

La Gestión Fiscal en la Contratación Estatal

Autor

German Daniel Camacho Grimaldo

Tutor

Juan José Gómez Acosta

Monografía para optar por el título de Especialista en Gestión Pública

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas - ECJP

Especialización en Gestión Pública

Bogotá

2020

Tabla de contenido

RESUMEN	4
ABSTRACT	5
INTRODUCCION	6
1. PLANTAMIENTO DEL PROBLEMA	8
2. JUSTIFICACION	13
3. OBJETIVOS	14
4. MARCO REFERENCIAL	15
5. MARCO TEORICO	25
6. LA GESTION FISCAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE LA CONTRATACION ESTATAL	35
7.CONCLUSIONES	61
8. VOCABULARIO	65
9.BIBLIOGRAFIA	67
10. RESUMEN ANALITICO ESPECIALIZADO	71

LISTA DE CUADROS

CUADRO No 1.	Comparación principios de la gestión fiscal y principios de la contratación estatal.	29
CUADRO No 2.	Procedimientos de selección bajo modalidad abreviada.	36
CUADRO No 3.	Causales de contratación directa.	40
CUADRO No 4.	Contenido de los documentos preparatorios del contrato.	44
CUADRO No 5.	Elementos estructurales del análisis del sector.	47
CUADRO No 6.	Características supervisión e interventoría.	51
CUADRO No 7.	Excepciones a la publicación de información.	59

Resumen

La gestión fiscal se manifiesta en la actividad contractual de las entidades públicas. Los procedimientos contractuales establecidos en las normas que regulan el sistema de compras públicas se constituyen en reglas de conducta para el funcionario que tiene a cargo la administración de los recursos públicos. Teniendo en cuenta lo anterior, en el trabajo se presenta una síntesis de procedimientos contractuales que deben observarse con rigor para satisfacer los principios de eficiencia, eficacia y economía en la administración del erario.

Previo a la identificación de los procedimientos contractuales de mayor impacto en la Gestión Fiscal, se abordan los principios fundamentales que rigen la actividad contractual y su complementariedad con los principios de la gestión fiscal expuestos en la Constitución Política, la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000.

La efectividad de los principios se materializa en el cumplimiento de los procedimientos establecidos para el sistema de compras públicas, por esta razón se identifican las actividades jurídicas, económicas y técnicas para la adecuada y correcta adquisición de los bienes y servicios públicos; aquí se destacan las modalidades de selección del contratista, la estructuración de documentos y estudios previos y las actividades de seguimiento al cumplimiento del objeto contratado. Todo esto con el propósito de brindar herramientas para una gestión pública que priorice la correcta inversión de los recursos públicos y facilite un seguimiento técnico por parte de los organismos de control.

Abstrac

Tax management is manifested in the contractual activity of public entities. The contractual procedures established in the rules governing the public procurement system are constituted by rules of conduct for the official in charge of the administration of public resources. In the light of the above, the work presents a synthesis of contractual procedures that must be rigorously observed in order to satisfy the principles of efficiency, efficiency and economics in the administration of the treasury. Prior to the identification of the contractual procedures with the greatest impact in Tax Management, the fundamental principles governing contractual activity and their complementarity with the principles of fiscal management set out in the Constitution are addressed Law 42 of 1993 and Law 610 of 2000.

The effectiveness of the principles materializes in the compliance with the procedures established for the public procurement system, for this reason the legal, economic and technical activities are identified for the proper and correct acquisition of the goods and public services; here are the modalities of contractor selection, the structuring of documents and previous studies and the follow-up activities to the fulfillment of the contracted object. All this with the purpose of providing tools for public management that prioritizes the correct investment of public resources and facilitates technical monitoring by control entities.

Introducción.

En Colombia la contratación con cargo a los recursos públicos es un asunto controversial. El clientelismo político y la ambigüedad y dispersión de su marco regulatorio generan un escenario próspero para la discrecionalidad y el favorecimiento de intereses particulares.

