosa o culposa" (Corte Constitucional, Sent. SU-620/96). También es administrativa por cuanto "se juzga la conducta de un servidor público o de un particular que ejerce transitoriamente funciones públicas, por incumplimiento de los deberes que les están asignados o por incurrir en conductas prohibidas que afectan el buen desempeño de la función pública y el manejo de los bienes o recursos públicos"(Sánchez, 2007).

Adicionalmente la responsabilidad fiscal es autónoma y diferenciada de las demás responsabilidades. Desde la génesis de la Ley 610 ibídem se resaltó esta condición, en los siguientes términos:

(...) más allá del propósito laudable de suplir los vacíos y deficiencias de la actual regulación contenida en la Ley 42 de 1993, existe una necesidad mayor: la de imprimirle identidad propia a la función fiscalizadora, de manera que la responsabilidad fiscal se consolide como una responsabilidad autónoma, con sus procedimientos propios e

independientes de otros tipos de responsabilidad que existen en el ordenamiento jurídico (Gaceta del Congreso No. 177, 31 de mayo de 2000, p. 9).

También se aclaró que:

No cabe duda, pues, de la conveniencia y oportunidad de esta reforma a la regulación del proceso de responsabilidad fiscal, cuyos aspectos centrales son: - Reconocimiento del carácter resarcitorio y administrativo del proceso, lo cual significa, de una parte, que, si bien la responsabilidad es personal y subjetiva, la misma no tiene carácter sancionatorio, y en tal virtud (...) la decisión con que concluya el proceso es susceptible de impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que la primera fuente normativa a aplicar en lo no regulado es, por consiguiente, el Código Contencioso Administrativo" (Gaceta del Congreso, No. 299, 26 de noviembre de 1998, p. 8)

La jurisprudencia constitucional a su turno ha dicho:

(...)Es una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos. En tal virtud, puede existir una acumulación de responsabilidades, con las disciplinarias y penales, aunque se advierte que si se percibe la indemnización de perjuicios dentro del proceso penal, no es procedente al mismo tiempo obtener un nuevo reconocimiento de ellos a través de dicho proceso. (Sentencia Su-620/96).

Se desprende de lo anterior que entre sus características esenciales sobresalen “ser una modalidad de responsabilidad autónoma e independiente, de carácter administrativo y de contenido patrimonial o resarcitorio” (Corte Constitucional, Sent. C-189/98).

Por último puede señalarse que la responsabilidad fiscal es compatible con otras responsabilidades que autoridades judiciales o administrativas deduzcan en relación con el

cumplimiento irregular o el incumplimiento de las obligaciones que surjan de los contratos estatales, sin que este ejercicio comporte la determinación de un tipo de responsabilidad diferente de la fiscal, ni implique la vulneración del derecho al debido proceso o el desconocimiento del principio de separación de poderes, como lo alegan los demandantes, puesto que ellas versan sobre diferentes conductas o bienes jurídicos objeto de protección (Sánchez, 2007, p. 87).

2.1.2 Elementos

Para configurar la responsabilidad fiscal se hace preciso la existencia de “un daño sobre el patrimonio público, producido por una conducta, activa u omisiva, dolosa o culposa, por parte de un servidor público o de un particular, según sea el caso, y que entre uno y otro exista una relación de causalidad” (Restrepo, 2001).

Así mismo, puede configurarse por la afectación al patrimonio público producida “por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa o, en términos generales, que no se aplique al cumplimiento de los cometidos estatales, particularizados por el objeto funcional y organizacional de la respectiva entidad o programa” (Restrepo, 2001).

En líneas siguientes se analizan cada uno de ellos.

2.1.2.1 Daño patrimonial

Como primer elemento de la responsabilidad fiscal, el daño patrimonial se entiende a la voz de la Ley 610 de 2000, como “la lesión al erario público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se

aplica al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías”.(Artículo 6°).

Al respecto en sentencia C-840 de 2001 la Corte Constitucional explicó que:

(...) dicho daño puede ser ocasionado por los servidores públicos o los particulares que causen una lesión a los bienes o recursos públicos en forma directa, o contribuyendo a su realización. Para una mayor ilustración conviene registrar -dentro de un horizonte mucho más amplio- que los daños al patrimonio del Estado pueden provenir de múltiples fuentes y circunstancias, dentro de las cuales la irregularidad en el ejercicio de la gestión fiscal es apenas una entre tantas. De suerte que el daño patrimonial al Estado es susceptible de producirse a partir de la conducta de los servidores públicos y de los particulares, tanto en la arena de la gestión fiscal como fuera de ella.

En cada caso, habida consideración de los bienes jurídicamente protegidos, de las competencias o capacidades de los servidores públicos y particulares, de la presencia de una gestión fiscal irregular, y de otras tantas variables, se ponga en escena la pregunta sobre el juez natural o autoridad competente para conocer de un asunto que comprometa el patrimonio público.

Posteriormente en sentencia C-340 de 2007, el Tribunal Constitucional señaló

(...) la norma contiene una descripción del daño como fenómeno objetivo, por tanto para que exista responsabilidad fiscal debe haber una “lesión del patrimonio público”, sin la cual no existe daño patrimonial al Estado. El legislador utiliza el concepto jurídico de “lesión” para precisar el concepto general de “daño” lo cual implica que debe tratarse de un daño antijurídico.

(...) el objeto sobre el que recae la lesión pueden ser los bienes o recursos públicos, o los intereses patrimoniales del Estado; y la lesión puede consistir en menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro.

(...) el daño debe ser el resultado de una gestión fiscal por servidor público o particular que obra con dolo o culpa, cuando la gestión sea antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado.

(...) cuando el daño fiscal sea consecuencia de la conducta de una persona que tenga la titularidad jurídica para manejar los fondos o bienes del Estado materia del detrimento, procederá la apertura del correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, sea que su intervención haya sido directa o a guisa de contribución.

Se desprende entonces que el concepto de daño patrimonial, corresponde a una “lesión al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio o detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna”. (Corte Constitucional, Sentencia C-083 de 2015).

2.1.2.2 Conducta antijurídica imputable a título de dolo o culpa grave o leve

Como segundo elemento para la configuración de la responsabilidad fiscal, se encuentra la conducta antijurídica o acción imputable al sujeto del daño, entendida como “la potestad funcional reglamentaria o contractual de un servidor público o de un particular según el caso, en ejercicio de la cual un daño patrimonial, respecto de los bienes o fondos diferidos para su administración o custodia” (Amaya, 1996).

Significa lo anterior que no es suficiente para el gestor fiscal que la ejecución del gasto se ajuste al ordenamiento presupuestal y contractual vigente, sino que además debe adecuarse con los objetivos formulados en el plan de desarrollo y en los planes de acción que lo concreten en cada una de las entidades ejecutoras (Restrepo, 2001). Ejemplo de ello, la prevalencia de la inversión social, llegando a derivar responsabilidad en este campo.

Por consiguiente, la valoración de la conducta antijurídica desde la perspectiva fiscal, y como señala Restrepo (2001) involucra no solamente a quienes figure como autores materiales de las decisiones cuestionadas, sino, también, a quienes hayan obrado como determinadores de las mismas. (p. 78).

Lo anterior, es muestra también del carácter subjetivo de esta especie de responsabilidad, pues es menester determinar si el gestor fiscal obró con dolo o con culpa.

Ahora bien, el grado de culpabilidad a partir del cual puede deducirse esa responsabilidad fiscal, si bien fue establecido por la Ley 610 de 2000 como culpa leve, la Corte Constitucional en sentencia C-619 de 2002, determinó que es la modalidad de culpa grave la que se debe utilizar en el juicio de responsabilidad, teniendo en cuenta que esta era la prescrita por la Constitución, a la responsabilidad patrimonial del Estado, análoga a esta. En concreto explicó:

(...) la ley no puede concebir un sistema de responsabilidad, como lo es el fiscal, rompiendo la relación de equilibrio que debe existir con aquellos regímenes de responsabilidad cuyos elementos axiológicos han sido señalados y descritos por el constituyente, para el caso, en el inciso 2° del artículo 90 de la Carta. Ello, en el entendido que, según lo dijo la Corte en la citada Sentencia SU-620 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), la responsabilidad fiscal es tan sólo una “especie de la responsabilidad que en general se puede exigir a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones

públicas, por los actos que lesionan el servicio o el patrimonio público.” Así las cosas, el criterio de imputación a aplicar en el caso de la responsabilidad fiscal no puede ser mayor al que el constituyente fijó para la responsabilidad patrimonial del funcionario frente al Estado, pues se estaría aplicando un trato diferencial de imputación por el solo hecho de que a la declaración de responsabilidad se accede por distinta vía.

(...) lo que se advierte es que la diferencia de trato que plantean las normas acusadas resulta altamente discriminatoria, en cuanto aquella se aplica a sujetos y tipos de responsabilidad que, por sus características y fines políticos, se encuentran en un mismo plano de igualdad material.

En consecuencia, la culpa que configura la responsabilidad fiscal, es la grave.

2.1.2.3 Nexo causal

Como tercer elemento de la responsabilidad fiscal, se resalta según Amaya (2002) el nexo causal “implica que entre la conducta desplegada por el gestor fiscal, o entre la acción relevante omitida y el daño producido debe existir una relación determinante y condicionante de causa-efecto” (p. 46). Este es un elemento autónomo de la responsabilidad fiscal y por ello debe estar claramente establecido en el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, junto con los demás elementos de la misma, en virtud del cual “los sujetos se involucran con el daño cuando desatienden su objetivo funcional, organizacional, el programa o proyecto respectivo” (Parra, 2013).

Esto es así porque “(...) no todas las condiciones necesarias de un resultado son equivalentes. Aquella que según el curso natural y ordinario de las cosas es idónea para producir el resultado,

es la causa. Las demás condiciones que no producen normal y regularmente ese efecto son solamente condiciones antecedentes o factores concurrentes” (Bustamante, 1992, p. 251).

La Corte al respecto precisó que cuando el Estado permite que "personas particulares, públicas o privadas gestionen sus bienes, recursos e intereses, debe tener el consecuente derecho a exigir de ellas el resarcimiento de los daños patrimoniales que ocasionen con una gestión ineficiente o dolosa. Obviamente, deberá comprobarse el nexo causal entre la actuación de las personas físicas la integran (sic) y el daño causado. Esta responsabilidad, por supuesto, deberá probarse en el proceso fiscal y una vez probada, procederá la respectiva sanción administrativa y si es del caso el proceso de jurisdicción coactiva que haga efectiva la reparación correspondiente” (Sentencia C-840 de 2001).

A todo lo anterior debe agregarse que el objeto de la responsabilidad fiscal tiene como fundamento la concreción de una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores. De lo cual se colige que en materia de responsabilidad fiscal la responsabilidad objetiva está proscrita. (Sentencia C-840 de 2001).

2.1.2.4 Monto del daño patrimonial

Teniendo en cuenta que en el fallo de responsabilidad fiscal se establece la obligación de pagar una suma de dinero a favor del Estado, se pretende a continuación determinar cuál es el valor resarcitorio que se puede imponer.

Sobre ello, el Consejo de Estado señala que:

- ✓ La responsabilidad civil o patrimonial de los funcionarios públicos aparece deslindada del procedimiento penal con la creación de las contralorías, las cuales, además de las

funciones de control fiscal, tenían otras de carácter judicial relacionadas con el mal manejo de los bienes del Estado, su apropiación indebido o la inobservancia de las normas legales, técnicas o contables, estableciéndose los procedimientos para ello, como los denominados perjuicios fiscales de cuentas, en virtud de los cuales se define y determina la responsabilidad fiscal de los empleados de manejo, cuyas cuentas hayan sido objeto de observaciones de fondo, o la de los ordenadores del gasto público en los casos de egresos o gastos ilegales de los fondos o bienes estatales.

- ✓ En razón de esa atribución, las contralorías, mediante acto administrativo susceptible de los recursos gubernativos de ley y sometidos al control de constitucionalidad y de legalidad que ejerce el juez contencioso-administrativo, determina la responsabilidad fiscal de los empleados de manejo y de los ordenadores del gasto, teniendo en cuenta para ello el valor de los bienes, dineros y especies que no se han administrado de acuerdo con la ley, pero sin que puedan determinar "los perjuicios" —entendidos por tales la ganancia ilícita que deja de obtenerse, o deméritos o gastos que se ocasionen por acto u omisión de otro y que éste debe indemnizar, o más del daño o detrimento material causado por modo directo— que pueda sufrir la entidad estatal.
- ✓ A las contralorías les corresponde determinar la responsabilidad civil o patrimonial de carácter fiscal, sin tener en cuenta los eventuales "perjuicios"; a los jueces administrativos la responsabilidad civil o patrimonial por los perjuicios que sufran las entidades estatales, los contratistas o los terceros interesados en un proceso de contratación. (Consejo de Estado, Sentencia del 7 de marzo de 1991, Exp. 820).

En consecuencia, el fallo de responsabilidad fiscal debe adecuarse al monto del daño causado con la gestión deficiente, conformado por “el daño emergente, como el equivalente al valor de

reposición de los fondos o bienes objeto del alcance determinado en el fallo, sin que pueda entrar a determinar lo relativo a los perjuicios; el lucro cesante generado por la pérdida o daño y el demérito de los bienes o los gastos ocasionados por la acción u omisión del responsable fiscal” (Restrepo, 2001).

