

30 años de la Constitución Política de 1991: Análisis de la contratación directa en materia educativa¹

Yenny Carolina Guevara Rivera²
Juan Manuel Ramírez Montes³

Resumen:

Este artículo analiza el marco de ley que fundamenta la contratación directa en materia educativa, teniendo como referentes las principales reformas legales introducidas después de la promulgación de la Carta Política de 1991. Así mismo se analizan algunas dinámicas informales que son un indicador del uso (y sobre todo del abuso) de la contratación directa en el sector educación. En este orden de ideas, este texto analiza los convenios interadministrativos, los contratos suscritos por las universidades, los contratos de ciencia, tecnología e innovación. El análisis concluye afirmando que pese a que existe un amplísimo marco normativo que regula el tema, este no ha podido contener una serie de prácticas indebidas asociadas a la contratación directa, hecho que, en definitiva, puede afectar la satisfacción del derecho a la educación y la prestación del servicio público educativo.

Palabras clave. Contratación directa, convenios interadministrativos, sector educativo, Regímenes de excepción, actividades de ciencia tecnología e innovación.

1

Introducción.

En materia educativa los procesos contractuales no solo se orientan a satisfacer el bienestar general, sino que también buscan garantizar el acceso, la permanencia, la disponibilidad y la calidad de la educación. Así, la deficiente gestión contractual puede socavar la satisfacción del derecho a la educación y frenar la prestación de este servicio público.

En el contexto descrito este artículo busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las principales características de la contratación directa y los efectos más importantes del uso de esta modalidad contractual en el sector educativo? La hipótesis que se sostiene en este análisis es

¹El documento que se presenta surge gracias a la implementación del Modelo de Gestión Jurídica Pública en el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP a través de la creación del grupo de investigación “La Educación al Derecho” liderado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, particularmente en cumplimiento del artículo 43 del Decreto 430 de 2018, que fomenta el análisis de los problemas y conflictos jurídicos a través de estudios jurídicos y socio-jurídicos.

²Abogada egresada de la Universidad Libre, Magister en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia y Doctora en Administración Pública de la Universidad Grenoble, Alpes, Francia.

³ Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del IDEP, Abogado egresado de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Derecho Administrativo, Especialista en Derecho Constitucional y Magister en Derecho con profundización en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la misma universidad. Actualmente cursa estudios doctorales en la Universidad de Buenos Aires.

que el marco normativo que fundamenta la contratación directa se ha ampliado y ha detallado las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que, de manera excepcional, se puede acudir a esta modalidad contractual. Al mismo tiempo se identifica la tendencia a privilegiar el uso de la contratación directa. El efecto más importante del uso (indebido) de la contratación directa son las prácticas de clientelismo y corrupción como las que se han identificado en la contratación. Es importante precisar que en este artículo se privilegia la estrategia metodológica cualitativa y sus técnicas de recolección de la información. (Cáceres, Guerra, Yáñez. 2014:26). En consecuencia, se identificó, revisó y analizó el marco normativo en el que se inscribe la contratación directa, así como la literatura académica e institucional sobre el tema.

Según lo indicado en la primera parte de este análisis se presenta un panorama general de la evolución del contexto legal y reglamentario de la contratación estatal, a la luz de la Constitución Política de 1991. Enseguida, se aborda el estado actual de la legislación que fundamenta la contratación directa. Posteriormente se abordan las características de las entidades que se encuentran exceptuadas del Estatuto Contractual-EC, los regímenes de excepción y el caso de las universidades⁴. En este apartado se analizan dos tipologías contractuales muy frecuentemente utilizadas: los contratos interadministrativos y los contratos de actividades de ciencia tecnología e innovación. Estos contratos son celebrados valiéndose de la modalidad de contratación directa y actualmente son cuestionados porque facilitan prácticas indebidas. Finalmente se concluye resaltando la necesidad de implementar acciones para mejorar la gestión contractual en el sector educación que van más allá de las tradicionales modificaciones al Estatuto Contractual.

I. Evolución y características generales de la contratación estatal en Colombia.

Desde el momento en el que se consagró en la Constitución Política de 1991 que Colombia sería un Estado Social de Derecho (artículo 1), surgió la pregunta acerca de cómo materializarlo. Para tal fin el constituyente previó cuatro fórmulas, a saber: la reestructuración del Estado; la priorización del gasto público social; la descentralización administrativa y la reducción del déficit fiscal.

Según Kalmanovitz (2002, p. 117), la Constitución Política de 1991 cambió la orientación económica que había adoptado el país desde hace más de cuarenta años caracterizada, entre otros aspectos, por un gasto social pequeño, una alta protección arancelaria, una tributación baja y un banco central que otorgaba crédito al gobierno de turno y admitía una inflación moderada pero persistente.

En el mismo sentido, Hommes (2002, p. 253) plantea que durante el período conocido como la apertura económica (1990 – 1994), se dio una ruptura profunda con las tradiciones, convenciones e instituciones económicas del pasado con el objetivo de instaurar un modelo de economía abierta al mundo y a los retos de la globalización. Estas reformas estaban dirigidas a liberalizar los mercados de bienes, capitales y de trabajo (Hommes 2002, p. 253)

En relación con la descentralización administrativa se estableció un mayor grado de autonomía a las entidades territoriales, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas

⁴ Es importante indicar que en este análisis se presenta una caracterización de algunos de los contratos que celebran las universidades valiéndose de la contratación directa. Un tema que ameritaría un análisis especial en futuros análisis es el de la contratación docente.

entendiendo por ésta la capacidad jurídico-política para la gestión de sus intereses (Pérez ,2004, p. 687). De igual forma, se les reconoció los derechos a gobernarse por sus propias autoridades electas popularmente; ejercer las competencias que les corresponden (municipio como entidad fundamental encargada de la prestación de los servicios públicos, y departamento como correa de transmisión entre el municipio y el gobierno central); administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; (Pérez, 2004, p. 687).

En este punto es importante resaltar que la Asamblea Constituyente estuvo marcada en todos sus debates por un claro espíritu descentralista en materia fiscal. Es así como en el artículo 356 de la Constitución se consagró de forma decidida, el situado fiscal; es decir, la obligación del gobierno central de ceder un porcentaje de sus ingresos corrientes a las entidades territoriales, que se destinarían a financiar la educación y la salud. Sin embargo, estas transferencias no se determinaron por el peso relativo de la población, sino por el porcentaje de la población que viviera en condiciones de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas (Restrepo, 2008, p. 522). Convirtiéndose así en la principal fuente de ingresos de las entidades territoriales y los ingresos tributarios de éstas disminuyeron notablemente, al punto tal, que al final de la primera década de la Constitución, los municipios con población menor a los 20.000 habitantes e incluso otros con mayor población solo generaban más o menos veinte centavos por cada peso que gastaban (Ortega y García, 2004, p.60)

Ahora bien, con la adopción de la Constitución de 1991 se generó un nuevo diseño institucional en el que se contempló que la contratación estatal debía de dejar de ser una tarea administrativa para convertirse en un poderoso instrumento de desarrollo, generación de empleo, apertura a mercados y de concreción de las metas de los gobiernos mediante la entrega de bienes, obras y servicios. Fue así como se diseñó un nuevo marco regulatorio que pretendió alinear las normas para contratar con la nueva organización política y jurídica y los nuevos postulados sobre la administración y el gobierno que condensó una mixtura de principios antagónicos: intereses públicos privados, relaciones igualitarias frente a las prerrogativas del poder público, eficacia de la administración y productividad y fundamentos de los contratos de derecho público y aquellos de derecho privado (Benavides, 2004, p.19).En lo que concierne a la finalidad de la contratación el Consejo de Estado señaló que sus causas son la satisfacción de las necesidades colectivas y de interés general. Lo anterior sin perjuicio de que quienes contratan y colaboran con la administración pretendan obtener con su ejecución un beneficio económico (Consejo de Estado. (2001). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Radicado 25000-23-26-000-1997-04390-01 (18080).

A su vez la Corte Constitucional afirmó que la contratación pública tiene un carácter instrumental que debe estar al servicio del interés general, la efectividad de los derechos y los deberes públicos, la prestación de servicios a cargo del Estado y el cumplimiento de las finalidades del modelo de Estado Social de Derecho. Por esta razón, la finalidad primordial de la contratación pública es la defensa del principio de interés general en el que las actividades que se ejecutan son “predominantemente regladas quedando muy poco espacio para la discrecionalidad” (Corte Constitucional, Sentencia C 713 de 2009).

Es importante señalar que las normas jurídicas orientadas a regular las relaciones contractuales no surgieron con la ley 80 de 1993, por lo cual la normativa sobre el tema se identifica en Colombia desde los albores de su vida republicana. Así lo demuestran algunas regulaciones sobre el tema en los primeros Códigos Fiscales del país, como la Ley 110 de 1912, norma en la que se mencionó la licitación. De igual manera la Ley 130 de 1913 ratificó el concepto de actos de derecho privado de los contratos y la Ley 105 de 1931 entregó el conocimiento de las controversias derivadas de un contrato a la justicia común⁵. La expansión del Estado en la década de los años 30 y la creciente necesidad de contratar productos, servicios, bienes, condujo a establecer un marco regulatorio para esta contratación. En la década de los sesenta se entregó el conocimiento de las controversias surgidas en el marco de las relaciones contractuales del estado a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Posteriormente, se promulgó el Estatuto contractual, mediante el Decreto Ley 1670 de 1975 y ya en 1976 esta norma se reformó a través el Decreto Ley 150 el cual estableció parámetros puntuales relacionados con el objeto, los contratantes, la capacidad, las inhabilidades para contratar, entre otros temas. Así mismo, el Decreto 150 de 1976 estableció dos modalidades contractuales que se mantienen hasta nuestros días: la licitación y la contratación directa. Esta última procedía en un amplio número de eventos, entre las que ya encontraban causales muy similares a las que establece el actual estatuto de la contratación, como son la urgencia manifiesta, la contratación de bienes para la defensa, o los empréstitos⁶.