Este panorama revela que uno de los puntos más débiles de la gestión fiscal, es el asociado a la realización de las actividades jurídicas, económicas y técnicas para la adecuada y correcta adquisición de los bienes y servicios públicos. La contratación adelantada por los gerentes públicos en procura de la realización de los objetivos del Estado es una tarea que genera riesgos para el uso eficiente y eficaz de los recursos estatales. En el mismo sentido, la politización del control fiscal y las debilidades del proceso de vigilancia adelantado por las Contralorías, si no facilitan por lo menos si son tolerantes con la pérdida de recursos.

Los servidores públicos tienen el deber de invertir los recursos asignados a la entidad pública que representan, labor que realizan a través de la celebración de contratos en los que se debe perseguir la satisfacción del interés general, sin apartarse del marco constitucional y legal que rige el ejercicio de la función administrativa.

La facultad de comprometer los recursos públicos es lo que se denomina Gestión Fiscal y se trata de una actividad administrativa que impone deberes especiales a quien la ejerce, orientados a garantizar que las inversiones realizadas con los recursos públicos no se desvíen a la satisfacción de intereses particulares.

Como se puede observar, de la facultad de disponer y manejar los recursos públicos se desprenden, por un lado, deberes de vigilancia de la gestión administrativa y resarcimiento del daño en cabeza de la institucionalidad estatal; por otra parte, responsabilidades y reglas de conducta aplicables al gestor fiscal. Las consecuencias de una gestión fiscal que no se ciñe a sus

principios rectores, trascienden el plano individual y despliegan sus efectos en el colectivo, privando a la ciudadanía de servicios y bienes esenciales para un goce efectivo de sus derechos.

Si bien el ordenamiento jurídico es prolífico en normas y procedimientos que deben orientar la actividad contractual del Estado, es necesario realizar una conexión entre los principios de la gestión fiscal y los procedimientos que permiten su realización efectiva, orientado a brindar elementos de análisis de la gestión contractual, útiles a las auditorías adelantadas por los entes de control fiscal y que a la vez sirvan a los administradores de los recursos públicos para hacer un uso más eficiente y eficaz de estos. Aunque en la práctica, las actividades de vigilancia y control generan tensión y poca aceptación en el ejecutor de las políticas gubernamentales, es preciso superar esta dicotomía, pues tanto el alcalde, gobernador o director de una entidad pública, quien actúa como administrador del erario, como el auditor gubernamental, quien más que un contradictor es un aliado estratégico para lograr el buen uso de los recursos, persiguen los mismos propósitos: el cumplimiento de los fines del Estado y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Es por esta razón que en el presente trabajo se pretende articular las premisas de la gestión fiscal con los procedimientos de la contratación administrativa en sus etapas de planeación, ejecución y liquidación, con el propósito de brindar herramientas que garanticen la óptima inversión de los recursos públicos y que a la vez sirvan de guía a los procesos de auditoría adelantados por las contralorías.

1. Planteamiento del Problema

La Gerencia Pública exige la toma de decisiones orientadas a materializar los fines esenciales del Estado, a través de políticas, planes y proyectos que para ser ejecutados implican la administración y manejo de recursos públicos. Los servidores públicos tienen el deber de invertir los recursos asignados a la entidad pública que representan, labor que realizan a través de la celebración de contratos en los que se debe perseguir la satisfacción del interés general, sin apartarse del marco constitucional y legal que rige el ejercicio de la función administrativa.

La facultad de comprometer los recursos públicos es lo que se denomina Gestión Fiscal (Fajardo – Peña, 2017) y se trata de una actividad administrativa que impone deberes especiales a quien la ejerce, orientados a garantizar que las inversiones realizadas con los recursos públicos no se desvíen a la satisfacción de intereses particulares. Esta actividad, conforme lo estipulado en el Artículo 267 de la Constitución Política, es objeto de vigilancia por parte de la Contraloría General de la República, entidad que se encuentra facultada para realizar un control posterior y selectivo sobre las finanzas, la gestión de los recursos públicos y los resultados obtenidos, teniendo como parámetro de análisis la observancia de los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales.