Adicional a ello, para su estimación, debe tenerse en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional respecto de la aplicabilidad de las reglas generales en materia de responsabilidad, y valorarse el daño como “cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud” (Sentencia SU-620/96); y finalmente lo preceptuado por la Ley 610 de 2000 en cuanto a la actualización del monto al momento del fallo según el IPC.

2.2. Sujetos de responsabilidad fiscal

Se ha señalado con anterioridad que la responsabilidad fiscal se predica del funcionario o particular, gestor fiscal; las condiciones para obtener tal calidad se analizan a continuación.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, ha sido enfática en señalar que “el proceso de responsabilidad fiscal involucra no sólo a servidores públicos sino también puede comprender a los contratistas y particulares vinculados al proceso, que hubieren causado perjuicio al patrimonio de la nación” (Concepto de octubre 3 de 1995); por tanto, lo determinante para el efecto, es “que el hecho investigado corresponda a una actividad o función calificable como parte de la gestión fiscal” (Restrepo, 2001), y en consecuencia, que el servidor público o particular haya ejercido una función de gestión fiscal.

Por su parte la doctrina y en lo que respecta a contratistas ha señalado que pueden ser sujetos de responsabilidad fiscal “a través del manejo de fondos o bienes públicos, de manera que para que respecto de ellos sea jurídicamente viable una declaración de tal responsabilidad, se requiere

la existencia previa de un vínculo jurídico con el Estado de cuya ejecución emerja la causación de un daño a su patrimonio” (Restrepo, 2001).

Particularmente, si “con transgresión de las normas o estipulaciones contractuales –o de los principios de transparencia, economía o responsabilidad–, se generan sobrecostos en los contratos celebrados entre el Estado y un particular, por conductas imputables a servidores de la entidad estatal, habrá lugar a declarar la correspondiente responsabilidad fiscal a dicho servidor; pero, si la conducta imputable se predica de particulares que intervienen en el proceso de contratación, la deducción de responsabilidad fiscal será procedente a éstos particulares” (Concepto del 3 de Octubre de 1995, Exp. 732). La responsabilidad de uno y otro atenderá a “los actos por los cuales se responde, al bien o valor jurídico tutelado y el sujeto pasivo involucrado en su aplicación” (Concepto del 3 de Octubre de 1995, Exp. 732).

Así mismo y en lo que respecta a los particulares, pueden ser sujetos de responsabilidad fiscal si manejan recursos públicos en virtud de un vínculo legal, contractual o administrativo anterior a la causación del detrimento, que los haya habilitado para tener la disposición jurídica o material de fondos, bienes o valores públicos (Restrepo, 2001).

2.3 Aspectos procesales

2.3.1 Proceso de responsabilidad fiscal en los convenios y contratos interadministrativos

Sea lo primero advertir, que la jurisprudencia constitucional ha señalado sobre el proceso de responsabilidad fiscal en los convenios y contratos interadministrativos que se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, que se rigen por

reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. (Sentencia SU-620/96).

Por tanto, el debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución “es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y convertir pruebas, a proponer la nulidad de las actuaciones con violación del debido proceso y a interpretar recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”. (Corte Constitucional, Sentencia C-620/96)

Ahora bien, la Ley 610 de 2000, estableció para el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías lo siguiente, según lo afirmado por Restrepo (2001):

- ✓ Consagración en forma expresa del sometimiento del proceso de responsabilidad fiscal a los principios que regulan el debido proceso y a los que presiden la actuación de la administración, de manera que, de una parte, se brinden a los presuntos responsables vinculados a los procesos todas las garantías para el ejercicio de su derecho a la defensa y, de otra, las contralorías obren con celeridad, eficiencia, eficacia, economía e imparcialidad en el trámite de estos asuntos que son los mismos atributos que dichos organismos evalúan respecto de la gestión de las entidades vigiladas.
- ✓ Correlación entre el objeto del proceso de responsabilidad fiscal y la atribución constitucional de la cual emana su fundamento, establecida en el numeral 5 del artículo

268 de la Carta, en cuya virtud corresponde a los contralores establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, de manera que el establecimiento de aquella por parte de las contralorías está referida a una indebida o inadecuada gestión fiscal de la cual se derive un daño patrimonial que afecte la hacienda pública. (Gaceta del Congreso, No. 299, 26 de noviembre de 1998, p. 8).

- ✓ Reconocimiento del carácter resarcitorio y administrativo del proceso, lo cual significa, de una parte, que, si bien la responsabilidad es personal y subjetiva, la misma no tiene un carácter sancionatorio, y en tal virtud la muerte del implicado antes del fallo no le pone fin al proceso, sino que este prosigue, según el caso, en cabeza de quienes representen la masa hereditaria o de los herederos hasta la concurrencia con su participación en la sucesión y, de otra parte, que la decisión con que concluya el proceso es susceptible de impugnación ante la jurisdicción de los contencioso-administrativo y que la primera fuente normativa a aplicar en lo no regulado es, por consiguiente, el Código Contencioso Administrativo.
- ✓ En materia del procedimiento, se incluyen reglas precisas sobre el objeto de la indagación preliminar, las vicisitudes procesales en relación con las decisiones interlocutorias y de trámite, el establecimiento de términos en el transcurso de todas las fases del proceso, las medidas cautelares, las facultades de policía judicial, la determinación del monto de la responsabilidad y las consecuencias de su declaración (P. 92-93).

De conformidad con lo expuesto es importante resaltar que en el proceso de responsabilidad fiscal se distingue la función como servidor público y el manejo del erario con ocasión de la gestión fiscal, por lo que no todo daño patrimonial comporta el desarrollo de tal gestión.

A su turno, convergen en este proceso garantías para los responsables fiscales relacionadas con “la información sobre la iniciación del proceso en su contra, oportunidad del ejercicio sobre su derecho a la defensa mediante la concurrencia a la diligencia de versión libre y espontánea, designación de apoderado de oficio en caso de que no comparecencia, recursos de reposición y apelación del auto que rechaza la solicitud de pruebas, procedencia y notificación de la providencia de imputación concreta del detrimento patrimonial, notificación y recurso del fallo declarativo de responsabilidad, decreto y práctica de pruebas para resolver los recursos de agotamiento de la vía gubernativa, y controversia de la decisión final ante la jurisdicción de lo contencioso–administrativo” (Restrepo, 2001, p. 90).

Ahora bien, este proceso (como se observa en la gráfica 1) se inicia a través de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, cuando la ciudadanía presente denuncias o quejas, cuando las entidades vigiladas así lo soliciten, y como consecuencia de las auditorías realizadas por las Contralorías. Así mismo, se desarrolla con base en principios generales consagrados en la Constitución Política y en la ley; dentro de estos principios están la economía, la celeridad, la eficacia, la imparcialidad, la publicidad, la equidad y la valoración de costos ambientales. (CGR, 2016).

Figura 1. Diagrama general del proceso

Fuente: CGR, 2016.

En síntesis, el proceso de responsabilidad fiscal, se define como el “conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado” (CGR, 2015).

2.4 Síntesis de capítulo

La responsabilidad fiscal en el ordenamiento jurídico colombiano se predica “respecto de servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre bienes o fondos del Estado puestos a su disposición” (Corte Constitucional, Sentencia C-832 de 2002). Debe determinarse si el gestor fiscal obró con dolo o con culpa grave, pues su objeto es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público mediante “el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal y que para que ella se configure debe existir un nexo causal entre dicha conducta dolosa o culposa y el daño patrimonial al Estado” (Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001).

Dicho perjuicio material puede comprender tanto el daño emergente, como el lucro cesante, de modo que el afectado, es decir, el Estado, quede indemne, esto es, como si el perjuicio nunca hubiera ocurrido. Es de carácter administrativa, por lo que puede ser objeto de control jurisdiccional; es autónoma, lo que permite que concurren otros tipos de responsabilidad fundamentadas en el daño patrimonial, y el trámite procesal debe observar las garantías que informan el debido proceso en coordinación con el cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan las actuaciones administrativas. (Corte Constitucional, Sentencia C-832 de 2002).

Los convenios y contratos interadministrativos como manifestaciones de la actividad negocial del Estado, pueden generar responsabilidad fiscal a las entidades intervinientes en la medida en que los servidores públicos cocontratantes actúan como gestores fiscales, y la causación de un detrimento al patrimonio público, comprobable de su actuación dolosa o culposa, impone el deber de resarcir el daño ocasionado.

Como afirma, Valdés (2012) “el servidor público al adelantar las actuaciones enmarcadas en las reglas de la contratación o el convenio interadministrativo, ejerce actos propios de la gestión fiscal, y en esa circunstancia puede ser sujeto de responsabilidad fiscal que eventualmente se derive de la misma, por daños al patrimonio público producido dentro de ese proceso negocial” (p. 105). Se entiende entonces-agrega Valdés (2012)- “que los servidores públicos con competencia para ello, al celebrar contratos o convenios interadministrativos ejercitan gestión fiscal, pues mediante ese instrumento de gestión administran recursos públicos con la finalidad de alcanzar los propósitos finalísticos que le son propios al Estado de manera general (Art. 1º de la C.P.) y los específicos que persigan con cada uno de ellos” (p. 106).

Así las cosas, en los contratos y convenios interadministrativos, la responsabilidad fiscal está dada por el ejercicio de la gestión fiscal que las partes desarrollen, pero adicionalmente por el cumplimiento de los principios de la función administrativa y la contratación, entre los que sobresale el principio de planeación, como en líneas siguientes se aborda.

3. Capítulo III. El principio de planeación y la responsabilidad fiscal en convenios y contratos interadministrativos

3.1 Los principios de los contratos públicos en las relaciones de colaboración del sector público en el derecho europeo

En un contexto estrictamente teórico y de aproximación al derecho comparado se estudia a continuación el principio de planeación desde su inmersión en los principios de las relaciones de colaboración del sector público en el derecho europeo.

Sobresale en primer lugar el principio de igualdad de trato de los licitadores en virtud del cual “se pretende favorecer el desarrollo de una competencia sana y efectiva entre las empresas que participan en una licitación; impone que todos los licitadores dispongan de las mismas oportunidades al formular los términos de sus ofertas e implica, por tanto que éstas estén sometidas a las mismas condiciones para todos los competidores” (Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004, citada en Romero, 2015, p. 66). Así la entidad adjudicadora debe respetarlo en cada fase del procedimiento de licitación, tanto en el momento en que se prepara la oferta como en que la misma es evaluada.

Igualmente, implica “garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad, de forma que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que todos los licitadores razonablemente informados puedan comprender su alcance exacto” (Sentencia Comisión/CAS Succhi di Fruta, citada en Romero, 2016, p. 67).

En segundo lugar, el principio de transparencia implica que “si bien la entidad adjudicadora dispone de una capacidad de negociación en el marco de un procedimiento negociado, tiene en todo caso la obligación de garantizar que se cumplen las exigencias del contrato que el mismo ha calificado de imperativas” (Romero, 2015, p. 70). Admitir una oferta no conforme a los requisitos imperativos priva de toda utilidad la fijación de los mismos en el anuncio de licitación y no permitiría a la entidad adjudicadora negociar sobre una base común a todos los licitadores (Romero, 2015).

En tercer lugar, el principio de publicidad “implica la obligación del órgano de contratación de hacer pública toda la información precisa referente al desarrollo de todo el procedimiento”

(Romero, 2015, p. 88). Para ello debe garantizar que todos los licitadores dispongan de las mismas oportunidades y por otro, proteger las legítimas expectativas de los licitadores seleccionados (Sentencia del Tribunal del 28 de enero de 2009, citada en Romero, 2015, p. 89).

En cuarto lugar, el principio de no discriminación establece que “con respecto a cualquier medida relativa a las contrataciones cubiertas, las entidades contratantes concederán de forma inmediata e incondicional a los proveedores de cualquier lugar, un trato no menos favorable que el trato que la parte concede a sus nacionales” (Romero, 2015, p. 50). Por tanto ninguna entidad contratante nacional dará a un proveedor establecido en su territorio un trato menos favorable en razón del grado de afiliación o propiedad extranjera.

Por su parte, y en quinto lugar, el principio de confidencialidad “protege al licitador (apartado 1) y al poder adjudicador (apartado 2), en donde salvo disposición europea o nacional en contrario, y sin perjuicio de las obligaciones en materia de publicidad el poder adjudicador no divulgará la información facilitada por los operadores económicos que estos hayan designado como confidencial” (Moreno, 2015, p. 60).

En sexto lugar, sobresalen los principios de la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, en virtud de los cuales, y como preceptos generales del derecho comunitario, se basa en la eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas, así como en la prohibición de las medidas de efecto equivalente; y en la garantía de movilidad de las empresas y profesionales en la UE, particularmente de “llevar a cabo una actividad económica de manera estable y continuada en otro Estado miembro u ofrecer y prestar sus servicios en otros Estados miembros de manera temporal sin abandonar su país de origen” (Moreno, 2015, p. 61).