Bajo el entendido que el Decreto Ley 150 de 1976 se volvió “desueto y conflictivo”⁷ se promovió la formulación de un nuevo estatuto de contratación que culminó con la adopción del Decreto Ley 222 de 1983. Este estatuto contractual, que estuvo vigente por cerca de una década, estableció normas sobre los contratos de la Nación y de sus entidades descentralizadas y tipos de contratos, efectos, responsabilidades causales de terminación. A este estatuto se le criticó su extensión, su exceso en detalle lo que lo hacía más próximo a un decreto reglamentario o a una resolución que a un Estatuto contractual. (Dávila, 2016, p. 13). También se adujo que este estatuto estableció demasiados trámites y formalidades que dificultaban la celebración de contratos. En efecto, según el Decreto 222 de 1983, se debía revisar la legalidad de los contratos cuando su monto excedía los 59 millones de pesos⁸. Y aunque todo este exceso de formas de procedimientos y de requisitos establecidos en este Estatuto buscó combatir toda serie de prácticas indebidas en materia contractual, no logró su cometido.⁹

La formulación de la Ley 80 de 1993 y la mayor autonomía que se dio a las entidades estatales para gestionar sus procesos contractuales generó una especie de discrecionalidad sobredimensionada. Lo anterior, aunado al proceso de descentralización administrativa, la fuerte tradición centralista y poca capacidad técnica de los entes territoriales, falta de cooperación y coordinación entre ellas y debilidad institucional generó una gran dispersión de criterios para adelantar procesos de contratación que en vez de satisfacer el interés general dieron lugar a casos de corrupción.

⁵ Sobre los Antecedentes normativos de la contratación estatal en Colombia léase el Proyecto de Ley número 149 de 1992.

⁶ Artículo 31, Ley 150 de 1976.

⁷ Antecedentes normativos de la contratación estatal en Colombia léase el Proyecto de Ley número 149 de 1992.

⁸ Artículo 50 Decreto 222 de 1983.

⁹ Antecedentes normativos de la contratación estatal en Colombia léase el Proyecto de Ley número 149 de 1992.

Ante esta nueva problemática el Congreso expidió la Ley 1150 de 2007 que introdujo una regulación específica sobre las modalidades de selección, advirtiendo que la licitación pública sería la regla general con las excepciones de la selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa. También incorporó principios¹⁰ básicos (de la contratación) para orientar todo tipo de contratos, los cuales adquieren una especial importancia en el marco de las relaciones contractuales. El alcance de estos principios ha sido precisado en los pronunciamientos del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional (Corte Constitucional, Sentencias: C-207/19, C-005/17, C-508/02,). Entre estos principios se encuentran el de transparencia, la selección objetiva, la publicidad, la responsabilidad, la buena fe y la moralidad administrativa, los que se orientan, en suma, a combatir toda serie de prácticas indebidas en materia contractual.

Con el paso de los años las prácticas de corrupción que empañan la contratación estatal y afectan la cabal ejecución de recursos públicos, son una constante en el país. De igual forma, la preocupación por el impacto de la corrupción en la economía, la democracia y la satisfacción del interés público ha generado que desde el sector público y el privado¹¹, se aborde el fenómeno, se exploren sus causas, sus consecuencias y se formulen recomendaciones sobre que estrategias utilizar para mejorar la eficiencia y transparencia en la contratación que permitan la creación de una política anticorrupción eficaz¹². Estos análisis han coincidido en señalar que los sectores como el de la salud, el de la infraestructura y el de la educación son los más golpeados por este flagelo. También han identificado que la contratación directa y los regímenes exceptuados del estatuto de la contratación favorecen la apropiación indebida de los recursos del Estado (Transparencia por Colombia, 2019).

Según un informe de Transparencia por Colombia (2019) la contratación directa, pese a su carácter excepcional, es una de las que más frecuentemente se utiliza en el país. Dentro de las causales de esta contratación se evidencia que los convenios interadministrativos (cuyo monto ascendió a los 16,5 billones de pesos) equivalen al 58.8% de la contratación directa. En seguida, está la contratación para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con personas naturales y con personas jurídicas las que sumadas equivaldrían a 5.83 billones de pesos y los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas que ascendieron a 1,64 billones de pesos (Transparencia por Colombia, 2019).

A la luz del contexto descrito a continuación se analiza la contratación directa y algunas de las causales que más frecuentemente se invocan para su uso en el sector educativo

¹⁰ La Corte Constitucional en su Sentencia T-406/92 precisó que los principios Constitucionales consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto por el legislador como por el juez constitucional.

¹¹ Entre estas iniciativas sobresalen los análisis de Transparencia por Colombia y a nivel institucional se encuentra algunos realizados por la Secretaría de Transparencia la cual hace parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

¹² Entre los documentos de carácter oficial se identifican textos como el CONPES 3186 de 2002 en el cual se fija una política de estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública y el CONPES 167 de 2013 que fija una estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción.

II. La contratación directa en el sector educación.

El marco de ley que sustenta esta modalidad de selección se encuentra en la Ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, entre otras normas. Como su nombre lo indica esta modalidad, que no puede ser una regla, permite a las entidades que se rigen por el Estatuto de la Contratación, contratar directamente. Esta posibilidad para los contratantes no es sinónimo de arbitrariedad o de subjetividad por lo que las entidades deben tener en cuenta las causales por las que puede contratar directamente y también los principios de la contratación estatal. Según el marco normativo vigente, la contratación directa procede en las causales previstas por la ley, y no es posible ampliarlas o modificarlas.

Esta modalidad que fue prevista en la ley 80 de 1993 fue modificada a través de la Ley 1150 de 2007 que dividió las 13 causales existentes y las dividió en dos grupos. Al primero se le siguió denominando contratación directa y a la segunda selección abreviada. El legislador también creó otras causales buscando organizar las modalidades de selección, nominándolas y homogeneizándolas, cuando era posible. Consejo de Estado (2011). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00070-00(37044) B.

Al tenor del marco normativo vigente es posible contratar directamente: en los contratos de empréstito, los interadministrativos, (salvo el contrato de seguro), los contratos de prestación de servicios profesionales o ejecución de prestación de servicios profesionales o ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas persona naturales o jurídicas o para el desarrollo directo de actividades científicas y tecnológicas, arrendamiento o adquisición de inmuebles, la urgencia manifiesta la declaratoria de desierta de la licitación, entre otros¹³.

Como características de la contratación directa se destaca que en esta modalidad no es necesario tener una pluralidad de oferentes, aunque, según lo ha precisado el Consejo de Estado, si se debe garantizar la concurrencia. Tampoco es necesaria la inscripción en el registro único de proponentes. En todo caso las entidades deben verificar que no existen causales de inhabilidad o incompatibilidad que afecten el contrato. Asimismo, en esta modalidad de selección se debe agotar la fase de planeación. Esto significa que se deben elaborar estudios y documentos previos, los que se deben publicar (cuando proceda); debe existir un certificado de disponibilidad presupuestal y un acto administrativo en el que se justifique la contratación directa. en este acto se deben indicar las razones de hecho y de derecho que soportan la modalidad de selección que la entidad se propone adelantar.

La contratación directa, con las características indicadas, es actualmente utilizada por las entidades que se someten al estatuto contractual y también por aquellas que se inscriben en un régimen de excepción. Entre estas últimas entidades se encuentran las Universidades, las que amparadas en su autonomía tienen sus propios manuales de contratación. Esto no impide que las mismas celebren directamente algunos tipos de contrato, como los interadministrativos y los de ciencia tecnología e innovación.

2.1. Los Convenios interadministrativos.

¹³ Artículo 2 ley 1150 de 2007.

a. Fundamento legal de los convenios interadministrativos

Sobre este programa, la administración realizó un diagnóstico inicial, poniendo como referente que hay condiciones de desigualdad en cuanto al ejercicio de las actividades culturales y al goce y fácil acceso a las prácticas culturales y artísticas en Bogotá. También se reconoció que el concepto que la ciudadanía tiene de la cultura, no contempla todas las variantes de la expresión creativa y que dentro de las tareas de la gestión pública está pendiente la de reconocer las industrias creativas que bien gestionadas contribuyen a la generación de empleo, el incentivo turístico, el incremento del producto interno cultural de exportación, inversiones y emprendimientos sostenibles.

En Colombia el convenio interadministrativo fue regulado en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998. Este artículo fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-671 de 1999, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra, bajo el entendido de que *“las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género”, sin perjuicio de que, en todo caso el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias.*”

Frente a esta figura la Corte Constitucional resaltó que el artículo 95 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.