Como se puede observar, de la facultad de disponer y manejar los recursos públicos se desprenden, por un lado, deberes de vigilancia de la gestión administrativa y resarcimiento del daño en cabeza de la institucionalidad estatal; por otra parte, responsabilidades y reglas de conducta aplicables al gestor fiscal. Las consecuencias de una gestión fiscal que no se ciñe a sus principios rectores, trascienden el plano individual y despliegan sus efectos en el colectivo, privando a la ciudadanía de servicios y bienes esenciales para un goce efectivo de sus derechos.

En Colombia la contratación con cargo a los recursos públicos es un asunto controversial. El clientelismo político y la ambigüedad y dispersión de su marco regulatorio generan un escenario

próspero para la discrecionalidad y el favorecimiento de intereses particulares. De acuerdo con el informe “Mejor Gasto Para Mejores Vidas” del Banco Interamericano de Desarrollo (2018):

Las adquisiciones constituyen un imán para las ineficiencias en la gestión y para la corrupción. El gran volumen de transacciones, junto con la compleja y estrecha interacción entre los sectores público y privado, hace que las compras públicas queden expuestas a diversos riesgos de malgasto, mala gestión y corrupción. Pocas actividades públicas ofrecen mayor tentación o más oportunidades para la corrupción. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, Pág. 92).

La contratación administrativa representa un malgasto cercano al 1.5% del PIB, ocasionado principalmente por el alto porcentaje que representan las compras de los entes territoriales dentro de las compras estatales totales, ya que estas son las más proclives a estar permeadas por la corrupción y los malos manejos. (Diario La República, 2018).

Las anteriores afirmaciones son ratificadas por la Contraloría General de la República (2018). En específico, esta entidad estableció que en Colombia la corrupción es un fenómeno estructural, que se presenta con mayor severidad en el ámbito territorial, en donde, las elecciones populares de alcaldes y gobernadores son importantes para fortalecer la democracia local. No obstante, éstas también han facilitado la labor de los corruptos que pretenden acceder a un porcentaje de los casi 50 billones de pesos que cada año, por regalías y sistema General de Participación (Contraloría General de la República, 2018.) engrosan el presupuesto de los entes territoriales: alcaldías y gobernaciones; esto es, de los recursos destinados para el desarrollo de los programas y proyectos en los sectores de educación, salud y el saneamiento básico.

Al fenómeno de corrupción se le debe sumar las deficiencias del marco regulatorio aplicable a la contratación estatal y las debilidades del control que se realiza sobre la inversión de los recursos públicos. En primer lugar, la normatividad aplicable a la adquisición de bienes y servicios es compleja y dispersa; la Ley 80 de 1993, que pretendía ser un estatuto único para

contratación estatal, terminó por convertirse en una excepción más, pues numerosas normas¹ de rango legal han creado regímenes excepcionales de contratación para diferentes áreas o actividades públicas y varios decretos reglamentarios de esta Ley adoptan definiciones sectoriales que han desarticulado la vocación unificadora de esta última. En segundo lugar, se tiene la precariedad del control que se ejerce sobre la inversión de los recursos públicos; la corrupción y falta de transparencia en la contratación pública también son alimentadas por la inocuidad de las instituciones jurídicas y de los procedimientos implementados para el ejercicio del control, el cual se caracteriza por ser poco especializado, pues las auditorias son adelantadas por funcionarios con exiguos conocimientos sobre contratación pública²; por priorizar la verificación del cumplimiento de formalismos y procedimientos, dejando de lado el análisis de aspectos que pueden constituir fuente de corrupción; y la alta politización de los entes de control, que le resta imparcialidad y veracidad a las decisiones e investigaciones adelantadas en el marco del ejercicio auditor (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

Esta realidad revela que uno de los puntos más débiles de la gestión fiscal, es el asociado a la realización de las actividades jurídicas, económicas y técnicas para la adecuada y correcta adquisición de los bienes y servicios públicos. La contratación adelantada por los gerentes públicos en procura de la realización de los objetivos del Estado es una tarea que genera riesgos

¹ Sobre el particular se pueden mencionar las siguientes: Ley 1508 de 2012 sobre asociaciones público-privadas; Ley 489 de 1998, en la que se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y en sus artículos 96 y 97 reglamenta los convenios de asociación entre entidades públicas y con entidades sin ánimo de lucro; los procedimientos para la celebración de contratos con entidades sin ánimo de lucro fueron establecida por el Decreto 092 de 2017. Ley 142 de 1994 en donde se estipula el régimen contractual de las empresas de servicios públicos domiciliarios. Ley 30 de 1992, que en sus artículos 28, 57 y 93 dispone un régimen especial de contratación para las universidades públicas.