Corolario de lo anterior, y como enseña Romero (2015) estos principios basados en reglas nacionales y comunitarias, son el fundamento de toda la normativa pública sobre contratación y se caracterizan por su transversalidad, jugando un papel decisivo en la aplicación e interpretación del derecho de los contratos.

Por su parte y de manera transversal a los anteriores principios, la planeación inspira las relaciones de colaboración del sector público en el derecho europeo, al buscar asegurar en “conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa” (Moreno, 2008, p. 47).

En efecto, exige, según Moreno (2015) que “todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, por una parte, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlas de la misma forma y, por otra parte, la entidad adjudicadora pueda comprobar efectivamente que las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trata” (p. 15)

Así y en ordenamientos jurídicos como el español, estos principios rigen los convenios interadministrativos debido al tratamiento contractual que reciben estos instrumentos de colaboración en el sector público. Enseña Vilalta-Reixach (2016) que “encuentran su justificación en los principios constitucionales de eficacia y de colaboración administrativa (art. 103.1 CE), ya que tienen por finalidad dotar al conjunto del sistema administrativo de un

instrumento con el que poder garantizar el correcto funcionamiento de la actuación pública y la consecución de las finalidades de interés general que se les encomiendan” (p. 85).

Constituyen, agrega Vilalta-Reixach (2016) “acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común” (p. 84). De tal definición se desprende que tienen un carácter bilateral; jurídico obligatorio, pues deben ser concretos y exigibles; y debe perseguir la colaboración en aras de la consecución de un objetivo común.

Las obligaciones que se contemplan en un convenio interadministrativo “no se nos presentan sólo como una forma de intercambio patrimonial o como una manera de abastecerse de unos determinados recursos de los que no se dispone sino que, en realidad, se configuran como una manifestación de la capacidad organizativa y relacional del conjunto del sistema administrativo. Es decir, como una forma de administrar el complejo organizativo público” (Santiago, 2015).

Así mismo, y aunque en muchos casos “este tipo de convenios presuponen una dualidad de sujetos que acuerdan entre sí la realización de una determinada prestación a cambio de una contraprestación, tanto la naturaleza pública de las personas que intervienen en este negocio como, sobre todo, los fines de interés general que se persiguen por ambas partes son elementos que, necesariamente, caracterizan esta figura y permite diferenciarlos de los simples contratos de subordinación entre las administraciones públicas y el resto de operadores económicos” (Santiago, 2015).

Por tanto, la finalidad de los convenios entre administraciones públicas territoriales no responde solamente a la satisfacción de las necesidades clientelares de una determinada administración pública, sino a la responsabilidad por el cumplimiento de los fines de interés

general (Vilalta-Reixach, 2016). Esta interpretación de los convenios encaja plenamente con la interpretación que, según enseña Romero (2015) ha expresado también el TJUE en relación con la normativa europea sobre contratación pública. en la importante Sentencia de 29 de junio de 2009, asunto C-480/06, *Comisión Europea/República Federal de Alemania*, el TJUE constata que, a pesar de la existencia de un acuerdo contractual entre dos administraciones públicas -que, al no cumplir los requisitos exigidos por la STJUE *Teckal*, tampoco podía reconducirse a la existencia de un encargo sobre medios propios (o contrato de auto-provisión)-, estaríamos igualmente ante un supuesto que merecía ser excluido del ámbito de aplicación de la legislación contractual, ya que el negocio jurídico controvertido no se configuraba como un simple contrato público sino que venía a establecer una relación de cooperación entre entidades locales, que tenía como finalidad garantizar la realización de una misión de servicio público común a las entidades participantes (p. 36).

Este contrato -añade el TJUE citado en Romero (2015)- debía analizarse, por tanto, como la culminación de una acción de colaboración interadministrativa que, en la medida que se regía únicamente por consideraciones de interés público, no cuestionaba los objetivos principales de la normativa europea sobre contratación pública (esto es, la libre circulación de servicios y su apertura a la competencia no falseada en todos los Estados miembros). En otras palabras, al configurarse como una relación de cooperación para el cumplimiento de una finalidad de interés general, se entiende que estos acuerdos van más allá del contenido propio de los contratos públicos y, consecuentemente, deberían quedar fuera del ámbito de aplicación de la legislación contractual.(p. 32).

En consecuencia, “los convenios entre administraciones públicas territoriales tienen como finalidad última el establecimiento de una relación de colaboración entre ellas, dirigida a la

consecución de finalidades de interés general que van más allá de la lógica del mercado, podrían calificarse como un acuerdo de naturaleza *no contractual*”. (Vilalta-Reixach, 2016, p. 113).

Justamente este carácter no contractual y eminentemente colaborativo de los convenios interadministrativos podría fundamentarse no sólo en la lógica ausencia de vocación de mercado de las administraciones públicas participantes, sino también en el hecho de que el elemento económico implícito en estos acuerdos tiene un carácter meramente *accidental*, en cuanto la actuación de los sujetos participantes no responde a pautas comerciales o mercantiles, ni a la obtención de un lucro, sino que debe obedecer obligatoriamente a criterios de interés público(Vilalta-Reixach, 2016, p. 112), y sujetarse a principios como la planeación para asegurar la satisfacción de dicho interés.

Como se verá a continuación, la contratación estatal en Colombia está irradiada por principios que responden a la configuración del Estado Social de Derecho en el ordenamiento jurídico, particularmente el de planeación, cuyo alcance se evidencia en la salvaguarda del patrimonio público, y por tanto en la generación de responsabilidad fiscal, por su incumplimiento.

3.2 El principio de planeación en la actividad negocial del Estado

3.2.1. Desde la Jurisprudencia del Consejo de Estado

El Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, y juez natural de los contratos y convenios estatales, ha decantado el concepto de planeación, como un pilar del proceso contractual cuya finalidad es garantizar la eficacia y la eficiencia de la contratación pública tanto en la etapa previa como en la ejecución del contrato; Así mismo, la corporación ha sido enfática en resaltar el papel esencial de la planeación para el cumplimiento

de los fines perseguidos por la Administración y el adecuado desarrollo del contrato (Santofimio, 2009). Ello a la luz de los postulados del Estado Social de Derecho contemplado en la Constitución Política, y la inmersión de la jurisprudencia en el neoconstitucionalismo en virtud del cual se “ha posibilitado la traducción del derecho positivo en acciones concretas orientadas a materializar los principios contenidos en la Carta, por lo cual, las normas emitidas por el legislador, proclives a la mera enunciación escrita, se ven obligadas a desarrollar fielmente la fórmula del Estado Social de Derecho o ser excluidas del ordenamiento jurídico” (Romero, 2014, p. 36).

Así la interdependencia del derecho positivo con su componente axiológico permea la comprensión del universo jurídico de la responsabilidad fiscal y la contratación estatal, de modo que los principios se constituyen en soporte del intérprete, siendo incluso válido acudir a ellos directamente para la solución de un caso concreto (Romero, 2014).

En este apartado se analizará el trasegar jurídico de este principio en la jurisprudencia en tres momentos específicos, i) cuando se reconoció, ii) cuando se introdujeron nuevas teorías, y iii) cuando se consolida, para finalmente sintetizar su aplicabilidad en los convenios interadministrativos.

3.2.1.1 Primera jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el principio de planeación (1991-1995)

A pesar de que el principio de planeación es intrínseco al proceso de contratación estatal, las normas que regularon la actividad negocial de la Administración no contemplaron taxativamente este principio. Antes de la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, las diferentes normas y decretos aplicables en la materia no eran puntuales en la mención a la planeación.

Con la expedición del Estatuto Contractual se hizo notorio el deseo del legislador de imprimir orden y racionalidad a la contratación estatal, y aunque no contempló expresamente el principio de planeación, sí irradió su aplicabilidad a través de otros principios como de economía, transparencia, selección objetiva, etc, como reconocería la jurisprudencia de la época. Así, en concepto del 31 de Mayo de 1995 la Sala de Consulta y Servicio Civil, señaló que:

El desarrollo de los principios sobre la descentralización y la función administrativa, incorporados en la Constitución de 199', la urgencia de poner a tono la contratación con los criterios y objetivos inspiradores del programa de apertura económica e internacionalización de la economía la conveniencia de eliminar aquellos requisitos y exigencias que tan solo servían para aumentar los costos de los servicios estatales y para dilatar los procedimientos, de la guisa de autorizaciones aprobaciones, revisiones, etc., salvo para casos especiales; la necesidad de dar una mayor autonomía al administrador para que logre cumplir con los fines del mandato entregado; la defensa de los derechos del administrado contratista y la finalidad de hacer de la contratación estatal un acto de justicia tanto para la entidad contratante como para el contratista, fueron las razones fundamentales que inspiraron la expedición de la ley 80 de 1993 o estatuto general de contratación de la administración pública (Subrayado fuera del texto). (exp. 686).

Como se lee, el soporte de la Ley 80 fueron los problemas de planeación a los que se enfrentaba el proceso de contratación estatal y por tanto las entidades contratantes y los contratistas respecto de sobrecostos, dilaciones, tramitología, y demás, que entorpecían la contratación. Por tal motivo contempló-el legislador- que “previamente al inicio del proceso de selección del contratista - que requiere licitación o concurso públicos- o al de la firma del contrato- en los casos de contratación directa- se debe disponer de la autorización con respecto al

objeto a contratar y del análisis sobre la conveniencia del mismo, en donde el jefe o representante legal de la entidad, asume toda la competencia para efectos de ordenar y dirigir el proceso de contratación” (Consejo de Estado, Concepto del 31 de Mayo de 2005).

Luego entonces, en este primer momento, el principio de planeación se asimilaba a la contratación estatal desde sus manifestaciones de “conveniencia”, “autorización”, “orden y dirección” en los principios de economía y justicia.

3.2.1.2 Otros pronunciamientos acerca del principio de planeación (1996-2005).

Posteriormente, la jurisprudencia del Consejo de Estado, ahondó en nuevas teorías sobre la nomoárquica de la Contratación, sentando las bases para el reconocimiento del principio de planeación.

En sentencia del 4 de Julio de 1997 la Sección Tercera explicó los alcances del principio de transparencia contractual, en lo que refiere a la selección de contratista de acuerdo a “unas reglas claras, completas, objetivas y públicas, que buscan garantizar la imparcialidad de la administración y permitir un control más eficaz de estos procedimientos” (Rad.9523); y que claramente constituyen una referencia al principio de planeación. Posteriormente, en sentencia del 7 de Junio de 2001 la Sección resaltó que “la contratación estatal es reglada, en tanto la administración para celebrar un contrato debe ceñirse a los procedimientos establecidos por la ley, y tener presente los principios de transparencia, publicidad, igualdad, imparcialidad, responsabilidad y ante todo el deber de selección objetiva” (Rad. 13405).

Así mismo en sentencia del 21 de Abril de 2004, el Consejo de Estado, analiza un evento principalmente regido por el principio de planeación, aunque no lo denomina igual al entender que es obligatorio de los procesos licitatorios que “en los términos de referencia del contrato,

deben establecerse claramente los parámetros sobre los cuales se va a hacer la selección, sin que ulteriormente pueda la administración modificar esas directrices” (Rad. 12960); se trata agrega la Corporación de un indicador de “seriedad de la administración de llegar a la celebración del contrato, comprometiendo su responsabilidad y la de aquellos que se acogieran a ese llamamiento a través de la presentación de una propuesta”.

En igual sentido, la Sentencia del 20 de Mayo de 2004, señala que “el Estatuto de Contratación Administrativa se funda en principios generales, con el objeto de garantizar el derecho a la igualdad de los oferentes y el cabal cumplimiento de los fines estatales” (Rad. 12932); y que tales principios son “normas de contenido específico, de obligatorio acatamiento en toda la contratación estatal, sea cual fuere la modalidad en que ésta se realice, en armonía con lo preceptuado por el artículo 209 de la Carta, que los instituye para el ejercicio de la función administrativa”.

Ahora bien, en sentencia del 16 de Marzo de 2005, el Consejo de Estado, discurrió sobre la nulidad del contrato estatal por la vulneración a los principios que la informan, acercándose tímidamente a la planeación contractual como rectora del diseño y los cambios del pliego de condiciones. Así señaló “introducir cambios fundamentales al pliego de condiciones, por vía de acuerdo conciliatorio, violenta los principios de igualdad, transparencia y deber de selección objetiva, con arreglo a los cuales debe adelantarse la función administrativa contractual” (Rad.27921); y, por lo tanto, si ésta no las observa y respeta escrupulosamente, el respectivo acto “debe hallarse viciado de ilegitimidad”. La actividad contractual no es producto de la improvisación y debe estar ajustada al ordenamiento jurídico preestablecido.

Por su parte, la sentencia del 21 de Marzo de 2005, reconoce dentro del catálogo de principios axiológicos que guían la contratación pública, la planeación, aunque poco teoriza al respecto;

pero su valor reside en que es la primera mención expresa que se encuentra en la jurisprudencia. En el análisis principialístico se asegura en la sentencia que “la Ley 80 de 1993 se erigió como un estatuto de principios, partiendo de un hecho irrefutable cual es que la práctica contractual por su multiplicidad de formas y variables resulta imposible enmarcarla en disposiciones que pretendan reglar cada situación (...) los principios constituyen la esencia del estatuto de contratación estatal” (Rad. 2739). Agrega que “no todas las circunstancias relacionadas con la contratación estatal encuentran regulación expresa en dicho estatuto, lo que obliga al estudio de las mismas a la luz de los principios de la contratación estatal y de los principios de la función administrativa”; entre los que sobresalen “economía, eficiencia, publicidad, libre concurrencia, planeación, igualdad, interés público y legalidad (...)”.