Esta autorización se fundamenta en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991 que impone como un deber la coordinación de las actuaciones de las autoridades administrativas para el cumplimiento de los fines del Estado. Sin embargo, en materia de contratación estatal, el convenio interadministrativo no tiene un tratamiento diferenciado del contrato interadministrativo. Por el contrario, se asimila al contrato, de tal forma que la interpretación sobre el convenio se hace por extensión de la regulación del contrato. Así lo advierte Santos (2009), cuando plantea que las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 no establecen una diferencia real y expresa entre los contratos y los convenios interadministrativos, dándoles a ambos aparentemente el mismo trato.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que una delimitación conceptual adecuada de los convenios interadministrativos solo se logra si se analiza este fenómeno desde la óptica de la idea de la causa-fin, entendida como un requisito esencial (Vergara, 2014), sin cuya presencia no puede hablarse de un convenio interadministrativo

b. La causa-fin como el factor determinante de la naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos.

Según Santos (2009), el convenio tiene la naturaleza de un negocio jurídico en el que existe una expresión de voluntades que generan efectos jurídicos en el sentido de crear, modificar, o extinguir una o varias obligaciones. A diferencia del contrato interadministrativo, en el que los intereses y finalidades de las partes pueden verse como opuestos, en el convenio

interadministrativo las necesidades que se pretenden satisfacer por las partes son idénticas y coinciden con el interés general.

En este sentido, es importante advertir que la definición del convenio interadministrativo como negocio jurídico en el que están presentes dos entidades públicas conlleva a la coordinación, cooperación, colaboración o distribución de competencias en la realización de funciones administrativas de interés común a los sujetos negociales.

De igual forma Rosero (2016) explica que en el contrato interadministrativo los intereses de cada una de las partes son independientes. Para una la finalidad será que le presten el servicio requerido, y para la otra el pago que obtendrá por el servicio prestado. No obstante, algo distinto ocurre con los convenios interadministrativos, porque la finalidad de las partes contratantes es una sola, lograr un fin común, sumando sus fuerzas; sin que se dé la contraprestación, sino obligaciones conjuntas para lograr un interés común.

Para Chávez (2012), el convenio interadministrativo es el vínculo jurídico establecido mediante un acuerdo de voluntades celebrado entre dos o más personas jurídicas públicas con el objeto de coordinar, cooperar, o colaborar en la realización de funciones administrativas de interés común a los sujetos contratantes.

De estos autores se puede entender que el elemento que utilizan para definir y diferenciar conceptualmente al convenio del contrato es la idea de una sola causa fin, la satisfacción de un interés común que se concreta en la realización conjunta de las funciones administrativas o la prestación de servicios que tengan a su cargo las entidades involucradas.

Esta finalidad común se encuentra determinada por el mandato de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado para la realización de sus fines y la obligación de coordinación de sus actuaciones para el cumplimiento de los principios previstos en los artículos 113 y 209 de la Constitución. A su vez, puede concretarse en diversos objetos como la coordinación, cooperación y colaboración: la coordinación implica una realización de funciones separadas, pero concordantes con un fin común; la cooperación se entiende como una ayuda que brinda una entidad a otra para la ejecución de actividades que interesan a ambas partes de forma conjunta; la colaboración se refiere al apoyo que una entidad específica presta a otra, desde su propio ámbito de competencias asuma las funciones de la entidad apoyada debido a que su cumplimiento interesa a la entidad que presta el apoyo (Santos, 2009). Es así como los verbos rectores de los convenios también implican el ejercicio de competencias y funciones administrativas de las entidades que se unen en el convenio.

c. La modalidad de selección de los convenios interadministrativos.

El procedimiento de contratación directa sólo es aplicable al caso en que 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, el cual deberá estar señalado en el correspondiente acto de creación o sus reglamentos.

En el caso de la contratación directa se aplica la modalidad de selección contemplada en el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. No obstante, el procedimiento de contratación directa sólo es aplicable al caso en que 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, el cual deberá estar señalado en el correspondiente acto de creación o sus reglamentos. Ni la persona pública ni el órgano con capacidad de contratación pueden celebrar válidamente un contrato o convenio cuyo objeto no tenga relación directa con su propio objeto social. Pues ello sería un desconocimiento directo del artículo 1502 del Código Civil en el sentido de que la capacidad es un requisito para obligarse válidamente (Chávez, 2012).

d. La subcontratación como frustración de la finalidad en el convenio interadministrativo.

Como lo plantea Vergara (2014), si la causa – fin es un requisito esencial del contrato, su ausencia o frustración determina, bien sea la inexistencia del contrato, o su finalización por la frustración de un elemento vital. Por tal razón, es absolutamente indispensable entender y comprender cuál es la causa – fin contratado, ya que es un requisito expreso y esencial sin cuya presencia no puede haber contrato.

Así las cosas, se asume que la causa-fin es la de aunar esfuerzos. Si se subcontrata la totalidad de un convenio interadministrativo se frustra su finalidad de colaboración armónica y se puede interpretar el que convenio es producto de una causa ilícita, ya que se asume que la finalidad de la contratación fue la de eludir los trámites contractuales contemplados en el Estatuto General de Contratación.

También se puede afirmar que la subcontratación de un convenio interadministrativo por parte de una de las partes desvirtúa la causa-fin que da origen al negocio jurídico y frustra su finalidad, lo que en materia penal puede traducirse en la ocurrencia de un delito, al desaparecer un requisito esencial del convenio. Por lo menos así lo entendió la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal (2017), al estudiar un convenio interadministrativo suscrito entre la Cámara de Representantes y la Universidad de Cartagena, donde la Corte determinó la ocurrencia del tipo objetivo de celebración de contrato sin cumplimiento de requisitos legales al comprobar una frustración de la finalidad de la causa contratada, comoquiera que la finalidad del convenio no consistió en la realización de funciones administrativas, mediante la cooperación, colaboración o coordinación, sino que evidenció que: i) el objeto fue la realización de obras o servicios que se podían adquirir libremente en el mercado ii) la ejecución del convenio no la llevó a cabo la Universidad de Cartagena, quien actuó como una mera intermediaria al subcontratar de forma discrecional con particulares sin respetar el principio de selección objetiva.

En otro caso, el Consejo de Estado (2013) declaró nulo un convenio interadministrativo suscrito entre el Instituto Departamental de Tránsito y Transporte de Nariño – IDATT y la Cooperativa de Municipalidades de Caldas - COOMUNICALDAS, al observar que el mismo día que se firmó el convenio, ésta subcontrató con un particular el objeto del convenio. En palabras del Consejo de Estado:

También observa la sala que la celebración del contrato entre COOMUNICALDAS y Rentamicros de Medellín, el mismo día en que se suscribió el convenio interadministrativo, es indicativo de la intención manifiesta de las dos entidades estatales de eludir los procesos de selección de contratistas, concretamente por parte del IDATT, que prefirió no adelantar por sí mismo un proceso de licitación pública para contratar el suministro de equipos técnicos, con la finalidad de que la otra entidad contratara directamente los mismos equipos, con un particular.”

De estos precedentes jurisprudenciales podemos concluir que la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado entienden que la subcontratación de la totalidad de un convenio interadministrativo frustra su finalidad de colaboración armónica y la interpreta como una causa ilícita, ya que asume que la finalidad de la contratación fue la de eludir los trámites contractuales contemplados en el Estatuto General de Contratación

e. Cifras sobre la ejecución de los convenios administrativos

La celebración de convenios interadministrativos es un fenómeno con una amplitud tal, que, según la estimación de Zuleta, M y Caro, C. (2020:14) entre 2014 y 2019 el valor total de los mismos fue de \$71.863.314.745.776. A nivel territorial el valor, en este periodo, fue de 37.794.405.920.247 y a nivel nacional \$34.068.908.825.825.529, lo que es un indicador de la importancia que tienen estos convenios en territorio.

	Valor	Registros
Contratos interadministrativos del nivel nacional	\$ 34.068.858.834.009	25.326
Convenios interadministrativos del nivel territorial	\$ 37.794.455.911.767	89.785
Total en COP	\$ 71.863.314.745.776	115.111
Total en USD	25.986.589.552	

Tabla: total de contratos interadministrativos por nivel de la administración pública 2014 -2019. Fuente. Zuleta, M y Caro, C. (2020:23).

En su análisis Zuleta, M. y Caro, C. (2020, p. 25) destacan que las entidades estatales con mayor número de contratos interadministrativos son en su orden: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (1.900), la Dirección General de la Policía Nacional (1.886), el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación y el Aprovechamiento del Tiempo Libre -COLDEPORTES- (1.335), el Departamento de Prosperidad Social -DPS- (1.303), el Ministerio del Interior (1.077), la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- (975), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- (944), el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- (896) y el Ministerio de Educación Nacional (883). La desagregación de estos valores deja ver como el MEN es la entidad que tiene contratos interadministrativos con mayor valor Ministerio de Educación Nacional -MEN- \$ 3.335.393.638.753 , seguido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- \$ 3.215.148.907.604.

El exceso y los desvíos de estos convenios buscaron contenerse mediante la ley 1150 de 2007¹⁴. Actualmente la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha hecho énfasis que esta contratación debe tener relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. Para las universidades esta prescripción significa que dicho objeto debe estar alineado con lo previsto por la Ley 30 de 1992. Consejo de Estado (2012). Sala de consulta. Radicación número: 11001-03-06-000-2012-00016-00(2092).