² Evidencia de esta afirmación se encuentra en el manual específico de funciones, requisitos y competencias laborales de los empleos públicos de la planta de personal de la Contraloría General de la República, en donde se observa que en la planta global creada mediante Decreto 271 de 2000, compuesta por 2983 cargos profesionales, 2135 corresponden a la denominación profesional universitario grado 1, empleo que no exige ningún tipo de experiencia profesional para su ejercicio.

para el uso eficiente y eficaz de los recursos estatales. En el mismo sentido, la politización del control fiscal y las debilidades del proceso de vigilancia adelantado por las Contralorías, si no facilitan por lo menos si son tolerantes con la pérdida de recursos.

Si bien el ordenamiento jurídico es prolífico en normas y procedimientos que deben orientar la actividad contractual del Estado, es necesario realizar una conexión entre los principios de la gestión fiscal y los procedimientos que permiten su realización efectiva, orientado a brindar elementos de análisis de la gestión contractual, útiles a las auditorías adelantadas por los entes de control fiscal y que a la vez sirvan a los administradores de los recursos públicos para hacer un uso más eficiente y eficaz de estos. Aunque en la práctica, las actividades de vigilancia y control generan tensión y poca aceptación en el ejecutor de las políticas gubernamentales, es preciso superar esta dicotomía, pues tanto el alcalde, gobernador o director de una entidad pública, quien actúa como administrador del erario, como el auditor gubernamental, quien más que un contradictor es un aliado estratégico para lograr el buen uso de los recursos, persiguen los mismos propósitos: el cumplimiento de los fines del Estado y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos (Restrepo & Tuta, 2010).

1.1. Formulación del Problema.

El panorama presentado evidencia que los gerentes públicos y los encargados del control y vigilancia de los recursos, frente a la actividad contractual en particular y la gestión fiscal en general, presentan vacíos e incertidumbres de orden normativo y procedimental a cuya sombra se fraguan detrimentos al erario. Es por esta razón que en el presente trabajo se pretende articular las premisas de la gestión fiscal con los procedimientos de la contratación administrativa en sus etapas de planeación, ejecución y liquidación, con el propósito de brindar herramientas que

garanticen la óptima inversión de los recursos públicos y que a la vez sirvan de guía a los procesos de auditoría adelantados por las contralorías.

No se trata de establecer un catálogo de procedimientos para la adquisición de bienes y servicios, pues los mismos se encuentran definidos en el estatuto contractual; el problema que se pretende abordar es el de las acciones que se deben desplegar para que la observancia de los procedimientos administrativos en materia de compras públicas redunde en la materialización de los principios de la gestión fiscal.

2. Justificación

El interés de estudiar las acciones que permiten la concreción del concepto de gestión fiscal en las relaciones contractuales se funda precisamente en esa guarda del patrimonio público, que se constituye en un deber de cualquier persona que despliegue actos de gestión fiscal y en una función administrativa de vigilancia encomendada constitucionalmente a la contraloría. El fin perseguido es suministrar elementos de análisis en torno a la gestión y la responsabilidad fiscal, que sirvan de guía tanto a auditores como a los ejecutores de los programas de gobierno, para la vigilancia, por un lado, y la gestión por el otro, de los recursos públicos a través de contratos que son ejecutados por particulares que actúan como colaboradores de la administración.