En síntesis, para este segundo momento de evolución jurisprudencial, el principio de planeación se referenció tímidamente en cuanto a las expresiones que presenta al interior del proceso de contratación estatal, aunque y gracias al análisis del carácter principialístico de la Ley 80 de 1993 en las nuevas teorías de la actividad negocial de la administración, se integró explícitamente al catálogo axiológico de la contratación.

3.2.1.3 Consolidación del principio/ deber de planeación (2006-en adelante).

Este momento jurisprudencial corresponderá a la consolidación del principio/deber de planeación en la contratación estatal, su alcance para guiar el proceso contractual y las consecuencias de su desconocimiento. Así en sentencia del 26 de Abril de 2006, el Consejo de Estado consideró que es contrario al principio de planeación que: “en los pliegos de condiciones o términos de referencia se consagren como requisitos habilitantes o criterios ponderables, cláusulas, disposiciones o factores puramente formales o adjetivos, que no sean esenciales para la

comparación objetiva de las propuestas, es decir, que no conlleven un valor agregado al objeto de la contratación” (Rad.16041).

Y en razón a ello, son susceptibles de depuración por parte del juez del contrato. Agrega la Corporación que este principio demanda de las entidades contratantes la elaboración de los pliegos de condiciones con “reglas justas, claras y objetivas, so pena de ineficacia de pleno de derecho de las mismas”. Asegura que en los procesos de selección de la contratación estatal está vedado en virtud del principio de planeación “cualquier cambio sobre la marcha a las reglas de juego previamente establecidas en la ley del mismo, y una vez precluída la etapa respectiva de precisión, aclaración, adición o modificación de los mismos, de manera unilateral, subrepticia y oculta, que tome por sorpresa a los participantes”.

Posteriormente, en sentencia del 31 de Agosto de 2006 el Consejo de Estado resaltó el deber de las autoridades en materia de contratación estatal de “adelantar las gestiones en una forma organizada y racional para el cumplimiento de los cometidos estatales”(…), razón por la cual “antes de ordenar la apertura de la licitación o concurso o de celebrar el contrato, según el procedimiento de selección que deba adoptarse, debe haber planificado todas las actividades que deben desarrollarse dentro de las diversas etapas del contrato, tanto la precontractual como la contractual”(…). Particularmente en el contrato de obra, la sentencia explica que su desconocimiento “tiene incidencias en la etapa de formación del contrato, pero ella se refleja con mayor importancia en su etapa de ejecución, momento en el cual las omisiones de la administración generan graves consecuencias por falta de estudios y diseños definitivos, circunstancias que llevan a modificar las cantidades de obra, las condiciones técnicas inicialmente pactadas y, en el peor de los casos, conducen a la paralización de las obras o a su imposibilidad de realización” (Rad.14287).

En igual sentido, y según sentencia del 3 de Diciembre de 2007 “las entidades estatales no pueden iniciar procesos de contratación si no existen las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales (No. 6 art. 25); igualmente, deben con antelación al inicio del proceso de selección del contratista analizar la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y obtener las autorizaciones y aprobaciones para ello (No. 7 art. 25), así como elaborar los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia (No. 12 art. 25)”, toda vez que el Estado está obligado 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 toda falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas, que generan situaciones contrarias a la ley.

Ello es así porque el principio de planeación consiste en “el ideal de lograr que la actividad contractual no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad” (Expósito, 2005); emerge con obviedad de los deberes, la diligencia, el cuidado, la eficiencia y la responsabilidad con que ha de conducir sus actuaciones todo administrador público a quien se le confía el manejo de dineros y recursos que en modo alguno le pertenecen, que son de carácter oficial, que han de destinarse a la satisfacción del interés general, en desarrollo de las funciones y precisas competencias atribuidas a la respectiva entidad, con miras al cumplimiento de los fines estatales y la satisfacción del interés general (Consejo de Estado, Sentencia del 29 de Agosto de 2007).

Particularmente, y como se explicó en sentencia del 5 de Junio de 2008, en virtud de este principio, ninguna autoridad del Estado podrá adelantar procedimientos administrativos de selección contractual, tales como licitaciones o concursos, celebrar contratos o contraer obligaciones, sin contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal, so pena de

comprometer la responsabilidad personal y patrimonial -en los ámbitos disciplinario, fiscal e incluso penal- del funcionario que actúe con desobedecimiento de los mismos; Tampoco podrá llevar a cabo la selección de contratistas, la celebración de los correspondientes contratos, así como la ejecución y posterior liquidación de los mismos, si es producto de la improvisación. Así “se trata de exigirle perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos a través de los negocios estatales” (Rad. 8031).

Ahora bien, en sentencia del 14 de Abril de 2010, el Consejo advirtió que este principio corresponde por excelencia a la entidad y que ésta no puede al omitirlo en la etapa de formación del contrato, para después utilizarlo como justificación en la declaratoria desierta una licitación; ello por cuanto “ni el Decreto – ley 222 de 1983 ni la Ley 80 de 1993, prevén, contemplan y menos autorizan a la Administración para que pueda declarar desierta una licitación, cuando el impedimento para seleccionar al adjudicatario se produce por el incumplimiento del principio de planeación que le es propio; en otras palabras, no le asiste competencia legal para declarar desierta una licitación con el objeto de salvar o enmendar un error cometido por ella misma en la planeación del procedimiento de selección del contratista” (Rad. 36054).

Pero además, la corporación ha reconocido como consecuencia de la omisión del principio de planeación por parte de la entidad, la declaratoria de nulidad del contrato celebrado. Justamente en sentencia del 28 de Marzo de 2012 se señaló que la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a dudas un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los

operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado, y su vulneración configura un abuso o desviación de poder (Rad. 21489).

Así mismo en sentencia del 24 de Abril de 2013 se afirmó que “para que se configure la causal de nulidad prevista en el numeral 2° del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, esto es que el contrato se celebre contra expresa prohibición legal o constitucional es menester que haya una violación al régimen de prohibiciones y que esa prohibición sea explícita (...) En consecuencia, cuando la ley de contratación estatal dispone que debe observarse el principio de planeación, la elusión de este mandato comporta una transgresión al orden legal que conduce a la nulidad absoluta del contrato por ilicitud del objeto porque de acuerdo con el derecho común esto es lo que se configura en todo acto que contraviene al derecho público (...)” (Exp. 27315).

Por tanto explicó el Consejo de Estado “el desconocimiento del principio de planeación lleva al contrato a incurrir en una violación a la normatividad que la impone, cuando se estén contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos” (Exp. 27315)

Explicó también que “las falencias que determinan una transgresión normativa, son aquellas que desde el momento de la celebración del contrato hacen evidente que el objeto contractual no podrá ejecutarse o que su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros, o que los tiempos de ejecución acordados no podrán cumplirse y por ende habrá de sobrevenir un posible incumplimiento de las partes contratantes, un detrimento patrimonial de la entidad contratante por los sobrecostos en que habrá de incurrirse

por el retardo o diferentes situaciones que afecten la ejecución normal del objeto contractual” (Exp. 27315).

Indica además la corporación que “para el reconocimiento y pago de las prestaciones derivadas de un contrato nulo por objeto o causa ilícitos es indispensable que las prestaciones cumplidas hayan servido para satisfacer el interés público pues solo en esta medida se puede entender que la entidad estatal se ha beneficiado. Luego, si el interés público no se ha satisfecho en alguna medida, no habrá lugar a ningún reconocimiento o pago; y si se realizaron pagos, por ejemplo a título de anticipo, el contratista deberá restituir dicho pago si no se comprueba el beneficio por parte de la entidad contratante” (Exp. 27315).

Adicionalmente, la violación del principio de planeación que estructura nulidad absoluta puede acarrear responsabilidades a las partes firmantes del convenio o contrato, incluso de tipo fiscal, si conllevan a un detrimento patrimonial, pues deviene del ejercicio irregular de la gestión fiscal, como se verá más adelante.

Por su parte, la sentencia del 15 de Febrero de 2012 señaló que pactar en un contrato estatal la terminación unilateral del mismo de manera discrecional o a conveniencia de una de las partes, es una flagrante vulneración al principio de planeación y en esa medida torna nula tal estipulación contractual y su aplicación, toda vez que si de acuerdo con la normatividad, se persigue que los contratos del Estado deben ser “debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público” (Santofimio, 2009), un pacto semejante resulta siendo el mejor indicativo de la improvisación, máxime cuando la potestad que tiene la Administración para dar por terminado unilateralmente el contrato está reglada, como toda actividad administrativa, y debe ejercerse con fundamento en las expresas y precisas causas, y solo en ellas, que están previstas en la ley. (Exp. 19880)

Por su parte, y en sentencia del 13 de Noviembre de 2013 el Consejo de Estado reitera la tesis prohijada hasta el momento, que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable, antes de asumir compromisos específicos en relación con los términos de lo que podrá llegar a ser un contrato y, por supuesto, mucho antes de su adjudicación y consiguiente celebración, la elaboración previa de estudios y análisis serios y completos con la diligencia, el cuidado, la eficiencia y la responsabilidad con los cuales ha de conducir sus actuaciones todo administrador público a quien se le confía el manejo de dineros y recursos que en modo alguno le pertenecen, que son de carácter oficial, que han de destinarse a la satisfacción del interés general, en desarrollo de las funciones y precisas competencias atribuidas a la respectiva entidad, con miras al cumplimiento de los fines estatales y la satisfacción del interés general.

Pero también el máximo tribunal de lo contencioso administrativo extiende el deber señalado al particular contratista, por cuanto la planeación es la conducta siempre esperada en la actividad contractual, en donde el profesionalismo con que debe actuar un contratista habitual del Estado, lo obliga a estar bien informado sobre las gestiones, proyectos, iniciativas, que la administración esté promoviendo a efecto de proponer, si es del caso, ofertas de contratos capaces de responder a las expectativas de la administración. No puede admitirse que empresas y empresarios conocedores de todas las variables de sus negocios digan que firman contratos a oscuras, en la ignorancia, y que luego son sorprendidos por el Estado (Consejo de Estado, Sentencia del 21 de Agostos de 2014).

Por tanto la declaratoria de nulidad que deviene del incumplimiento de este deber, puede ser producto de la administración o del particular, incluso de las partes, cuando las falencias en la planeación del negocio jurídico, ponen desde el momento de su celebración en evidencia que el

objeto contractual no podrá ejecutarse o que su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros o que los tiempos de ejecución acordados no podrán cumplirse y por ende habrá de sobrevenir el consiguiente detrimento patrimonial de la entidad contratante por los sobrecostos en que habrá de incurrirse por el retardo (Consejo de Estado, Sentencia del 20 de Octubre de 2014). Atendiendo a ello, se configurará bien la responsabilidad exclusiva de la Administración, o bien una responsabilidad compartida entre las partes contractuales.

Finalmente, el Consejo de Estado en sentencia del 29 de Abril de 2015, contempla como deberes de la Administración en el proceso de contratación con relación al principio de planeación que “están obligadas a respetar y a cumplir, entre otros principios y deberes, el de planeación, en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos que permitan y a la vez aseguren con una alta probabilidad que el objeto contratado se podrá ejecutar en el término previsto y acordado y según las condiciones óptimas requeridas” (Rad. 21081); y a “entregar a su contratista todos los elementos que fueran necesarios e indispensables para el desarrollo de la obra encomendada, con el propósito de evitar dilaciones y tropiezos futuros que impidieran su oportuna y adecuada ejecución” (Rad. 21081).

3.2.1.4 Síntesis sobre el deber/ principio de planeación en los convenios interadministrativos

A partir de la evolución jurisprudencial del principio de planeación en los convenios interadministrativos se desprende que es un concepto propio del Estado Social de Derecho al fungir como criterios organizador de la legalidad y el interés general, incidiendo directamente en el buen funcionamiento del Estado y de la sociedad misma. Su manifestación más sobresaliente-

aunque no única-en el proceso contractual se presenta en la etapa previa a la ejecución de la contratación pública, ya que a través de este se visualizan las condiciones económicas y jurídicas que proveerán el recto cumplimiento de los fines esenciales del Estado, respetando los parámetros constitucionales y legales (Ortiz, 2015).

El Consejo de Estado ha reconocido de tiempo atrás la planeación como principio orientador de la actividad negocial del Estado, aunque no siempre de manera explícita; en un primer momento se aplicó a la etapa preliminar del contrato, en donde para evitar dilaciones y sobre costos era preciso contar con la autorización para celebrar negocios jurídicos y realizar un análisis de conveniencia del objeto contractual (Consejo de Estado, Sentencia del 7 de Junio de 2001); posteriormente, la jurisprudencia contenciosa administrativa catalogó a la planeación como uno de los principios que orientan los procesos de contratación estatal que ayuda a regular las circunstancias omitidas por la Ley 80 en la materia (Consejo de Estado, Sentencia del 31 de Agosto de 2006).