Ahora bien, cuando las Universidades Públicas, entre otras entidades, celebren contratos interadministrativos de obra, de suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública, aquellos deben estar precedidos de una licitación pública o selección abreviada. No existe entonces una autorización para que las universidades celebren contratos interadministrativos que no tienen una relación directa con el objeto de la entidad ejecutora. Consejo de Estado (2012). Sala de Consulta. Radicación número: 11001-03-06-000-2012-00016-00(2092).

Estas son las normas y la jurisprudencia que precisa el alcance de los contratos interadministrativos. Y pese a las mismas, se han advertido que estos procesos tendrían anomalías manifiestas en que se suscriben con universidades que carecen de idoneidad para ejecutar el objeto contractual, no se expiden los actos administrativos que justifiquen claramente porque se celebrar un contrato interadministrativo, o se falta al principio de publicidad. Las situaciones sobre irregularidades en los contratos interadministrativos se concretan en contratos en los que las universidades ejecutaron actividades recreacionales, hicieron estudios técnicos de obras para ampliar avenidas, contrataron el mejoramiento de gestión integral de residuos sólidos de comerciantes y empresarios, entre otros. Así mismo se ha hecho énfasis en que en este caso falta mejorar la deficiente regulación de estos. (Quintero, 2017). En este sentido una experiencia que ha sido valorada muy positivamente es la regulación de los convenios de asociación entre entidades públicas y privadas¹⁵ (Transparencia por Colombia, 2017b).

2.2. Contratación directa con universidades públicas.

a. Las entidades sometidas al Estatuto contractual y los regímenes de excepción.

Para culminar con el desarrollo de los propósitos planteados en el artículo en cuestión, se tomó del documento EBC 2019, la presentación de resultados generales, el cual fue suministrado directamente por la Dirección del Observatorio de Culturas de Bogotá, para analizar el comparativo de los resultados de las encuestas bienales de cultura aplicadas en los años 2017 y 2019.

Aunque en principio las entidades estatales, por disposición legal¹⁶, están sometidas al Estatuto de la contratación existen algunas excepciones a esta regla, las que según señala Transparencia por Colombia (2019b) han proliferado a un punto algunos estudios han documentado cerca de 150 regímenes especiales¹⁷.

¹⁴ Artículo 2 Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 95 de la ley 1474 de 2011.

¹⁵ Decreto 092 de 2007.

¹⁶ Artículo 32 Ley 80 de 1993.

¹⁷ Esta es la cifra que indica Transparencia por Colombia citando a Barreto Moreno A.A. (2018)

Entre las entidades que tienen este régimen de excepción se encuentran, entre otros los contratos que celebre el Banco de la República¹⁸, las universidades públicas los establecimientos de crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, los contratos de ciencia y tecnología¹⁹, los contratos de concesión de los servicios y de las actividades de telecomunicaciones, los servicios públicos domiciliarios²⁰. También están exceptuados del EC los contratos que celebra el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura²¹, las Empresas sociales del estado²², las empresas industriales y comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta²³

Esta “excepción” que se traduce en una regulación especial, tiene su fundamento en la norma que las inscribe en un régimen especial y en sus propios manuales de contratación. (Colombia Compra Eficiente 2016). En los manuales de contratación se debe consignar una descripción de los procedimientos mediante los cuales se seleccionarán los contratistas, los plazos de los procedimientos, reglas para evaluación de ofertas y en escenarios en que esta un empate, procedimiento para aplicar las restricciones establecidas en la Ley 996 de 2005 y todos aquellos parámetros que garanticen el cumplimiento de los objetivos del sistema de compra pública. Colombia Compra Eficiente (2016).

En todo caso a estas entidades (exceptuadas) les son plenamente aplicables de las normas que, según se señaló, buscan combatir la corrupción. De este modo las entidades estatales no sujetas al Estatuto Contractual deben aplicar los principios de la función administrativa²⁴ y la reglamentación sobre el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Así mismo les es aplicable el Estatuto anticorrupción y la ley de transparencia y de acceso a la información pública.

El número creciente de entidades sujetas a estos regímenes de excepción ha generado preocupación, por la muy escasa regulación a las mismas.

En consecuencia (y pese a las muchas reformas que ha soportado el estatuto de la contratación estatal) los regímenes excepcionales son objeto de regulación mediante “correcciones superficiales, como ocurrió con la asociación público-privada”. Barreto Moreno A.A. (2018). Teniendo en cuenta lo anterior, es importante advertir que la magnitud de los recursos que se contratan en estos regímenes de excepción, valiéndose de la modalidad de contratación directa fue analizada por un estudio de Zuleta, M. y Caro, C. (2020) como se muestra en la siguiente gráfica.

¹⁸ Ley 31 de 1992

¹⁹ Ley 29 de 1990

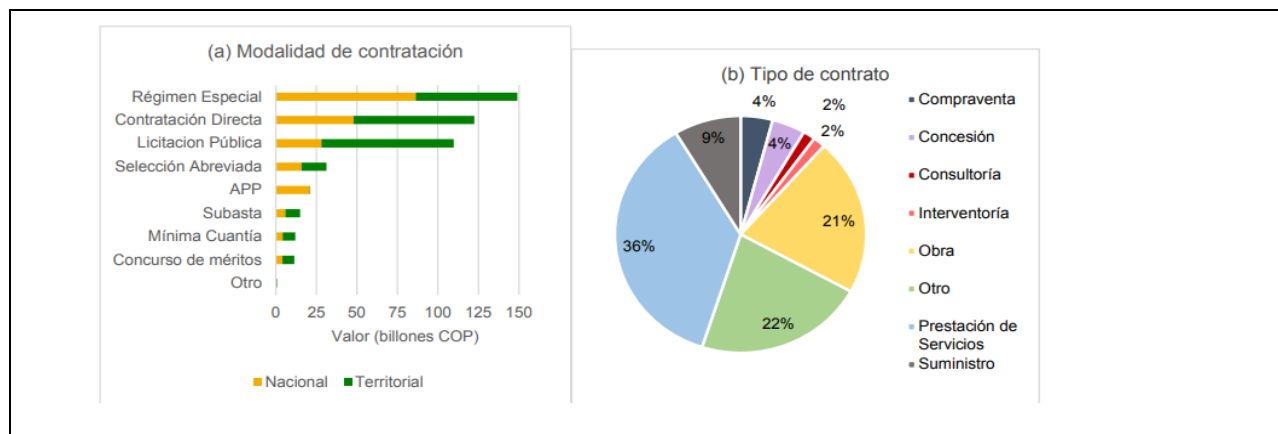
²⁰ Ley 142 de 1994

²¹ Ley 397 de 1997

²² Ley 489 de 1998

²³ ibidem

²⁴ Artículo 14 Ley 1150 de 2007.



Modalidad y tipo de contrato 2014 -2019. Fuente: Zuleta, M. y Caro, C. (2020:7)

Estos datos indican la importancia del valor de la contratación de los regímenes especiales a nivel nacional y territorial. También es un indicador de que el mecanismo de selección por excelencia, la licitación, ha sido superado por la contratación directa, el que, paradójicamente, es una modalidad de excepción. Teniendo en cuenta las características legales de la contratación directa no sorprende que el mayor porcentaje de contratos suscrito entre 2014 y 2019 sea el de prestación de servicios cuyo objeto, aunque bien precisado en la ley, puede estar siendo utilizado para evadir procesos de selección objetiva, suplir vacantes y pagar cuotas burocráticas en la administración. También genera inquietud el número importante de escándalos por malas prácticas contractuales, manejos indebidos de recursos y toda serie de prácticas de corrupción en las entidades que tienen regímenes especiales de contratación. (Barreto, 2018).

13

b. Las Universidades públicas: un régimen especial en materia contractual.

En el sector educativo, las universidades públicas gozan de este régimen especial de contratación, el cual tiene fundamento en el artículo 69 de la CP de 1991 que estableció que las instituciones universitarias tienen la facultad para darse sus propios estatutos, nombrar sus directivas, y administrarse. Es decir, la Constitución Política les reconoció plena autonomía²⁵, que abarca el plano financiero, técnico y administrativo.

Esto significa que las universidades pueden establecer y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, (Corte Constitucional, Sentencia C-507/08) admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Esta autonomía no impide que las universidades se sometan al control y vigilancia de los organismos de control y del Ministerio de Educación Nacional. (Corte Constitucional, Sentencia C-507/08). En el marco de esta autonomía, las universidades tienen un régimen

²⁵ El principio de autonomía universitaria tiene su fundamento en la Constitución Política de 1991 y en la Ley 30 de 1992.

contractual propio por lo que es uno de los regímenes de excepción, establecidos en el Estatuto de la Contratación Estatal²⁶.

Según la Corte Constitucional y el Consejo de Estado la actividad contractual de las universidades está sujeta a normas de derecho civil y comercial. Consejo de Estado (2008). Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Radicación número: 73001-23-31-000-1995-03243-01(14519). Lo que no impide que en sus procesos contractuales las universidades deben seguir los principios de la contratación Estatal y los principios de la gestión pública²⁷, y acatar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstos por la Ley. En este sentido, las universidades públicas, dando cumplimiento al principio de la publicidad, por citar un caso, las universidades están obligadas a publicar en el Sistema Electrónico de Contratación sus documentos contractuales. Colombia Compra Eficiente (2013). Circular externa 01 del 21 de junio del 2013 Obtenida desde https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/20130621circular1publicacionensecop.pdf

Por su parte, las controversias en las cuales sean parte, las universidades públicas, por el sólo hecho de ser entidades estatales, las debe resolver la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Consejo de Estado (2008). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Radicado 66001-23-31-000-1995-04169-01(14169). Consejo de Estado (2008). Consejo de estado, sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Radicación número: 73001-23-31-000-1995-03243-01(14519).