El control fiscal ha encontrado limitaciones al evaluar la gestión adelantada por los particulares colaboradores de la administración pública en la provisión de bienes y servicios públicos. Aunque existen desarrollos normativos, doctrinales y jurisprudenciales para zanjar esta dificultad, en la práctica no existe claridad conceptual respecto de la configuración de los elementos constitutivos de la gestión fiscal en el marco de los procesos de adquisición de bienes y servicios adelantados por la administración pública.

Es por esta razón que se justifica un estudio de los elementos que componen la gestión fiscal haciendo un análisis permanente de su adecuación los procedimientos que se deben observar en el proceso de compras públicas para garantizar la inversión de los recursos públicos en condiciones de eficiencia, economía y eficacia.

3. Objetivos

3.1. Objetivo General

Identificar los elementos constitutivos de la gestión fiscal en el marco de los procedimientos adelantados por la administración pública para la adquisición de bienes y servicios, en sus etapas de preparación, ejecución y liquidación.

3.2. Objetivos Específicos

Definir el alcance de la responsabilidad derivada del ejercicio de la gestión fiscal y de la gestión contractual, estableciendo sus puntos de encuentro y de diferenciación.

Identificar las manifestaciones de la gestión fiscal en los procedimientos establecidos en el estatuto de compras públicas en sus etapas de planeación, ejecución y liquidación de los contratos.

Formular unas recomendaciones básicas para tener en cuenta en los procesos de compras públicas y en los ejercicios de auditoría que sobre ellas adelantan las contralorías, con el propósito de garantizar una óptima inversión y vigilancia de los recursos públicos.

4. Marco de Referencia

Para el desarrollo del presente trabajo, es necesario establecer el alcance del concepto de Gestión Fiscal y sus repercusiones en el campo de la contratación pública. Por esta razón en los párrafos siguientes se hará un estudio de las definiciones y componentes del concepto de Gestión Fiscal y del alcance de la responsabilidad derivada de su ejercicio. Seguidamente, se realizará una breve introducción a los principios básicos de contratación estatal que son relevantes para el logro de los objetivos propuestos.

4.1 Principios de la Gestión Fiscal.

Aspectos Normativos:

- Constitución Política

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, ***eficacia***, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Artículo 267: El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

(...) La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la ***eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales***.

Artículo 268: El contralor general de la república tendrá las siguientes atribuciones:

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

- Ley 42 de 1993.

Artículo 8: La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de estos.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.

4.2 Gestión Fiscal

Aspectos Normativos

- Ley 610 de 2000.

Artículo 3. La gestión fiscal abarca el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, realizadas por servidores públicos o por personas de derecho privado que

manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas, observando los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

- Sentencia C-529-1993

La Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de varios artículos de la Ley 42 de 1993 identifica la gestión fiscal con la posibilidad de manejo de los recursos públicos, afirmando que, “de conformidad con la idea generalmente aceptada de que el fisco o erario está integrado por los bienes o fondos públicos, cualquiera sea su origen, el concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes, en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición.” (Sentencia C-529, 1993) (Negrita fuera de texto)

- Corte Constitucional. Sentencia C-840-2001

(...) la esfera de la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares.

- Consejo de Estado. Radicados 01667- 2015 y 01024-2016

En el mismo sentido, el Consejo de Estado, al estudiar la eventual responsabilidad fiscal en cabeza del jefe de la oficina jurídica de una entidad estatal, ha sostenido que la gestión fiscal comprende, además de la administración y manejo, el poder de disposición sobre el

erario. “Al revisar detenidamente las funciones asignadas a la jefe de la Oficina Asesora en mención, se observa que no encajan dentro del concepto de gestión fiscal, por no estar referidas a la ordenación, control, dirección, administración y manejo de los bienes o recursos de la entidad, o por no implicar poder decisorio sobre dichos bienes o fondos.” (Consejo de Estado. Radicado 01024, 2016)