De manera expresa, en subsiguiente jurisprudencia, el Consejo de Estado reconoce el principio de planeación y extiende su aplicabilidad a todas las etapas del proceso contractual, imponiendo deberes y obligaciones concretas a la Administración contratante y el particular contratista, de cuyo cumplimiento u omisión devendrá el control por el Juez del contrato. La más reciente jurisprudencia deja claro que este principio constituye sin lugar a dudas un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual, hace parte de la legalidad del contrato y su vulneración configura un abuso o desviación de poder (Consejo de Estado, Sentencia del 28 de Marzo de 2012).

Luego entonces, el principio de planeación contractual funge al tiempo como deber de las partes del contrato estatal, con un catálogo específico de actividades a realizar, y a partir de su

vulneración, se determinará la responsabilidad, bien exclusiva de la Administración, bien compartida con el particular. Así mismo y por tratarse de convenios y contratos interadministrativos las cargas incumplidas de este principio que generen daño patrimonial, serán el sustento de una responsabilidad fiscal, como se verá al cierre de este capítulo.

3.2.2 Deberes en los convenios interadministrativos en Colombia con relación al deber/principio de planeación

Como se señaló en líneas precedentes emerge con obviedad del principio de planeación una serie de deberes para la Administración, que han de conducir su actuación para la satisfacción del interés general, con miras al cumplimiento de los fines estatales.

Uno de ellos, es la realización de estudios previos y demás parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, por cuanto los convenios “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad” (Santofimio, 2009).

El Consejo de Estado ha señalado que en virtud de tales parámetros las entidades pueden determinar:

- i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo convenio; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya

determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar (Consejo de Estado, Sentencia del 31 de Agosto de 2006).

De las consideraciones anteriores se desprende que el principio de planeación en materia contractual exige una sólida justificación del gasto con el objeto de optimizar el manejo de los recursos estatales, con miras a racionalizar el gasto público. Esta obligación permanece independiente de la modalidad de contratación que se escoja en atención a los fines de la administración pública, ya que esta no puede obedecer al capricho o voluntad de quienes la celebran, sino que su realización debe motivarse de manera muy clara y precisa en tales estudios (Consejo de Estado, Sentencia del 3 de Diciembre de 2007).

Así se estructura la obligación de elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un proceso contractual. El desconocimiento de este deber

legal por parte de las entidades públicas, vulnera los principios generales de la contratación. Su desconocimiento, lleva a la declaratoria de nulidad del contrato estatal, por objeto ilícito en tanto desacata una prohibición implícita del estatuto contractual, y constituye una violación del régimen legal porque de acuerdo con el derecho común esto es lo que se configura en todo acto que contraviene al derecho público (Consejo de Estado, Sentencia del 24 de abril de 2013).

Justamente, el incumplimiento de los deberes que impone el principio de planeación, conlleva que desde la celebración del negocio, se evidencie que su objeto no podrá ejecutarse, su cumplimiento dependerá de hechos inciertos por parte de terceros o los tiempos de ejecución no podrán respetarse, lo que traerá el detrimento patrimonial de la entidad contratante, debido a los sobre costos en que incurrirá por el retardo; por ello, se estará en presencia de un contrato con objeto ilícito porque se está contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos (Consejo de Estado, Sentencia del 20 de Octubre de 2014).

Adicionalmente, y como se plantea a continuación, esta inaplicación del principio de planeación en los contratos y convenios interadministrativos puede comprometer la responsabilidad fiscal de los cocontratantes.

3.2.3 Como fundamento de la responsabilidad fiscal

Debe tenerse en cuenta que para la adecuada gestión fiscal una de las actividades más importantes que realiza la administración es la celebración de negocios jurídicos-entre ellos los convenios y contratos interadministrativos-. Mediante estos, el Estado ejecuta recursos públicos y

es sujeto de control por parte de la Contraloría General de la República. La planeación garantiza la efectividad en la aplicación y ejecución de los recursos públicos.

Sin embargo, cuando no hay una planeación técnicamente soportada que permita una actuación coherente a la administración, puede comprometer la responsabilidad fiscal de comprobarse un daño patrimonial (CGR, 2012). Ello bajo el entendido de que la planeación “es la organización lógica y coherente de las metas y recursos para desarrollar un proyecto, como garantía de la debida inversión de los recursos públicos” (PGN, 2010). Así el hallazgo fiscal se sustenta en las deficiencias u omisiones de planeación.

Si bien, la planeación no está tipificada de manera directa en la legislación que rige los convenios y contratos interadministrativos, “su presencia como uno de los principios rectores de la actividad negocial estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2 del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales” (Santofimio, 2009, p. 42).

De lo anterior se determina claramente que el principio de planeación, si está vinculado a los convenios y contratos interadministrativos, entendiendo que estos deben ser el producto de un estricto orden de pasos para lograr efectivamente el cumplimiento de su objetivo (Perdomo, 2016). De forma que se puede predicar responsabilidad fiscal por inaplicación de dicho principio cuando “conducta dolosa o culposa se produce en la etapa de realización de estudios previos y diseños por los gestores fiscales que intervienen en los actos administrativos o documentación de

los proyectos y que por deficiencias o errores producen un daño patrimonial con un nexo causal evidente” (Perdomo, 2016, p. 46).

Como señala Romero (2015) la necesidad de conocer previamente a la realización de proyectos por parte de la administración, tales como diseños, planos, entre otros, son indispensables para saber el monto de la inversión y determinar el procedimiento de selección que debe cumplirse, para evitar poner en riesgo los recursos públicos, al fácilmente incurrir en su ausencia en una contratación por un mayor valor del que realmente se quiere invertir (p. 142). Por tanto, la ausencia de planeación, ataca la esencia misma del interés general con consecuencias gravosas para el patrimonio público, y la efectiva realización de los objetivos pactados (p. 143).

Su estructuración en principio se da en la etapa precontractual de los proyectos, de donde se infiere que son los gestores fiscales partícipes de esta etapa quienes responden fiscalmente por su inaplicación; particularmente en la realización inadecuada de los estudios previos, requisito exigido también a los convenios y contratos interadministrativos, respecto de la descripción de la necesidad (finalidad en común) de las entidades para la celebración del negocio jurídico; la tipología y por tanto el objeto (la realización de intereses compartidos); los costos de la realización del convenio; los criterios de escogencia de la entidad cocontrante en concordancia con la finalidad y el objeto perseguido; y el análisis de los posibles riesgos que pueden materializarse (Perdomo, 2016).

Al respecto la Circular Conjunta No. 14 de 2011 señala que “el contrato interadministrativo no es fruto de una potestad discrecional y exige el cumplimiento del principio de planeación, en virtud del cual las obligaciones contractuales deben tener relación directa con el objeto o razón de ser de la entidad ejecutora, de forma tal que se garantice la idoneidad de quien celebra negocios jurídicos con el Estado” (p. 13).

La inobservancia de los requisitos anteriores para la elaboración de los estudios previos, constituyen una vulneración flagrante al principio de planeación, lo que conlleva a un detrimento patrimonial al Estado por su elaboración errónea, y por tanto, responsabilidad de los gestores fiscales que intervienen en dicha etapa de planificación.

También -la responsabilidad fiscal- se presenta en la ejecución del contrato, pues allí “las omisiones de la administración por falta de planeación generan serias consecuencias, en desmedro del interés general, y el patrimonio público; pues en los más de los casos conducen a modificar los precios, las cantidades y las condiciones técnicas inicialmente pactadas, generan el incremento de los costos del proyecto y, en el más grave de los casos, conducen a la paralización del contrato o a la imposibilidad de cumplir su objeto, situaciones que generalmente culminan en cuantiosos pleitos judiciales” (Consejo de Estado, Sentencia del 18 de Agosto de 2011).

Adicionalmente, la responsabilidad fiscal por inaplicación del principio de planeación puede provenir de las situaciones en las que celebrado el contrato o convenio interadministrativo, se subcontrata el objeto del negocio, teniendo capacidad suficiente la entidad cocontratante para desarrollarlo sin la intervención de terceros, constituyendo medios para la transferencia de recursos. Se considera indebido el uso de esta figura “ya que generalmente se subcontrata a un tercero particular que pudo haber sido contratado directamente por la contratante a través de los procedimientos de general aplicación, pues al hacerlo, se desvirtúa la esencia de estos contratos en los que se busca que sea la persona jurídica estatal la que ejecute el objeto contractual” (Moreno, 2011, p. 75).

Justamente, al utilizar la figura de la subcontratación-o tercerización dejando a un lado el tecnicismo-las entidades estatales involucradas en el convenio o contrato estatal, con sustento en un aprovechamiento económico, e intereses particulares, se puede generar un detrimento

patrimonial, estructurante de responsabilidad fiscal, y una flagrante violación a los principios de la función administrativa, particularmente el de planeación. Como afirma la AGR (2011) “varias entidades han acudido a la figura de la tercerización o subcontratación para eludir el principio de selección objetiva. La modalidad consiste en que se contrata directamente con otra entidad pública celebrando un convenio interadministrativo y ésta entidad contratista a su vez, posteriormente contrata directamente para que se ejecute el objeto inicial que se puede someter al principio de convocatoria pública (...) (p. 4).

Si bien la subcontratación es una figura válida en la ejecución de los convenios y contratos interadministrativos, cuando su utilización obedece a beneficios económicos de las entidades estatales, en atención a lo precedente, se convierte en un fenómeno de subcontratación indebida que puede generar daño patrimonial. Así el reproche en estas figuras negociales, reside en la desnaturalización del propósito del convenio interadministrativo, desatendiendo a la planeación, con el ánimo de realizar una transferencia de recursos y evitar la realización de procesos de selección de contratistas.

Sobre ello, expresa Marín (2013) que los convenios administrativos se convierten en un mecanismo que reemplaza las licitaciones públicas, al permitir la contratación directa de la entidad estatal, generando situaciones de corrupción y detrimento patrimonial, con la asignación arbitraria del convenio, y la transferencia desmesurada de recursos (p. 40).

Así mismo, Tapia (2009) identifica “riesgos económicos, financieros y jurídicos, los cuales han llevado a criticar la suscripción de Convenios por no contar con la transparencia que este tema tan importante necesita y por la falta de argumentos de las entidades para explicar por qué se utiliza este mecanismo como reemplazo de otros mecanismo que puede realizar cada entidad sin tener que pagar un valor adicional para ejecutar el presupuesto” (p. 58). Si bien los convenios

interadministrativos solucionan y agilizan los procesos para la ejecución del objeto contractual, al mismo tiempo pueden camuflar la corrupción en el momento de ejecutar recursos públicos (Tapia, 2009).

También autores como Reyes (2015) identifican que con la celebración de contratos y convenios interadministrativos se “evade el cumplimiento del principio de la selección objetiva con entidades estatales que habían quedado excluidas de la aplicación de la Ley 80 de 1993, en donde la entidad contratista sirve de intermediaria para la subcontratación del objeto a desarrollar (...) prueba de ello las entidades cocontratantes no tienen la capacidad de ejecución directa del contrato y por ello subcontratan con otros personajes, quienes se evitan pasar por el escrutinio de un proceso de selección contractual” (p. 60).

En igual sentido, los informes de gestión de la Auditoría General de la República (2013) encuentran “motivo de riesgo con la celebración de contratos interadministrativos, mediante la transferencia de recursos de una entidad a otra, al parecer para evadir los procesos de selección establecidos, como la licitación pública, dado que las entidades vigiladas los utilizan para entregar los recursos públicos a otras entidades” (p. 98).

Ello, puede tener alcances en la estructuración de la responsabilidad fiscal, al representar la transgresión al principio de planeación, que repercute en un daño patrimonial y circunscribe su ámbito circunstancial a la situación en la cual se “contrata directamente con otra entidad pública celebrando un convenio interadministrativo y ésta entidad contratista a su vez, posteriormente contrata directamente para que se ejecute el objeto inicial que se puede someter al principio de convocatoria pública”(Auditoría General, 2011, p. 4). Si bien, la sola figura del convenio no es inconveniente, si resulta importante revisar el objeto contractual y contrastarlo con el objeto

social de la entidad contratista, para evitar que con dicha figura se incurra en sobre costos (Auditoría General, 2011, p. 4).

De lo que se trata es de la relación entre la inaplicación del principio de planeación y los sobre costos a los que necesariamente se verán avocadas las entidades en la ejecución del convenio o contrato, que tiene finalmente consecuencias en la responsabilidad fiscal de las mismas.

Adicionalmente, puede entenderse la estructuración de la responsabilidad fiscal, en la medida en que el desconocimiento del principio de planeación, afecta los postulados del Estado Social de Derecho inmersos en la celebración de convenios y contratos interadministrativos teniendo en cuenta que estos “han sido definidos como las líneas matices según las cuales se desarrollan las instituciones jurídicas en el modelo de Estado que el constituyente del 91 contempló” (Quintero, 2012, p. 6); refieren a “la naturaleza política y organizativa del Estado y de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata” (Quintero, 2012).