Atendiendo a este régimen especial de las universidades estatales no están obligadas a seguir las modalidades contractuales previstas en el Estatuto de la contratación Estatal por lo que estas entidades, han optado por diseñar un propio marco de regulación (manuales), que establecen las modalidades contractuales y que suele seguir la estructura de las previstas en el Estatuto Contractual.

La autonomía concedida a las universidades no en pocas ocasiones ha derivado en arbitrariedad y no son pocas las universidades que han celebrado toda clase de convenios interadministrativos, con el fin de facilitar la celebración de contratos, hacerle “el quite a la ley”, omitiendo procedimientos, requisitos, saltándose la selección objetiva.

La falta de idoneidad de las universidades para cumplir con los objetos previstos ha conducido a la falta de ejecución de los contratos, detrimentos patrimoniales y, en últimas, no ha permitido satisfacer los fines del estado. Entre las malas prácticas contractuales, relacionadas con los contratos suscritos por las universidades se encuentran los pliegos de condiciones, los cuales se elaboran a la media del oferente que (se sabe) será contratado, la falta de publicidad en estos convenios, el abuso de la contratación bajo la declaratoria de urgencia manifiesta, el fraccionamiento del contrato, la adjudicación de contratos a oferentes que muestran precios artificialmente bajos. Beltrán, J. (2016)

²⁶ Artículo 28 y 57 y 93 de la Ley 30 de 1992.

²⁷ Artículo 209 Constitución Política de 1991.

Estas acciones de las universidades han generado críticas por los altos riesgos que genera, por lo que se ha sugerido revisar la autonomía universitaria en su dimensión contractual. Beltrán, J. (2016). Por ejemplo, Entre 2014 y 2019, la contratación de las universidades valiéndose del régimen especial, ascendió \$ 4.904.340.914.510. Zuleta, M. y Caro, C. (2020:57). De igual manera más de la mitad del valor de la contratación de las universidades (en este mismo periodo), fueron contratos de prestación de servicio, los que ascendieron a la suma de \$2.735.238.054.423, seguidos por los contratos de suministro y los de compraventa (2020:62).

El exceso y los desvíos que se presentaron con los convenios interadministrativos celebrados entre entidades públicas sometidas al estatuto de contratación y universidades, quienes en virtud de su autonomía universitaria no se encuentran sometidas al estatuto contractual, conllevo a que mediante la Ley 1150 de 2007 se precisara que el objeto del convenio debe tener relación directa con el objeto de la institución. Para las universidades esta prescripción significa que dicho objeto debe estar alineado con lo previsto por la Ley 30 de 1992. Consejo de Estado (2012). Sala de consulta. Radicación número: 11001-03-06-000-2012-00016-00(2092).

Ahora bien, cuando las Universidades Públicas, entre otras entidades, celebren contratos interadministrativos de obra, de suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública, aquellos deben estar precedidos de una licitación pública o selección abreviada. No existe entonces una autorización para que las universidades celebren contratos interadministrativos que no tienen una relación directa con el objeto de la entidad ejecutora. Consejo de Estado (2012). Sala de Consulta. Radicación número: 11001-03-06-000-2012-00016-00(2092).

Estas son las normas y la jurisprudencia que precisa el alcance de los contratos interadministrativos. Y pese a las mismas, se han advertido que estos procesos tendrían anomalías manifiestas en que se suscriben con universidades que carecen de idoneidad para ejecutar el objeto contractual, no se expiden los actos administrativos que justifiquen claramente porque se celebre un contrato interadministrativo, o se falta al principio de publicidad. Las situaciones sobre irregularidades en los contratos interadministrativos se concretan en contratos en los que las universidades ejecutaron actividades recreacionales, hicieron estudios técnicos de obras para ampliar avenidas, contrataron el mejoramiento de gestión integral de residuos sólidos de comerciantes y empresarios, entre otros²⁸.

2.3. La contratación de actividades de ciencia, tecnología e innovación.

a. Las actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El punto clave en esta modalidad es preguntarse ¿qué es una actividad científica?, de acuerdo con la OECD (2002) la actividad científica ha sido descrita como “el proceso de investigación y desarrollo experimental (I+D) definido como el trabajo creativo llevado a cabo de forma sistemática para incrementar el volumen de los conocimientos humanos, culturales y

²⁸ Estos fueron algunos de los casos que habría señalado la Procuraduría en un informe que emitió sobre el tema en 2011. Sobre el tema léase. Quintero, G (2011). Procuraduría advierte sobre irregularidades en contratación en universidades públicas 2011. Recuperado de: <http://www.radiosantafe.com/2011/12/21/procuraduria-advirtessobre-irregularidades-en-contratacion-en-universidades-publicas>

sociales y el uso de esos conocimientos para derivar nuevas aplicaciones en todos los campos de la ciencia y la tecnología, e involucra la investigación básica, aplicada y el desarrollo experimental” (OECD, 2002).

La I+D hace parte de un conjunto más grande de actividades relacionadas con la generación y uso del conocimiento, conocidas como actividades científicas y tecnológicas. Estas incluyen, además de I+D, la enseñanza y la formación de científicos e ingenieros, y los servicios científicos y tecnológicos. Estos servicios comprenden las actividades relacionadas con la investigación y el desarrollo experimental que contribuyen a la producción, difusión y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos. Dentro de esta categoría se encuentran los servicios de información científica y técnica, recopilación de datos, ensayos y normalización, estudios de viabilidad, trabajos administrativos y jurídicos relativos a patentes y licencias, estudios rutinarios sobre aplicación habitual de conocimientos médicos especializados, estudios relacionados con política y actividades rutinarias de desarrollo de software.

Las actividades científicas y tecnológicas, junto con las asociadas al concepto de innovación presentadas anteriormente, son las que se denominaran como ACTI.» Documento CONPES 3582 de 2009. Este concepto agrupa, además, diferentes actividades entre las cuales se encuentran : los servicios científicos y tecnológicos que engloba la actividades relacionadas con la investigación y desarrollo (I+D) que contribuye a la producción, difusión y aplicación de conocimientos científicos y técnicos, como por ejemplo la recolección de datos científicos, que implica recolección procesamiento, análisis y publicación de datos de fenómenos naturales y humanos (Documento Instructivo para el uso del clasificados de política transversal, Actividades Científicas, Tecnológicas y de Innovación en el sistema BPIN, DNP-Dirección de Desarrollo Empresarial Grupo de Ciencia, Tecnología e Innovación).

16

Aunado a lo expuesto, la Corte Constitucional en su sentencia T-677 de 2004 indicó que el Estado tiene el deber de garantizar el fomento de la ciencia y la tecnología como un instrumento eficaz para consolidar y materializar el derecho a la educación, cuya función social (Art.67 de la CP) incluye el crear condiciones que posibiliten a los individuos desenvolverse en un contexto social en el cual los principios de heterogeneidad y pluralismo que caracterizan nuestra Constitución se orientan hacia la construcción de un orden social inclusivo.

Así mismo en la Sentencia C-395 de 2015, la Corte señaló que la investigación científica y el desarrollo tecnológico hacen parte de la cultura y se han convertido en una responsabilidad del Estado de amplio espectro, hasta el punto que debe asumirlos como un presupuesto básico de la educación y particularmente de la formación universitaria (C.P. arts. 69 y 70), e igualmente como instrumento del desarrollo económico y social y, específicamente del apoyo a la producción de alimentos, que goza de su especial protección (art. 65). Tanto es así, que en los planes respectivos tienen que incluirse recursos de inversión para el fomento de las actividades científicas (C.P. art. 71). Consecuente con lo expuesto, la Corte reitera lo que expresó en anterior oportunidad en el sentido de que la destinación de recursos públicos con la participación de los particulares en las actividades relativas al desarrollo y fomento de la ciencia y la tecnología constituye una excepción a la norma del art. 355 superior.

Aunque el Decreto 591 de 1991 fue derogado por la Ley 80 de 1993, actualmente²⁹ se mantienen vigentes los tres (3) tipos contractuales que se pueden suscribir para desarrollar actividades de ciencia, tecnología e innovación. Estos son los convenios de financiamiento, los de administración de proyectos y los convenios especiales de cooperación.

Para su celebración las entidades contratantes deben tener en cuenta lo regulado en el decreto 591 de 1991 y las demás normas que lo modifiquen, adicionen o deroguen, toda vez que es esta la norma que determina lo que debe entenderse por actividades de esta índole; sin embargo, debe tenerse en cuenta que solo se encuentran vigentes los artículos 2, 8, 9, 17 y 19; los demás se encuentran derogados por el artículo 81 de la Ley 80 de 1993.