Esta misma corporación, al analizar la responsabilidad fiscal de un contratista ha sostenido que el hecho de que en el contrato estén involucrados recursos públicos no convierten a éste en gestor fiscal pues “ (...) no se pueden hacer juicios generalizados como lo hizo la apelante, en el sentido de que siempre que un particular suscriba un contrato estatal -que per se debe involucrar la ejecución de recursos públicos de lo contrario no tendría esta condición-, por este sólo hecho, el particular desplegó gestión fiscal y por ende estaría incurso en este tipo de responsabilidad. (...) la responsabilidad fiscal tiene como requisito sine qua non, el ejercicio de una conducta que causó un daño al patrimonio Estatal producto de la gestión fiscal, que como se ha advertido, para que le pueda ser imputada a un particular, debe tener bajo su órbita de desempeño, la administración o manejo sobre los recursos públicos que le hayan sido entregados, de lo contrario no procede.” (Consejo de Estado. Radicado 01667, 2015)

Esta capacidad de disposición sobre el erario, genera en el servidor público o en el particular que ejerce gestión fiscal, la obligación de actuar de forma tal que no genere pérdida o daño en dichos bienes, garantizando su adecuado uso, conservación u inversión, dichas actividades implican una vinculación funcional entre un servidor público, o un particular en casos excepcionales, y los bienes o fondos estatales, de manera que la

gestión de estos sea una de las obligaciones de aquel, quien asumirá una posición de garante de ellos.

Conforme lo anterior, es viable sostener que el concepto de gestión fiscal se encuentra compuesto por dos elementos concomitantes, el primero, el patrimonio público; el segundo, la facultad de disponer, administrar o manejar dicho patrimonio. A continuación, se formularán algunas reflexiones sobre cada uno de ellos.

4.2.1 El patrimonio público³

El concepto de fondo o patrimonio público integra varios elementos entre los que vale la pena destacar los ingresos públicos, compuestos por las tasas, multas, impuestos directos e indirectos; las contribuciones parafiscales, fondos especiales, recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos. El otro elemento constitutivo del patrimonio público son los bienes de dominio público los cuales a su vez se dividen en bienes fiscales o estatales y bienes de uso público, que, a diferencia de los primeros, se caracterizan por encontrarse por fuera del comercio.

No obstante lo anterior y para efectos prácticos se considera que la siguiente definición contiene de manera sucinta los elementos que componen el patrimonio público: “(...) el fondo público es cualquier recurso o bien –material o inmaterial– que se posee o se percibe en virtud de la soberanía impositiva del Estado. Esta calificación –la de fondo público– (...) no depende de la naturaleza pública o privada de la persona quien lo administra. Por esa razón, las tasas retributivas de servicios públicos –como el peaje pagado por el usuario de una vía concesionada

3 Conforme lo señala Iván Darío Gómez Lee en su obra “Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental” el manejo o administración de bienes públicos comprende, entre otras actividades, las siguientes: la ejecución de los presupuestos en los niveles nacional, departamental, municipal o distrital; la disposición de bienes muebles o inmuebles, respecto de estos últimos sin importar su naturaleza de fiscales o de bienes de uso público; la explotación de la propiedad intelectual y de los derechos inmateriales de los organismos públicos; las tarifas que se recaudan por los servicios públicos por agentes estatales; el recaudo o administración de recursos parafiscales; las donaciones que países u organizaciones extranjeras realizan en virtud de la cooperación con entidades públicas colombianas para apoyarlas en el cumplimiento de sus fines.

– o la contribución lechera y ganadera (aportes de carácter parafiscal) se clasifican como fondos o recursos públicos, porque aun cuando son administrados por órganos gremiales como la Federación Nacional de Cafeteros y no por entidades estatales, los recursos se originan en gravámenes establecidos en la ley con carácter obligatorio.” (Fajardo Peña, 2017, pág. 334)

4.2.2 Facultad de administración y manejo.

Descrito el concepto de fondo público, es necesario determinar en qué consiste la facultad de disposición, administración o manejo sobre dicho patrimonio. Inicialmente se puede afirmar que dichos actos de disposición deben encontrarse expresamente señalados en la ley o el reglamento; así, para que se pueda imputar responsabilidad fiscal a un funcionario público, conforme lo dispuesto en el artículo 122 de la Carta Política, dicha función se le debió asignar previamente atendiendo al carácter reglado del empleo público.