Por tanto, son el “sendero para la satisfacción final de los propósitos que justifican la existencia del estado, que no es otro que el de satisfacer las necesidades colectivas” (Lamprea, 2007), y en la actividad contractual se traducen en “parámetros principales y orientadores del cumplimiento de la función administrativa, constituyendo núcleo axiológico inherente a la filosofía del Estado” (Corte Constitucional, Sentencia C-088 de 2000). La planeación contractual es el parámetro principal pues es “la base para la materialización de todos los principios en la actividad contractual” (Quintero, 2012).

Así las cosas, se puede sustentar, declarar y comprobar eficientemente la responsabilidad fiscal por falencias en la planeación, lo cual conllevará a que se desarrollen procesos de

responsabilidad fiscal efectivos contra los gestores fiscales que acometan errores de planificación.

4. Capítulo IV. Estrategias de control fiscal a los convenios y contratos interadministrativos

4.1 El Control fiscal a la actividad negocial de la Administración

Contemplado en el artículo 267 constitucional, el control fiscal es concebido en el ordenamiento colombiano como “una función pública para ser ejercida por la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación” (Castillo, 2009). A nivel territorial es ejercido por las Contralorías regionales (C.P. Art. 272).

Al respecto la Corte Constitucional señaló que:

En la Constitución Política de 1991 se reconoce expresamente la función de control fiscal, como una actividad independiente y autónoma y diferenciada de la que corresponde a las clásicas funciones estatales, lo cual obedece no sólo a un criterio de división y especialización de las tareas públicas, sino a la necesidad política y jurídica de controlar, vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de la Nación, los departamentos, distritos y los municipios, cuyo manejo se encuentra a cargo de los órganos de la administración, o eventualmente de los particulares. (Corte Constitucional, Sentencia C-374 de 1995).

Se desprende de lo anterior, que “el control fiscal tiene como finalidad asegurar el buen manejo y destino de los bienes y recursos públicos, actuando siempre en interés de la sociedad, al constituir una actividad de exclusiva vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad” (Corte Constitucional, Sentencia C-374 de 1995).

En palabras de Younes-Moreno (2000), este control “persigue proteger el patrimonio de la Nación y garantizar la legalidad y correcta utilización de los recursos públicos” (p. 35). Busca en palabras de la Corte Constitucional, ofrecer claridad y transparencia por la correcta utilización legal de los recursos públicos, tanto de la administración como de los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación (Sentencia C-167/95) desde un “control financiero, de gestión de resultados fundado en la eficacia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales; de evaluación de los resultados globales de la gestión administrativa del Estado” (López, 2006).

El control fiscal en la actividad negocial se presenta de un lado en la contratación pública, pues en ella se ven involucrados dineros públicos para la satisfacción de interés general, y sus ejecutores por tanto son responsables fiscalmente (Safar; 2009; 15-16); y del otro, como se plantea en esta investigación, en los convenios y contratos administrativos que involucran también el manejo de recursos públicos por parte de los servidores públicos que intervienen, como gestores fiscales.

Este control se manifiesta en las diferentes etapas del negocio jurídico, de las cuales se resalta, la etapa precontractual donde se ejercita a la luz del cumplimiento del principio de planeación. Así la determinación de la necesidad del negocio, la escogencia de la modalidad de convenio o contrato interadministrativo, y unos “buenos” estudios previos, garantizan la preservación o uso racional de los recursos públicos a invertirse. Está a cargo de la oficina de control interno de la entidad (Prieto, 2015).

Se convierte la planeación, en un criterio importante del control fiscal en los convenios y contratos interadministrativos, pues desde sus exigencias se puede prever “con suficiencia la dimensión de lo que se pretende contratar” (Prieto, 2015). En caso contrario, el gestor fiscal

actuaría con excesiva negligencia o imprudencia, llegándose a presentar una conducta dolosa o culposa del agente estatal (Sentencia C-619 de 2002), respecto de su accionar o no actuar. En otras palabras, “por omisión o extralimitación en el desarrollo de sus funciones estaría incurso en una responsabilidad fiscal producto de la falta de pericia o desidia a la hora de ejercer su labor sin una planeación correcta y adecuada” (Sánchez, 2007: 92).

En esta hipótesis, las oficinas de control interno en desarrollo de su función de advertencia, pueden ejercer el control fiscal en la etapa precontractual del convenio y/o contrato interadministrativo en aras de evitar un posible detrimento al erario público.

4.2 El ejercicio de la función de advertencia del control fiscal

La función de advertencia en desarrollo del control fiscal por parte de las Contralorías Territoriales se presenta en “los actos preliminares a la contratación en los cuales pueden ocurrir irregularidades en materia de planificación, que bien podrían subsanarse con la pronta intervención de las autoridades de control” (Prieto, 2015). A partir de ella, se realizan se observaciones, pronunciamientos o advertencias sobre las situaciones que se manifiesten contrarias o anómalas en el desarrollo de los actos previos que se estén llevando a cabo; se trata de prevenir, aconsejar, enseñar y poner en conocimiento (Ossorio, 1981: 40, citado en Prieto, 2015).

Esta función busca señalarle al sujeto controlado que la omisión, por ejemplo en el principio de planeación, crea “un riesgo que supera las barreras de lo permitido y que por lo tanto ameritan ser revalorados para impedir que un daño caiga sobre el erario público, dejando librado a la prudencia del advertido acoger o no la sugerencia”. Y que en caso de materializarse podría endilgarle la responsabilidad fiscal para que responda con su patrimonio el posible daño que haya

ocasionado, incluso a título de dolo. (Concepto No. 80112-EE25553 Bogotá D.C., Abril 14 de 2010 Contraloría).

Esta función se fundamenta en el artículo 268 constitucional, el cual le da facultades al ente de control para exigir informes sobre la gestión fiscal adelantada de los funcionarios o particulares que manejen recursos del Estado; Ahora bien, desde la sentencia C-103 de 2015, ya no puede ser ejercida por las Contralorías, sino por las oficinas de control interno de cada entidad.

Al efecto se afirmó que al analizar el propósito y la competencia de la función de advertencia, se identifica que si bien esta sirve a los fines constitucionales, es una competencia propia de las oficinas de control interno de las respectivas entidades y por lo tanto no puede ser ejercida por las contralorías. Arribó a esta conclusión la Corte Constitucional, luego de examinar las normas legales que disciplinan el ejercicio del control interno, el cual dentro de sus objetivos, criterios de actuación y facultades específicas, queda comprendida la facultad de intervenir de manera previa en las actuaciones de la administración. (Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 2015).

Para la Corte, las disposiciones que regulan el control interno le atribuyen a los auditores internos, entre otras, la competencia para “(v)erificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos que sean necesarios”, la cual se asemeja a la facultad para emitir advertencias que la norma atribuye a la Contraloría. Inclusive, en aras de mantener la independencia del funcionario encargado del control interno, el parágrafo de la norma citada le prohíbe participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones o refrendaciones. (Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 2015).

Soporta los anteriores razonamientos la Corte en que “la función de advertencia de la Contraloría General de la República, si bien apunta al logro de objetivos constitucionalmente

legítimos, relacionados con la eficacia y eficiencia de la vigilancia fiscal encomendada a esta entidad, desconoce el marco de actuación trazado en el artículo 267 de la Constitución, el cual encuentra dos límites claros en (i) el carácter posterior y no previo que debe tener la labor fiscalizadora de la Contraloría y, de otro lado, (ii) en la prohibición de que sus actuaciones supongan una suerte de coadministración o injerencia indebida en el ejercicio de las funciones de las entidades sometidas a control” (Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 2015).

Por tanto, serán sólo las oficinas de control interno las competentes para ejercer un control preventivo en la contratación que desarrollen los entes públicos.

Enseña Mantilla (2005) que el control interno “pasa a ser pieza clave en la etapa precontractual del futuro contrato estatal toda vez que le corresponde promover la eficacia, eficiencia y transparencia de las operaciones que se desarrollen en la entidad” (p. 144); en esa eventualidad, debe velar porque se disponga en buena medida del proceso de planeación, en aras de que “se logren los objetivos y las metas programadas, tendiente a proteger los recursos y bienes públicos de posibles riesgos, en cumplimiento del objetivo debe proponer y establecer medidas de corrección que busquen corregir o mitigar las posibles falencias” (Beltrán, 2013).

Bajo ese entendido, al control interno “le asiste el interés en cada uno de los procedimientos que se desarrollan en la planeación de la celebración de los contratos, y le compete verificar la idoneidad del futuro contratista, por ello debe estar presente al momento de calificar las propuestas que determinen cual es la mejor y la que más le conviene a la entidad, de acuerdo con el contrato que se vaya a celebrar” (Prieto, 2015).

Por su parte las oficinas de control interno como “órganos asesores, que buscan que las actuaciones de la administración se realicen dentro de la legalidad, preservando la cultura del autocontrol y el buen uso de los recursos públicos” (Granada, 2006:203) ejercen dicho control a

través de su función de advertencia en virtud de la cual cuando “descubre una anomalía o desviación de lo ordenado por la Ley, puede actuar a fin de que se corrija de manera objetiva y oportuna, y no trascienda a un mayor daño que pueda implicar una responsabilidad penal, disciplinaria o fiscal” (Prieto, 2015). Está en capacidad de sugerir a la entidad que está vigilando, los posibles yerros o vacíos que se presenten durante las etapas previas de la contratación (Veloza, 2013).

En síntesis esta función “consiste en formular a los funcionarios directivos, advertencia acerca de los riesgos que pueden comprometer gravemente el patrimonio público, sin que pueda intervenir en el proceso administrativo o en el asunto al que se refiere la conminación” (Corte Constitucional, C-103 del 2015).

Como se observa, la función de advertencia es una herramienta eficaz de intervención en tiempo real en el actuar de los servidores públicos que manejan recursos del estado, ajustada al concepto de vigilancia fiscal permanente (Prieto, 2015).

4.3 Criterios para el ejercicio del control fiscal de los convenios y contratos interadministrativos respecto de las deficiencias en la planificación

Finalmente se plantean algunos criterios para el ejercicio del control fiscal interno de los convenios y contratos interadministrativos que configurarían hallazgos fiscales por omisión del principio de planeación, buscando en forma indirecta que los gestores fiscales en estos negocios jurídicos no realizan prácticas como la subcontratación, que llevan al detrimento patrimonial.

Para ello, se deben analizar entre otros los siguientes puntos:

La elección del convenio a realizarse de conformidad con la existencia de una relación directa entre el objeto de la entidad y el objeto del contrato o convenio.

- ✓ La previsión del costo y los gastos que la ejecución implicaría, y de la eficiencia sobre la maximización de los recursos iniciales que evite adicionar indebidamente.
- ✓ La realización de diseños o estudios técnicos especializados; la tramitación de licencias y demás autorizaciones establecidas en la ley, sin las cuales no se podría dar inicio a la ejecución.
- ✓ La realización de los estudios previos del contrato o convenio interadministrativo haciendo hincapié en la conveniencia y oportunidad de la viabilidad del contrato; la necesidad real y justificada de la ejecución del contrato.
- ✓ La idoneidad y posibilidad logística, operativa y técnica de la entidad con la que se suscribe el convenio o contrato interadministrativo que asegure su ejecución por la misma, y no se convierta en un traslado de recursos desde la tercerización del negocio jurídico.
- ✓ La publicación en la web del proyecto de inversión a realizarse a través del convenio o el contrato interadministrativo

Así mismo, como procedimientos a considerar en el control fiscal de los convenios y contratos interadministrativos por parte de las Oficinas de Control Interno, se resaltan:

4.3.1 En la etapa precontractual.

- ✓ Verificar existencia del rubro presupuestal al cual se imputó el gasto, cuando se expidió la disponibilidad correspondiente.
- ✓ Verificar los estudios realizados para el contrato o convenio en cuanto a la conveniencia y oportunidad de acuerdo a los planes de inversión, de adquisición o compra, presupuesto y ley de apropiación.

- ✓ Verificar que la entidad haya observado los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva en sus diferentes procesos contractuales, de acuerdo a lo establecido por la Ley y demás disposiciones reglamentarias.
- ✓ Cerciorarse que la iniciación del contrato se efectuó una vez perfeccionado el mismo y en la fecha prevista, previo cumplimiento de lo dispuesto por la Ley.

4.3.2 En la etapa Contractual

- ✓ Verificar que las estipulaciones contenidas en los convenios o contratos correspondan a su esencia y naturaleza, de conformidad con las normas civiles y comerciales y las previstas por la Ley de Contratación y el régimen especial aplicable
- ✓ Constatar la publicación del contrato en el diario o gaceta oficial o en cualquier otro medio de divulgación, de conformidad a la reglamentación pertinente.
- ✓ Verificar que las cuentas correspondientes a los pagos originados por los contratos o convenios correspondan a las estipulaciones de forma y plazo contenidos en ellos y a las determinadas por la Ley y sus reglamentos.
- ✓ Verificar que el contrato no contenga vicios que constituyan causales de nulidad, establecidos por la Ley.

4.3.3 En la etapa de liquidación

- ✓ Verificar que el acto administrativo que ordena la terminación y/o liquidación del contrato, se efectúe de conformidad con las reglamentaciones legales pertinente
- ✓ Verificar que en el acta correspondiente a la liquidación, esté contenida toda la información sobre resultados de la misma.

- ✓ En caso de incumplimiento en la ejecución del contrato por parte del cocontratante, verificar las gestiones adelantadas por la entidad para prever y/o sancionar la situación.