Según Colombia Compra Eficiente, entre las actividades de ciencia, tecnología e innovación se encuentran entre otras, las orientadas a: crear, fomentar, desarrollar y financiar empresas que incorporen innovaciones científicas o tecnológicas aplicables a la producción nacional; al manejo del medio ambiente o al aprovechamiento de los recursos naturales; organizar, crear y apoyar centros científicos, tecnológicos y de innovación, parques tecnológicos, incubadoras de empresas y empresas de base tecnológica; formar y capacitar el recurso humano para el avance y la gestión de la ciencia, tecnología e innovación; establecer y conformar redes de investigación e información científica, tecnológica y de innovación; crear fondos de desarrollo científico, tecnológico y de innovación a nivel nacional y regional, fondos especiales de garantías y fondos para la renovación y el mantenimiento de equipos científicos; realizar seminarios, cursos, congresos, talleres y eventos nacionales o internacionales de ciencia, tecnología e innovación, entre otros³⁰. En caso de que exista duda sobre estas actividades es el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación el competente para pronunciarse. (**Colombia Compra eficiente ,2013b**)

17

Por su parte el documento CONPES 3582 de 2009, también se refiere a las actividades de ciencia tecnología e innovación, entre las cuales se encuentran los servicios científicos y tecnológicos que engloba las actividades relacionadas son la investigación y desarrollo (I+D) que contribuyen a la producción, difusión y aplicación de conocimientos científicos y técnicos.

Finalmente conviene precisar que los contratos para la ejecución de programas, proyectos y actividades de ciencia, tecnología e innovación pueden celebrarse en la modalidad de contratación directa de acuerdo con lo dispuesto en el literal (e), numeral 4, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 33 de la Ley 1286 de 2009

b. Problemáticas asociadas a la contratación de actividades de ciencia, tecnología e innovación.

La modalidad de contratación directa también ha sido utilizada para celebrar los contratos de ciencia tecnología e innovación, una categoría de contratos estatales que desde hace algunos años es objeto de denuncias e investigaciones por prácticas de corrupción en el diseño y ejecución de proyectos que tiene como fin contratar actividades de Ciencia Tecnología e Innovación. Son varios los hechos que explican los manejos indebidos en dichos proyectos.

²⁹La vigencia de estos tipos de contrato fue ratificada por la Circular Externa no. 9 de 2013 expedida por Colombia Compra Eficiente.

³⁰ Circular Externa no. 9 de 2013 expedida por Colombia Compra Eficiente.

El primero es la creación de un Fondo especial de Ciencia Tecnología e innovación, a nivel constitucional, artículo 361 de la Constitución Política de 1991, para el cual se destinan el 10% de los ingresos del Sistema General de Regalías³¹. Este porcentaje se traduce en recaudos tan cuantiosos que se calcula que entre 2012 y 2015 tenía recursos por \$1,5 billones. **Unimedios (2017)**

Es tarea de las Gobernaciones presentar los recursos a una instancia colegiada (OCAD) que evalúa, viabiliza, aprueba y prioriza los proyectos. La contratación que demanda la ejecución de estos proyectos es competencia de las gobernaciones. Este diseño institucional sumado a la cuantía de los recursos ha convertido a los contratos en un nicho de toda serie de prácticas indebidas.

El segundo hecho que posibilita que en los proyectos de ciencia tecnología e innovación sean objeto de apropiación indebida de sus recursos es la facultad, prevista por la ley, de valerse de la contratación directa para celebrar estos contratos.

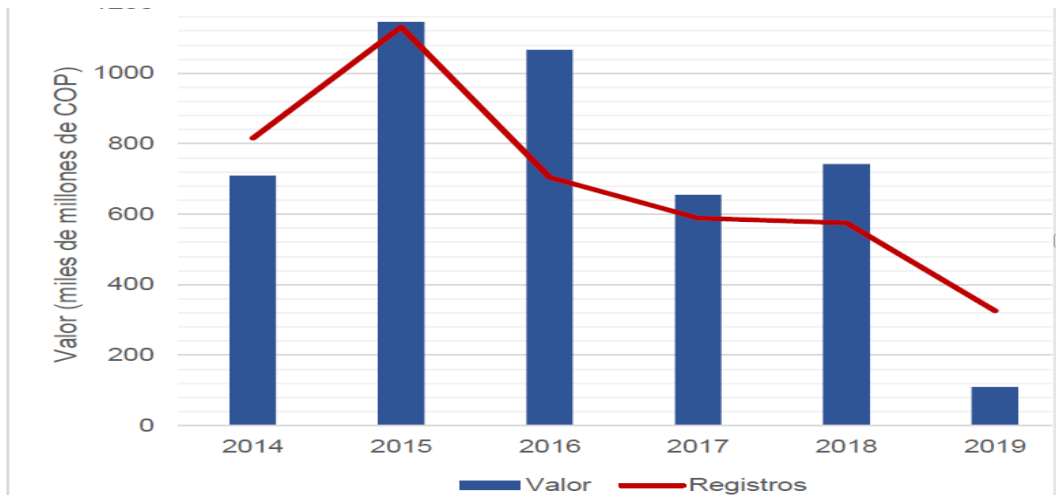
Y finalmente la corrupción en estos contratos se genera en la dificultad para definir el alcance de las actividades de ciencia tecnología e innovación. Esta última circunstancia ha generado que, por ejemplo, se rotulen como actividades de ciencia tecnología e innovación actividades que estrictamente no se inscriben en el marco regulatorio existente. De este modo, las investigaciones adelantadas por los organismos de control han hecho evidente como, por citar un caso, en un proyecto de inversión cuyo objeto era fortalecer capacidades tecnológicas los recursos también se destinaron a un asadero de pollos y a un spa (**El nuevo siglo, 2017**).

Otro caso paradigmático del uso y abuso de esta modalidad de contratación se generó en Bogotá hace unos años con la famosa “máquina tapahuecos”, en la que se acudió para la contratación de un claro contrato de obra. Hace un par de años un juez penal condenó a la directora de la Unidad Administrativa de Malla Vial por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales al determinar que habría camuflado a un contrato de ciencia y tecnología, cuando su objeto real era de obra para el mantenimiento de la malla vial. De esta forma, no se cumplieron los requisitos de ley porque, para esa modalidad, debió haberse realizado una licitación pública (Fiscalía, 2018).

Aunque la celebración de contratos de ciencia tecnología e innovación, es menos frecuente que la de los convenios interadministrativos o la de los contratos de prestación de servicios, no deja de comprometer valores importantes.

De hecho, entre 2014 y 2019 se estima que a nivel nacional el valor de estos contratos fue de \$3.399.792.349.451, a nivel territorial de \$ 1.029.418.595.140 5.920 para un total de \$ 4.429.210.944.591 12.08. **Zuleta, M. y Caro, C. (2020:17)**.

³¹ El monto de los recursos que recibió el Fondo de Ciencia Tecnología e innovación es tan alto que según el mencionado análisis de Unimedios, se calcula que entre 2012 y 2015 se represaron \$1,5 billones, y hubo casos en los que algunos departamentos no llegaron a ejecutar un solo peso del Fondo.



Contratos de ciencia tecnología e innovación. 2014-2019. Fuente: Zuleta, M. y Caro, C. (2020:39)

La contratación del Ministerio de Ciencia Tecnología e innovación, mediante la a contratación directa (invocando que se trata de contratos de ciencia, tecnología e innovación) es muy importante.

Así, se identifican 678 contratos de este tipo (entre 2014 y 2019) cuyo valor asciende a \$1.311.847.122.178 y que se organizan así: los 4 registros de consultoría por valor de \$946.515.173; (ii) 1 registro de fiducia sin valor registrado; (iii) 617 registros de otro tipo de contrato por valor de \$1.304.617.756.618; y (iv) 56 registros de prestación de servicios por valor de \$6.282.850.387. Fuente: Zuleta, M. y Caro, C. (2020:40). Entre los contratistas figura, según el análisis de Zuleta, M. y Caro, las universidades con 816 registros y de fundaciones con 699 registros. (2020:40).

En conclusión, en materia educativa las Universidades que hacen uso de su autonomía han celebrado convenios interadministrativos y contratos de ciencia y tecnología valiéndose de la contratación directa, eludiendo otras modalidades contractuales. En el contexto actual la existencia de regímenes exceptuados de la contratación y el uso de la contratación directa, pueden favorecer prácticas de corrupción por las condiciones relativamente “flexibles” de esta modalidad, en la que no es necesario que exista pluralidad de oferentes, no se demandan ciertas garantías y los principios de la contratación se atenúan

III. Conclusiones.

El análisis propuesto permite concluir que en el país existe una evolución normativa importante en materia contractual que ha buscado, al menos sobre el plano teórico, frenar toda serie de prácticas indebidas en la contratación estatal.

Como se analizó en el documento las reformas más importantes experimentadas por el Estatuto de la Contratación Estatal han buscado fijar principios, requisitos, y toda serie de mecanismos para evitar la ejecución indebida de recursos públicos. Dentro de estos ajustes

normativos sobresale el esfuerzo por depurar y establecer claramente un ámbito de aplicación y unas modalidades de selección de contratistas, entre las cuales la licitación y la contratación directa. Mientras que la primera, según la ley está llamada a ser regla, las dinámicas informales que se identifican en materia contractual muestran que la tendencia es a privilegiar la excepción; es decir a valerse de la contratación directa. El uso (y el abuso de esta última modalidad) es una constante en el país lo que genera riesgos por el relajamiento de ciertos estándares, como la pluralidad de oferentes, la publicidad, que caracterizan esta modalidad contractual. El incremento de la contratación directa en los procesos contractuales de entidades como las Universidades, exceptuadas del Estatuto Contractual, y de las entidades territoriales certificadas es un hecho que puede asociarse a los manejos indebidos con los que se contratan bienes y servicios para el campo educativo.