5. Conclusiones

Del estudio precedente se puede deducir que:

- ✓ El convenio es el vínculo jurídico establecido mediante acuerdo de voluntades y celebrado entre personas jurídicas públicas para cooperar o colaborar en la realización de funciones administrativas de interés común; y el contrato, en el que igualmente concurren personas jurídicas públicas, persigue el logro de los fines de alguna de las partes, con la prestación de un servicio, la ejecución de una obra o el suministro de un bien.
- ✓ La regulación de los convenios interadministrativos está marcada por las normas del estatuto general de contratación, el régimen de los convenios, y las normas especiales de cada tipo de convenio identificado
- ✓ Los convenios y contratos se convierte en instrumentos de gestión pública, y particularmente de gestión fiscal en la medida en que manejan recursos públicos y pretenden su eficiencia a través de la unión de esfuerzos entre las entidades de la Administración. En virtud de ello los servidores públicos con competencia para ello, al celebrar tales negocios jurídicos ejercitan gestión fiscal, pues mediante ese instrumento de gestión administran recursos públicos con la finalidad de alcanzar los propósitos finalísticos que le son propios al Estado de manera general (Art. 1º de la C.P.) y los específicos que persigan con cada uno de ellos.
- ✓ En consecuencia, el servidor público al adelantar las actuaciones enmarcadas en las reglas de la contratación o el convenio interadministrativo, ejerce actos propios de la gestión fiscal, y en

esa circunstancia puede ser sujeto de responsabilidad fiscal que eventualmente se derive de la misma, por daños al patrimonio público producido dentro de ese proceso negocial.

- ✓ La responsabilidad fiscal en el ordenamiento jurídico colombiano se predica respecto de servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre bienes o fondos del Estado puestos a su disposición. Es de carácter administrativa, por lo que puede ser objeto de control jurisdiccional; es autónoma, lo que permite que concurren otros tipos de responsabilidad fundamentadas en el daño patrimonial, y el trámite procesal debe observar las garantías que informan el debido proceso en coordinación con el cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan las actuaciones administrativas.
- ✓ El contrato y el convenio interadministrativo no son fruto de una potestad discrecional y exigen el cumplimiento del principio de planeación, en virtud del cual las obligaciones contractuales deben tener relación directa con el objeto o razón de ser de la entidad ejecutora, de forma tal que se garantice la idoneidad de quien celebra negocios jurídicos con el Estado, por ello puede generarse responsabilidad fiscal en la medida en que por omisión o exralimitación en el desarrollo de sus funciones estaría incurso en una responsabilidad fiscal producto de la falta de pericia o desidia a la hora de ejercer su labor sin una planeación correcta y adecuada.
- ✓ Adicionalmente esa responsabilidad puede provenir de las situaciones en las que celebrado el contrato o convenio interadministrativo, se subcontrata el objeto del negocio, teniendo capacidad suficiente la entidad cocontratante para desarrollarlo sin la intervención de terceros,

constituyendo medios para la transferencia de recursos, al constituirse una vulneración al principio de planeación.

- ✓ Se convierte la planeación, en un criterio importante del control fiscal en los convenios y contratos interadministrativos, pues desde sus exigencias se puede prever con suficiencia la dimensión de lo que se pretende contratar. Por tanto, la función de advertencia es una herramienta eficaz de intervención en tiempo real en el actuar de los servidores públicos que manejan recursos del estado, ajustada al concepto de vigilancia fiscal permanente.
- ✓ Finalmente deben tenerse en cuenta los criterios para el ejercicio del control fiscal de los convenios y contratos interadministrativos que configurarían hallazgos fiscales por omisión del principio de planeación, buscando en forma indirecta que los gestores fiscales en estos negocios jurídicos no realizan prácticas como la subcontratación, que llevan al detrimento patrimonial.

Referencias

- Almeida Cerredá, Marcos. (2011). *Un ordenamiento con lagunas normativas: El caso de los convenios administrativos*. Recuperado el 10 marzo de 2015 de: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.36/recategoria.208/reلمenu.3/chk.ceae9a03cd38800ed64d51066dc74e0>
- Amaya Olaya, Uriel Alberto. (2002). *Teoría de la Responsabilidad Fiscal. Aspectos sustanciales y Procesales*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 203-204.
- Amaya Olaya, Uriel (1996). *Fundamentos constitucionales del control fiscal*. Bogotá, Umbral Ediciones, pp. 115–116.
- Ander-Egg, Ezequiel (1995). *Técnicas de Investigación Social*. Ed. LUMEN, 24° edición, Buenos Aires.
- Aponte, Iriana. (2014). *Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra*. En Rev. Digital de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia. [En línea] disponible en: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php?journal=Deradm&page=article&op=view&path%5B%5D=3831&path%5B%5D=4024>
- Arenilla Sáez, Manuel. (2010). *La administración pública entre dos siglos*. Instituto nacional de administración pública. Madrid. Recuperado 10 marzo 2015 de: http://www.obcp.es/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_Admon_publica_entre_2_siglos%28r%29_0520b320%232E%23pdf/chk.3d771e604bd5c455bed2e3449ada5390

Auditoría General de la República. (2001). *El Estado del Arte de la Nueva cultura del Control Fiscal. Informe de Gestión abril de 2000 – abril de 2001*. Bogotá.

Auditoría General de la República. (2011 A). *Informe de control al control de la contratación de enero a junio de 2011*. [En línea] disponible en:
<http://www.elpais.com.co/elpais/archivos/informecontratacion.pdf>

Auditoría General de la República. (2013). *Informe de gestión 2011-2013 “Transformando el control fiscal colombiano*.

Auditoría General de la República, Contraloría General de la República, y Procuraduría General de la Nación. (2011). *Circular Conjunta 014 Contratación directa-Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 Causales de urgencia manifiesta y contratos interadministrativos*. [En línea] disponible en:
http://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/21_PGN-Circular%20Conjunta%20014.pdf

Bejarano, Felipe. (2010). *Fundamentos de Contratación Pública para proyectos sociales en Alimentación y Nutrición*. Capítulo 2°. Antecedentes y principios de la contratación pública. Universidad Nacional a Distancia. [En línea] disponible de:
<http://www.bdigital.unal.edu.co/636/5/9789587194029.03.pdf>

Beltrán Pardo, Luís Carlos. Auditoría en Entidades de Salud. Universidad Nacional de Colombia. [En línea] disponible en: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/91337/>.

Berçaitz, Miguel Ángel. (1980). *Teoría general de los contratos administrativos*. 2.^a ed., Buenos Aires, Depalma, N° 70.

Bustamante, Jorge (1992). *Teoría general de la responsabilidad civil*. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

- Cassagne, Juan Carlos. (2005). *El contrato administrativo*. Lexis Nexis, Abeledo Perrot, Segunda Edición. Buenos Aires, Argentina.
- Castañó, Jorge (2011). *Aplicabilidad de los principios de eficacia, eficiencia y economía de los recursos en el control interno en Colombia*. Universidad Militar Nueva Granada, Dirección de Postgrados, Facultad de Ciencias Económicas, Especialización de Control Interno –Promoción 56. Bogotá [En línea] disponible en: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6815/1/CastanoMorenoJorgeLino2011.pdf>
- Castillo, Iván. (2009). *El control fiscal y la revisoría fiscal en las entidades públicas: frente al dictamen sobre los estados contables, ¿quién tiene la razón?* uad. contab. / bogotá, colombia, 7 (25):505-540.
- Chaves Marín, Augusto. (2008). *Los convenios de la administración entre la gestión pública y la actividad contractual*. Editorial Universidad del Rosario.
- Chaves Marín, Augusto. (2015). *Los convenios de la administración entre la gestión pública y la actividad contractual*. Editorial Universidad del Rosario.
- Colombia Compra Eficiente. (2013). *Informe Estadístico Sistema Electrónico de Contratación Pública*. [En línea] recuperado el 20 de Marzo de 2015 de: http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/reportes_mensuales/05-mayo-2013.pdf
- Congreso de la República. Gaceta del Congreso No. 299 del 26 de noviembre de 1998. (Art. 4º, Ley 610/2000).
- Congreso de la República. Gaceta del Congreso No. 177 del 31 de mayo de 2000.

Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso–Administrativo, sentencia de marzo 7 de 1991, ponente: Miguel González Rodríguez, expediente 820.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 31 de Mayo de 1995. M.P. Javier Henao Hidrón. Rad. 686.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de octubre 3 de 1995, ponente: Javier Henao Hidrón, radicación 732.

Consejo de Estado. Sala de consulta y Servicio Civil. Concepto de diciembre 19 de 1996, ponente: César Hoyos Salazar. Radicación 941.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 4 de Julio de 1997. M.P. Ricardo Hoyos Duque. Rad. 9523.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 4 de Julio de 1997. M.P. Ricardo Hoyos Duque. Rad. 9523.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 7 de Junio de 2001. M.P. Ricardo Hoyos Duque. Rad. 13405.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 1522 del 4 de Agosto de 2003. M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

Consejo de Estado, (2004). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 20 de mayo de 2004, expediente 25.154, C. P: María Elena Giraldo Gómez. Bogotá, D. C. Colombia.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 21 de Abril del 2004. M.P. Ramiro Saavedra Becerra. Rad. 12960.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 20 de Mayo de 2004. M.P. Ramiro Saavedra Becerra. Rad. 12932.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 16 de Marzo de 2005. M.P. Ruth Stella Correa Palacio. Rad. 27921.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 31 de Marzo de 2005. M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Rad. 2002-2739.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 26 de Abril de 2006. M.P. Ruth Stella Correa Palacio. Rad. 16041.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2006. Exp. 14287.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Sentencia del 3 de diciembre de 2007. M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera. Sentencia del 29 de Agosto de 2007. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 5 de junio de 2008. M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Rad. 15001233100019880843101- 8031

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Sentencia del 11 de Febrero de 2009. M.P. Ruth Stella Correa Palacio. EXP. 16653.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 14 de Abril de 2010. M.P. Enrique Gil Botero. Exp. 36054.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (2011). Sentencia 0532-08 del dieciocho (18) de agosto de 2011. [Alvarado V.]

Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 28 de Marzo de 2012. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. 21489.

Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 15 de Febrero de 2012. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. 19880.

Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 13 de Noviembre de 2013. M.P. Hernán Andrade Rincón. Rad. 23829.

Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 21 de Agosto de 2014. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Rad. 2013-01919.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 7 de Junio de 2001. M.P. Ricardo Hoyos Duque. Rad. 13405.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 31 de Agosto de 2006. M.P. Ricardo Hoyos Duque.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 28 de Marzo de 2012. M.P. Jaime Orlando Santofimio.

Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 20 de Octubre de 2014 M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. 24.809

Consejo de Estado. Sentencia del 29 de Abril de 2015. M.P. Hernán Andrade Rincón. Rad. 21081.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 31 de Agosto de 2006. Exp. 14287. Jaime Orlando Santofimio. Exp. 27315.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 3 de diciembre de 2007. M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 24 de abril de 2013. M.P. Jaime Orlando Santofimio. Exp. 27315.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 2010. Consejero ponente (E): v Mauricio Fajardo Gómez, Bogotá D.C.

Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, 2012. Consejera ponente: OLGA Melida Valle De La Hoz. Radicación número: 25000-23-26-000-1998-01471-01(22828). Bogotá, D. C. Colombia.

Consejo de Estado. Sentencia del 12 de Agosto de 2013. M.P. Enrique Gil Botero. Exp. 23088.

Consejo de Estado. Sentencia del 26 de julio de 2012. M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. EXP. 0626-2012

-CGR- Contraloría General de la República. (2016). *El proceso de responsabilidad fiscal*. [En línea] recuperado el 28 de Septiembre de 2016 de: <http://www.contraloria.gov.co/web/guest/proceso-de-responsabilidad-fiscal>

Contraloría General de la República. (2003). *Concepto 80112- 1816 del 3 de julio*. [En línea] disponible en: http://www.cga.gov.co/ProcesosMisionales/Responsabilidad-Fiscal/Tabla%20Informativa%20Fallos%20y%20Archivos%20Ejecutoriados/027_FCRF.pdf

Contraloría General de la República. (2010). *Concepto No. 80112-EE25553 de 14 Abril de 2010*.

Contraloría General de la República. (2012). Concepto No. 80112 del 15 de Mayo de 2012. [En línea] disponible en: http://camacol.co/sites/default/files/base_datos_juridico/CONCEPTO%20CONTRALORIA%20NACIONAL%2080112%20DE%202012.pdf

Contraloría de Bogotá (2013). *Informe final de auditoría especial convenios celebrados en 2011 y 2013*. Bogotá D.C., [En línea] recuperado de <http://pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/AuditoriaGubernamental/>

Educaci%C3%B3n%20Cultura%20Recreaci%C3%B3n%20y%20Deporte/PAD_2014/Especial/AGEIME_IDRD_CONVENIOS_2011_2013.pdf

Corte Constitucional (1994). Sentencia C-046. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional (1995). Sentencia C-374. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional (1995). Sentencia C-167. M.P. Fabio Morón Díaz, Exp. D-754.

Corte Constitucional (1996). Sentencia SU-620. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional (1998). Sentencia C-189. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. (1999). Sentencia C-671. M.P. A. Beltrán Sierra.