La segunda conclusión es que pese a los avances de iniciativas como datos abiertos, que permite tener información sobre los contratos celebrados a través de la plataforma SECOPI y SECOP II, la información sobre su ejecución contractual es más bien deficiente. En consecuencia, es difícil establecer con exactitud cuántos recursos de los convenios interadministrativos, de los contratos de ciencia y tecnología se han perdido en el país. En cierto modo las soluciones ineficientes a problemas estructurales en materia contractual, estimulan la rápida transformación rápida de toda serie de prácticas indebidas; las que se adaptan al contexto social, político y económico del país y a los retoques legislativos tan frecuentes en Colombia.

En último lugar esta investigación evidencia que no existe una única fórmula para combatir la corrupción que puede afectar el derecho a la educación. En este sentido se impone reflexionar sobre alternativas de solución que pasan por una revisión, actualización y depuración del amplio marco normativo que sustenta la contratación de entidades estatales, incluidas las universidades. Mas que reformar se impone concienciar a los contratantes y a los contratistas para que cumplan con todos los referentes a nivel constitucional y legal que regulan la contratación. Este es el caso de los principios, como el de transparencia y de precaución, que de ser aplicados satisfactoriamente permitirían orientar la gestión estatal.

Estos ajustes para prevenir y contener actos de corrupción pueden ser ineficientes si no se fortalece la capacidad técnica y la integridad del talento humano que es, en últimas, la encargada de gestionar cualquier proceso contractual. Y al mismo tiempo estas acciones pueden ser estériles si no se acompañan con un sistema de investigación, juzgamiento y sanción eficientes..

Referencias bibliográficas.

Alcaldía de Bogotá. Secretaria de Educación de Bogotá. (2020) seguimiento al programa de atención escolar a la ciudad. Obtenido desde https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/inline-files/Seguimiento%20PAE%2031072020.pdf

- Bahamón, M. (2018). Elementos y presupuestos del contrato Estatal. Obtenido desde: <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/23523/1/elementos-y-presupuestos-de-la-contratacion-estatal.pdf>
- Barreto Moreno, A. (25 de mayo de 2018). Razones para una intervención integral de los regímenes especiales de contratación en Colombia. *Ámbito Jurídico*. Obtenido desde: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/especiales/administrativo-ycontratacion/razones-para-una-intervencion-integral-de-los>
- Ballesteros, C. (2013). EL RÉGIMEN CONTRACTUAL DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO. Tesis para obtener el título de magister en Derecho Administrativo. Universidad del Rosario. Obtenido desde <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4765/84088304-2013.pdf?sequence=1>
- Beltrán, J. (2016). Los sistemas de contratación empleados por las universidades públicas. *Nuevo Derecho*, 10(14), 97-124. Obtenido desde: <https://doi.org/10.25057/2500672X.663>
- Benavides, J. (2004). El contrato estatal. Ed. Universidad Externado de Colombia.
- Beltrán, J. (2016). Los sistemas de contratación empleados por las universidades públicas. *Nuevo Derecho*, 10(14), 97-124. Obtenido desde: <https://doi.org/10.25057/2500672X.663>
- Bernal, R.; González, J.; Henao, J.; Junguito, R.; Meléndez, M.; Montenegro, A.; Ramírez, J. C; Uribe, J. y Villar, L. (marzo de 2018). Informe final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, diciembre de 2017. Bogotá: Comisión del Gasto y la Inversión Pública - Fedesarrollo.
- Cáceres, D., Guerra, D. y Yáñez, D. (2014). Método, metodología y técnicas de la investigación aplicada al derecho. Obtenido desde: http://fui.corteconstitucional.gov.co/doc/pub/31-08-2017_7b9061_60327073.pdf
- Canache, D y Allison, Michael E. (2005). Perceptionsofpoliticalcorruption in Latin American democracies. *Latin American Politics and Society*, 2005, vol. 47, no 3, p. 91-111.
- Chávez, A, (2012), los convenios de la administración: entre la gestión pública y la actividad contractual. Bogotá: Editorial de la Universidad del Rosario.
- Colombia Compra eficiente (2013b).Circular Externa no. 9 de 2013 e https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce_circular_unicapdf
- Colombia Compra Eficiente (2016). Guía para las Entidades Estatales con régimen especial de contratación. Obtenido

desde https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_regimen_especial.pdf

- Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo (2001). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Sección tercera Radicación número: 11001-03-26-000-1996-3771-01(12037)
- Consejo de Estado. (2001). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Radicado 25000-23-26-000-1997-04390-01 (18080).
- Consejo de Estado (2005). Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Radicación número: 73001-23-31-000-1995-03243-01(14519)
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00043-00(36805)
- Consejo de estado (2010). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala de consulta y servicio. Radicación numero: 1001-03-06-000-2010-00110-00.
- Consejo de Estado (2011). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Radicado. de radicado 52001-23-31-000-1996-08183-01(15.940)
- Consejo de estado. (2011). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda. Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00168-00(0581-11)
- Consejo de Estado. (2011). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda. Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00168-00(0581-11)
- Consejo de Estado (2013). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente Enrique Gil Botero. Radicado: 52001 – 23- 31- 000-1999- 00985 – 01 (23088)
- Consejo de Estado (2015). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala de Servicio Consulta Civil. Radicación número 2078078.
- Consejo de Estado (2015). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala de consulta y servicio civil. Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00118-00(2260).
- Consejo de Estado. (2001). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado número:25000-23-26-000-1997-04390-01 (18080).
- Consejo de Estado (2007). Sala de lo Contencioso Administrativo sección Tercera. Radicación número: 85001-23-31-000-1996-00309-01(15324).
- Consejo de Estado (2012). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala de consulta. Radicación número: 11001-03-06-000-2012-00016-00(2092)

- Consejo de Estado (2015). Sala de lo Contencioso Administrativo. sala de consulta y servicio civil. Radicado número: 11001-03-06-000-2015-00118-00(2260). Obtenido desde: [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2015-00118-00\(2260\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2015-00118-00(2260).pdf)
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2002). CONPES 3186. Una política de estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública. Obtenido desde: <https://colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3186.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013). CONPES 167 Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción. Obtenido desde: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83097>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2021). CONPES. 4024. Concepto favorable a la nación para contratar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por usd 100 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el programa para la transformación digital de la justicia en Colombia- fase i Obtenido desde: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4024.pdf>
- Contraloría General de la República. (2018). Grandes Hallazgos. Obtenido desde contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff
- Corporación Transparencia por Colombia (2019). Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018. Monitor ciudadano de la corrupción. Tercer informe. Obtenido desde <file:///C:/Users/Carolina/Documents/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>
- Corporación Excelencia para la Justicia (2019). La eficiencia en el sector justicia colombiano, énfasis en la jurisdicción ordinaria. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3793/Repor_Mayo_2019_Camacho_et_al_final.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Corte Constitucional mediante sentencia (1999). Sentencia C-617/99. Obtenido desde: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Corte Constitucional (2004). Sentencia T-677/004. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Corte Constitucional (2019). Sentencia C-207/19. Obtenido desde: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Corte Constitucional (2017). Sentencia. C-005/17 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

- Corte Constitucional (2002). Sentencia C-508/02. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Corte Constitucional (2000). Sentencia [C-088/00](#). [Obtenido desde](#) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Corte Constitucional (2002). Sentencia C-508/02. [Obtenido desde](#) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-508-02.htm>
- Corte Constitucional. (2009). Sentencia [C-220/09](#). [Obtenido desde](#) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Corte Constitucional. (2008). Sentencia C-507/08. [Obtenido desde](#) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Corte Constitucional (2003). Sentencia C-629/03. [Obtenido desde:](#) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-629-03.htm>
- Corte Constitucional (2015). C-395/15. [Obtenido desde:](#) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal (2017). sentencia del 30 de noviembre de. M.P. Luis Antonio Hernández Barbosa. <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2017/12/SENTENCIA-20262-2017.pdf>
- Colombia Compra Eficiente. (2019). Manual de contratación de la modalidad de selección de mínima cuantía, elaborado por Colombia Compra Eficiente. [Obtenido desde:](#) https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_manual_minima_cuantia.pdf
- Cortes, F. (2021). La fiscalía y la politización de la justicia. [Obtenido desde:](#) <https://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/la-fiscalia-y-la-politizacion-de-la-justicia-AF14880761>
- Corporación Excelencia para la Justicia (2019). LA EFICIENCIA EN EL SECTOR JUSTICIA COLOMBIANO, ÉNFASIS EN LA JURISDICCIÓN ORDINARIA. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3793/Repor_Mayo_2_019_Camacho_et_al_final.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Corporación Transparencia por Colombia (2017). Quinta Encuesta Nacional de Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas. [Obtenido desde:](#) <https://transparenciacolombia.org.co/2017/12/01/quinta-encuesta-nacional-de-practicas-contrasoborno-en-empresas-colombianas/>
- Davila, L. (2016). Régimen Jurídico de la contratación estatal. Bogotá: Legis.

- Dogan, M. (2003). Méfiance et corruption: discrédit des élites politiques. *Revue internationale de politique comparée*, 2003, vol. 10, no 3, p. 415-432.
- El nuevo siglo. (2017). Corrupción infiltró regalías para ciencia. Obtenido desde <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/03-2017-asaderos-y-spa-con-fondos-de-ciencia-y-tecnologia>.
- El Tiempo (2020). Preparan nuevo estatuto único para normas de contratación pública. Obtenido desde <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/nuevo-estatuto-unico-para-normas-de-contratacion-publica-en-el-pais-532652>
- Ferejohn, J. (2008). Judicialización de la política, politización de la ley. BURGOS, Germán. Coordinación editorial. ILSA. En *Los jueces entre el derecho y la política*.
- Fiscalía (2018). Primera condena por maquina tapahuecos en Bogotá, disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/primera-condena-por-maquina-tapahuecos-en-bogota/>
- Hernández, A. (2019). La tragedia de los proyectos anticorrupción. Obtenido desde: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-social/la-tragedia-de-los-proyectos-anticorrupcion-71168>
- Hombres, R. (2002). La apertura y las reformas económicas. En: Modelos de Desarrollo Económico Colombia 1960 – 2002, Bogotá: Editorial Oveja Negra, 2002, p. 253
- Johnston, M. (2000) Corruption et démocratie: Menaces pour le développement, possibilités de réforme. *Tiers-Monde*, 2000, vol. 41, no 161, p. 117-142.
- Kalmanovitz, S. (2002). Constitución y modelo económico. en: el debate a la constitución, bogotá: Unal e Ilsa.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Superintendencia de Industria y Comercio Resolución número 46587 de 2018 (5 de julio de 2018). Obtenida desde <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Noticias/2018/AperturaPAE.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional. (2019). Programa de Alimentación Escolar, periodo –enero-diciembre 2019. Obtenido desde: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-357467_recurso_13.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2020). Rendición de cuentas 2019-2020. Obtenido desde https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-402288_recurso_1.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2020). Rendición de cuentas y agradecimiento 2019-2020. Obtenido desde https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-402288_recurso_1.pdf
- Misas, G., Oviedo, M., Franco, A., Viana Saldarriaga, J., & Camacho Castaño, A. (2005). La lucha anticorrupción en Colombia. Bogotá: Contraloría General de la República. Obtenido

desde:

repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/40544/Trabajo%20de%20grado%20La%20corrupción.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Misión de Observación Electoral (2019). Informe sobre hechos de corrupción cometidos por funcionarios públicos (1 de enero 2019 - 31 de agosto 2019). Obtenido desde: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/09/Informe-hechos-de-corrupci%C3%B3n-enero-agosto2019.pdf>

Ortega, a. & García, h. (2004) hacienda pública, segunda edición. Bogotá: ediciones ecoe.

Pérez , J. (2004). Derecho Constitucional Colombiano, séptima edición. Bogotá: editorial Temis,

Procuraduría General de la Nación (2019). Informe de Gestión 2018-2019. Obtenido desde: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5//25_Informe%20al%20Congreso%202018-2019.pdf

Procuraduría General de la Nación (2020). Boletín 3866. Obtenido desde [rocuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=net.comtor.cms.frontend.component.pagefactory.NewsComponentPageFactory&action=consultar_news&category=0&fecha_inicial=&fecha_final=&titulo=&contenido=&total_results=10417&max_results=10&first_result=90](https://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=net.comtor.cms.frontend.component.pagefactory.NewsComponentPageFactory&action=consultar_news&category=0&fecha_inicial=&fecha_final=&titulo=&contenido=&total_results=10417&max_results=10&first_result=90)

Procuraduría General de la Nación (2020). Boletín 622. Cargos a exsecretaria de Desarrollo Social y Salud de El Playón, Santander, por presuntas irregularidades en contrato de transporte escolar. https://www.procuraduria.gov.co/portal/Cargos-a-exsecretaria-de-Desarrollo-Social-y-Salud-de-El-Playon_-Santander_-por-presuntas-irregularidades-en-contrato-de-transporte-escolar.news

Quintero, G. (2017). Convenios y contratos interadministrativos: La necesidad de una legislación clara en aras de prevenir responsabilidades penales, disciplinarias y fiscales. Obtenido desde: <http://www.occp.co/convenios-y-contratos-interadministrativos-la-necesidad-de-una-legislaci%C3%B3n-clara-en-aras-de-prevenir>

Quintero, G (2011). *Procuraduría advierte sobre irregularidades en contratación en universidades públicas 2011*. Recuperado de: <http://www.radiosantafecom.com/2011/12/21/procuraduria-adviertesobre-irregularidades-en-contratacion-en-universidades- publicas>

Rajevic, E. (2012). Transparencia: qué están haciendo los gobiernos. En : El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Redacción de El País (2020). Insisten en alerta por presunta irregularidad de la Secretaría de Educación en contrato del PAE. Obtenido desde <https://www.elpais.com.co/cal/insisten-en-alerta-por-presunta-irregularidad-de-la-secretaria-de-educacion-en-contrato-del-pae.html>
- Restrepo, J. (2008). Hacienda Pública, octava edición, Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Restrepo J. y Betancur, G. (2020). Del principio de planeación en la contratación estatal: Un análisis teórico y fáctico en el orden jurídico colombiano. Obtenido desde: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v26n2/0718-0012-iusetp-26-02-104.pdf>
- Rose-Ackerman, S. (2001). La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma. Madrid, Siglo XXI de España Editores.
- Roa, D y Ferrer, H. (2020). La falta disciplinaria en la contratación estatal. Ediciones Nueva Jurídica.
- Rodríguez, M. (2018). Análisis del programa de alimentación escolar – PAE en la costa atlántica colombiana desde el enfoque de acción sin daño y construcción de paz. Obtenido desde <https://www.bivipas.unal.edu.co/bitstream/123456789/773/1/An%C3%A1lisis%20del%20programa%20de%20alimentacion%20escolar-PAE%20en%20la%20costa%20atl%C3%A1ntica%20colombiana%20desde%20el%20enfoque%20de%20Acci%C3%B3n%20sin%20Da%C3%B1o%20y%20Construcci%C3%B3n%20de%20Paz.pdf>
- Rosero, B. (2016), contratación estatal, manual teórico práctico. Bogotá: Ediciones de la U.
- Santos, J. (2009), Consideración sobre los contratos y convenios interadministrativos, en revista de la Universidad Externado. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2592>
- SchellerD`Angelo, A. & Silva, Sh. (2017). La corrupción en la contratación pública: operatividad, tipificación, percepción, costos y beneficios. Revista Via Iuris, (Nº 23).
- Tenera, J. y Muvdi, F. (2014). Estatuto General de Contratación Estatal y Régimen Excepcional: Urgencia Manifiesta en Entidades con Régimen Excepcional de Contratación (Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios). Trabajo de Grado. Obtenido desde: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/16809/u703036.pdf?sequence=1>
- Transparencia Internacional. (2000). Cuadernos de transparencia no.3 pactos de integridad en Colombia, primer año de experiencias julio de 2000. Obtenido desde https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/1_Cuaderno.pdf

- Transparencia por Colombia. (2017). 15 años de hallazgos a la institucionalidad colombiana. Obtenido desde: https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/indice-transparencia/ITEP_15años.pdf
- Transparencia por Colombia (2019a). Informe elecciones y contratos (2018-2019). Obtenido desde <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/EleccionesYContratos/EleccionesYContratos-2019.pdf>
- Transparencia por Colombia (2019b). Recomendaciones para fortalecer la lucha contra la corrupción en la gestión contractual. Obtenido desde: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-en-la-gestion-contractual.pdf>.
- Transparencia por Colombia (2021). Colombia no logra avances significativos en percepción de corrupción. Obtenido desde: <https://transparenciacolombia.org.co/2021/01/28/colombia-no-logra-avances-significativos-en-percepcion-de-corrupcion/>
- Unimedios. (2017) claves para el debate público. Regalías para fortalecer ciencia, tecnología e innovación como motor de desarrollo regional Una estrategia que requiere reestructurarse. Obtenido desde https://agenciadenoticias.unal.edu.co/uploads/media/Claves_Digital_No-67.pdf
- Viney, G. y Kourilsky, M. (1999). Le principe de précaution: rapport au Premier ministre. Obtenido desde: <https://www.vie-publique.fr/rapport/26392-le-principe-de-precaution-rapport-au-premier-ministre>
- Vasilachis de Gialdino, I, (1992). Métodos cualitativos. Los problemas teórico-epistemológicos. Obtenido desde: http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/vasilachis__irene__metodos_cualitativos_i__los_problemas_teorico_metodologicos_.pdf
- Vergara, L.(2014), *nuevo orden contractual en el código civil y comercial*, recuperado de Revista La Ley.
- Villareal, N. (2009). Obtenido desde: Buena fe subjetiva y buena fe objetiva. Equívocos a los que conduce la falta de claridad en la distinción de tales conceptos <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/download/410/390/>
- Vicepresidencia de la República (2020). abecé proyecto de ley integral de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción. Obtenido desde: <https://img.lalr.co/cms/2020/10/27080359/ABC-PL-Anticorrupcion-241020.pdf>
- Zuleta, M. y Caro, C. (2020). Mirada a las alertas de riesgo de corrupción del sistema de compra pública colombiano identificadas en el cálculo del índice con la metodología del IMCO.

Bogotá: Fedesarrollo, 81 p. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia. Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur ATN O/C 16465-RG. Obtenido desde: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3930>