Corte Constitucional (2000). Sentencia C-727. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional (2001). Sentencia C-840. M.P. Jaime Araujo Rentería.

Corte Constitucional (2002). Sentencia C-619 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional, (2002). Sentencia C-832 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional (2007). Sentencia C-932. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional (2007). Sentencia C-340. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional (2015). Sentencia C-083. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional (2015). Sentencia C-103. M.P. María Victoria Calle Correa.

Expósito Vélez, Juan Carlos (2005). *La configuración del Contrato de la Administración Pública en derecho colombiano y español*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, página 600 a 601.

Fernández del Castillo, Tomás de la Quadra-Salcedo. (2013). *Módulo 1 los contratos del sector público: concepto, régimen aplicable y clases*. Universidad Carlos III de Madrid. Recuperado el 09 de marzo de 2015 de: <http://ocw.uc3m.es/derecho->

administrativo/contratacion-y-medios-de-las-administraciones-publicas-2013/resumenes-de-contenidos/Leccion_1.pdf

García Morales, María Jesús. (2011). *Las relaciones de colaboración en el estado autonómico a los treinta años de constitución*. Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado el 07 de marzo de 2015 de: <http://www.acoes.es/pdf/mjgarcia-ponencia-VII%20Congreso%20ACE.pdf>

Gómez, Iván. (2013). *El derecho de la contratación pública en Colombia: análisis y comentarios al decreto 1510 de 2013*. Primera Edición. Bogotá.

Gorbaneff, Yuri (2009). *Equilibrio económico y la contratación pública en Colombia*. Revista de Derecho, (31), 67-91. Retrieved March 20, 2015, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-86972009000100003&lng=en&tlng=es. .

Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos, y Baptista Lucio, María del Pilar. (2008). *Metodología de la investigación*. Ed. Mc Graw Hill, Quinta edición, México.

Lamprea, Pedro (2007). *Contratos estatales*. Ed. Temis S.A. Bogotá Colombia.

Lopez Hebe, Beatriz, Banti, Liliana Ester, Muñoz, Jorge y Rubins, Roxana. (2012). *Un nuevo resurgir de la contratación interadministrativa*. Observatorio de políticas públicas. Cuerpo de administradores gubernamentales. Recuperado el 09 de marzo de 2015 de: http://www.sgp.gob.ar/contenidos/ag/paginas/opp/docs/2012/03_OPP_2012_CONTRATACION_INTERADMINISTRATIVA.pdf

López-Obregón, Clara. (2006). *Control fiscal territorial, fundamentos de reforma*. Bogotá: Universidad del Rosario. p. 49.

- Manin, Laura. (2011). *Breves reflexiones sobre las contrataciones interadministrativas*. Recuperado el 09 de marzo de 2015 de: http://www.gestion-publica.org.ar/sites/default/files/29_Trabajo%20Contratos%20Interadministrativos.pdf
- Mantilla, Samuel (2005). Control interno: informe COSO. Ecoe Ediciones. Bogotá D.C., 354 pp.
- Marín, Jacqueline. (2013) ¿Son los Convenios Administrativos un mecanismo que reemplaza las licitaciones Públicas? Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá. [En línea] recuperado el 28 de septiembre de 2016 de: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11892/1/ENSAYO%20JACQUELINE%20MARIN%20PEREZ.pdf>
- Márquez Buitrago, Oscar. (2008). *La nueva gestión pública contractual: del contrato estatal de ley 80 de 1993 al instrumento de gestión pública de ley 1150 de 2007*. Escuela Superior de Administración Pública. [En línea] disponible en: http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas4-2_7.pdf
- Matallana Camacho, Ernesto. (2009). *Manual de Contratación de la Administración Pública – Reforma de la Ley 80 de 1993*. (2da Edición). Bogotá D.C.: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Menéndez, Uría. (2007). *Guía práctica de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*. Recuperado el 09 de marzo de 2015 de: <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/2698/documento/GuiaUM.pdf?id=2929>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2008). *Concepto No. 019357 del 9 de Julio Municipio San Antero-Córdoba*. En Conceptos en materia tributaria y financiera territorial. No. 32. Bogotá D.C. [En línea] disponible en:

<http://asesoresyconsultoresltda.com/documentos/PUBLICACIONES/CONCEPTOS%20EN%20MATERIA%20TRIBUTARIA%2032.pdf>

Moreno Molina, José Antonio. (2015). *Principios Generales de la Contratación Pública en el Reciente Derecho Internacional, Europeo y de América Latina*. Revista Derecho & Sociedad, N° 44 / pp. 55-64.

Moreno, José (2008). El nuevo derecho de la contratación pública de la unión europea. Directivas 4.0. Chartridge Books Oxford. Universidad de Castilla-La Mancha. [En línea] disponible en:

<https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/7893/9781911033097.pdf?sequence=1>

Moreno, Verónica. (2011). *Los Contratos Interadministrativos*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. [En línea] disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2779/1/T0985-MDE-Moreno-Los%20contratos.pdf>

Morón, Juan. (2012). *La subcontratación de contratos administrativos*. En: Derecho & Sociedad N°26, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. [En línea] disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/item/24375/la-subcontratacion-de-contratos-administrativos>

Ossorio, Manuel. (1981). *Diccionario de Ciencias jurídicas, políticas y Sociales*. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires Argentina

Ortiz, Yeimy. (2015). *Los contratos de obra pública y la falta de planeación de las entidades estatales frente a un siniestro*. Universidad Militar Nueva Granada Facultad de Posgrados en Derecho, especialización derecho administrativo.

- Parra, Hernando. (2013). *Vinculación del garante en procesos de responsabilidad fiscal – ley 610 de 2000*. Segundo Congreso Internacional de Derecho de Seguros: Actuales paradigmas jurídicos. Santa Marta. [En línea] disponible http://www.fasecolda.com/files/7013/9966/8627/VINCULACION_DEL_GARANTE_EN_PROCESOS_DE_RESPONSABILIDAD_FISCAL__LEY_610_DE_2000w.pdf
- Perdomo Guerrero, Carlos Enrique. (2014). *Los convenios de la administración y los contratos estatales: conceptos diferentes con regímenes jurídicos distintos*. (Tesis de maestría) Universidad de los Andes, Bogotá D.C. Colombia. Recuperado el 10 de marzo de 2015 de: http://www.occp.co/sites/all/files/Los%20convenios%20de%20la%20administraci%C3%B3n%20y%20los%20contratos%20estatales%20-%20conceptos%20diferentes%20con%20reg%C3%ADmenes%20jur%C3%ADdicos%20distintos%20_0.pdf
- Perdomo, Andrés. (2016). *Parámetros técnicos y legales a observar en los contratos estatales para determinar deficiencias de planificación que puedan conllevar a responsabilidad fiscal ante las contralorías en Colombia*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia – Unad Ecacen. Especialización en gestión pública. Pasto. [En línea] recuperado el 28 de Septiembre de 2016 de: <http://repository.unad.edu.co/bitstream/10596/5877/3/12754347.pdf>
- Pino Ricci, Jorge. (2005). *El Régimen Jurídico de los Contratos Estatales*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Prieto, Carlos. (2015). El control fiscal al contrato estatal. [En línea] Recuperado el 28 de septiembre de 2016 de:

<http://porticus.usantotomas.edu.co/bitstream/11634/285/1/El%20control%20fiscal%20al%20contrato%20estatal%201.pdf>

-PGN- Procuraduría General de la Nación. (2010). *Recomendaciones para la elaboración de estudios previos. Aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas*. Programa de Apoyo al Fortalecimiento Institucional de la Procuraduría General de la Nación. Bogotá D.C. [En línea] disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartillaprocuraduriaestudiosprevios.pdf>

Quintero, Diana (2012). *Interacción de los principios funcionales de la administración pública en la contratación estatal*. Universidad Militar Nueva Granada Facultad de Posgrados Maestría de Derecho Administrativo. Bogotá D.C.

Restrepo Medina, Manuel Alberto. (2001). *Responsabilidad fiscal. Estudios Socio-Jurídicos*. Revisado el 02 de diciembre 2016, de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792001000200005&lng=en&tlng=es.

Romero Molina, Cesar Augusto. (2015). *Los principios de la Contratación Pública en la Jurisprudencia del TJUE y del Consejo de Estado Colombiano*. Ed: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez (Bogotá) ISBN: 978-958-749-492-1

Romero, Juan (2014). *Aporte del neoconstitucionalismo a la humanización del derecho en Colombia*. Revista EPISTEME / Universidad Santo Tomás / Villavicencio.

Rodríguez-Arana, Jaime. (2008). *Las prerrogativas de la administración en los contratos de las administraciones públicas*. Universidad de Coruña, Recuperado el 05 de marzo de 2015 de: http://ruc.udc.es/bitstream/2183/7496/1/AD_12_art_42.pdf

- Safar Díaz, Mónica Sofía. (2009). *Análisis Económico de los procedimientos de selección de los contratistas del Estado en el Derecho colombiano: hacia un mecanismo eficiente y transparente*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sánchez, Carlos. (2007). *Aspectos Sustanciales de la Responsabilidad Fiscal en Colombia*. Universidad del Rosario. [En línea] disponible en: http://www.acoldeseaida.org/descargas/ponencia_carlos_ariel_sanchez.pdf
- Sanguinete, Joice. (2015). *Los contratos y convenios interadministrativo y las incidencias disciplinarias en la contratación directa*. Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Derecho, Especialización de Derecho Sancionatorio, Bogotá D.C. [En línea] recuperado de: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6220/1/Incidencia%20Disciplinaria%20de%20la%20contratacion%20directa.pdf>
- Santafe, Lidia. (2012). *La declaratoria de la Responsabilidad Fiscal: ¿Función Administrativa o Jurisdiccional?* Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho - Maestría en Derecho, Línea de Profundización en Derecho Administrativo, Bogotá, D.C. [En línea] disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/7740/1/699813.2012.pdf>
- Santiago, Diana. (2015). *Las relaciones de colaboración entre poderes adjudicadores excluidas de la normativa de contratación del sector público*. En Rev. General de Derecho Administrativo, No. 38, Iustel.
- Santofimio Gamboa, Jaime. (2009). *El carácter conmutativo y por regla general sinalagmático del contrato estatal y sus efectos respecto de la previsibilidad del riesgo y del mantenimiento de su equilibrio económico*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C.

- Santofimio Gamboa, Jaime. (2009). *Aspectos relevantes de la reciente reforma a la Ley 80 de 1993 y su impacto en los principios rectores de la contratación pública*. En Contratación estatal. Estudios sobre la reforma contractual. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Santos, Jorge. (2009). *Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos*. Revista Digital de Derecho Administrativo, Num.1 Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C. [En línea] disponible en: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2592>
- SENA. Servicio Nacional de Aprendizaje. (2014). *Modelo de Mejora Continua, Manual para la Celebración de Convenios*. Recuperado el 05 de marzo de 2015 de: http://www.sena.edu.co/acerca-del-sena/naturaleza-juridica/normatividad/Lists/Proyectodenorma/proy_man_conven_2014.pdf
- Schröder, Peter. (2010). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional, América Latina [En línea] disponible en: <http://archipelagolibertad.org/upload/files2/001%20Liberalismo/1.7%20Guias%20para%20la%20accion/0013%20Schroder%20-20Aportes%20para%20el%20buen%20gobierno.pdf>
- Sotomayor, Oscar. (2011). *Gestión fiscal de los funcionarios públicos y particulares que participan en contratación estatal como elemento estructural de responsabilidad fiscal*. Bogotá.
- Suárez Beltrán, Gonzalo. (2012). *Estudios de derecho contractual público*. Bogotá: LEGIS y Pontificia Universidad Javeriana.

- Tapia Fierro, Ruth Magali (2009). Aportes para la construcción de la responsabilidad fiscal en el ejercicio de la función pública de las autoridades de los pueblos indígenas. En Rev. Memorias No. 11. Universidad Cooperativa de Colombia. Pasto. [En línea] disponible en: <https://revistas.ucc.edu.co/index.php/me/article/view/241/240>
- Valdés, Julieth. (2012). *Sobrepregios en la contratación estatal*. Tesis de Grado, Maestría en Derecho Administrativo, Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Bogotá D.C. [En línea] disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3928/52422404-2012.pdf?sequence=1>
- Veloza, Libardo (2013). Papel de las oficinas de control interno en el proceso de contratación estatal, según la normatividad colombiana. Universidad de La Sabana, Facultad de Derecho, Bogotá D. C. [En línea] disponible en: [http://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/9237/Benjam%C3%ADn%20Veloza,%20Libardo%20\(TESIS\).pdf?sequence=1](http://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/9237/Benjam%C3%ADn%20Veloza,%20Libardo%20(TESIS).pdf?sequence=1)
- Vilalta-Reixach, M. (2016). *Los convenios interadministrativos en el ordenamiento jurídico español desde un punto de vista contractual*. Revista digital de Derecho Administrativo n.º 15, primer semestre, Universidad Externado de Colombia, pp. 83-114. DOI <http://dx.doi.org/10.18601/21452946.n15.06>
- Younes-Moreno, Diego. (2000). *Régimen del control fiscal y del control interno*. Bogotá: Legis.