En el caso de los particulares la facultad de administrar y/o disponer también tiene un origen reglado, conforme se estipula en el artículo 210 de la Norma Superior, según el cual los particulares pueden cumplir funciones administrativas, y las disposiciones del artículo 110 la Ley 489 de 1998, en donde se estipula que el ejercicio de funciones administrativas por los particulares debe estar precedido por un acto administrativo o decreto ejecutivo y acompañado de convenios; en otras palabras, la facultad de disposición sobre los bienes públicos es una manifestación del principio de legalidad, pues cuando los servidores públicos y los particulares se encuentran investidos de la facultad de disposición, dicha potestad debe encontrarse respectivamente en la Ley o reglamento, en el caso de los funcionarios públicos, y en el contrato o en el acto administrativo mediante el cual se le delega al particular el desempeño de funciones administrativas.

Al respecto la Corte Constitucional se ha referido en los siguientes términos: “la responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición. Advirtiendo que este tipo de responsabilidad está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que, hallándose bajo el radio de acción del titular de la gestión fiscal, sufran detrimento en la forma y condiciones prescritas por la ley. Lo cual implica que, si una persona que ejerce gestión fiscal respecto de unos bienes o rentas estatales, causa daño a ciertos haberes públicos que no se hallan a su cargo, el proceso a seguirle no será el de responsabilidad fiscal, pues como bien se sabe, para que este proceso pueda darse en cabeza de un servidor público o de un particular, necesaria es la existencia de un vínculo jurídico entre alguno de éstos y unos bienes o fondos específicamente definidos. Es decir, la gestión fiscal está ligada siempre a unos bienes o fondos estatales inequívocamente estipulados bajo la titularidad administrativa o dispositiva de un servidor público o de un particular, concretamente identificados.” (Sentencia C -840, 2001)

En el caso de los particulares, la habilitación jurídica para el ejercicio de la gestión fiscal excede el marco de la delegación de funciones administrativas y encuentra su fuente en el acuerdo de voluntades suscrito entre el Estado y el particular. Si bien el negocio jurídico no se asemeja a la ley o al acto administrativo la Corte Constitucional, en Sentencia C-563 de 1998, ha sostenido que éste es un mecanismo excepcional para que un particular sea revestido de la calidad de gestor fiscal. “En las circunstancias descritas el contratista se constituye en un colaborador o instrumento de la entidad estatal para la realización de actividades o prestaciones que interesan a los fines públicos, pero no en un delegatario o depositario de sus funciones. Sin embargo, conviene

advertir que el contrato excepcionalmente puede constituir una forma, autorizada por la ley, de atribuir funciones públicas a un particular; ello acontece cuando la labor del contratista no se traduce y se agota con la simple ejecución material de una labor o prestación específicas, sino en el desarrollo de cometidos estatales que comportan la asunción de prerrogativas propias del poder público, como ocurre en los casos en que adquiere el carácter de concesionario, o administrador delegado o se le encomienda la prestación de un servicio público a cargo del Estado, o el recaudo de caudales o el manejo de bienes públicos, etc. En consecuencia, cuando el particular es titular de funciones públicas, correlativamente asume las consiguientes responsabilidades públicas, con todas las consecuencias que ella conlleva, en los aspectos civiles y penales, e incluso disciplinarios, según lo disponga el legislador.” (Sentencia C - 563, 1998)

4.3 La Responsabilidad en la Gestión Fiscal.

Conforme lo dispuesto en los artículos 1 y 4 de la Ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal puede definirse como la obligación que tienen los servidores públicos o los particulares que desempeñan funciones públicas de reparar un daño causado al erario por la conducta antijurídica dolosa o culposa, asociada a actos propios de la gestión fiscal.

Sobre el carácter especial de la responsabilidad fiscal, la Corte Constitucional se manifestó en los siguientes términos: “dicha responsabilidad no tiene un carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo (parágrafo, artículo 81 Ley 42 de 1993). En efecto la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad Estatal” (Sentencia T 525, 1997)

En el mismo sentido en sentencia de unificación 620 de 1996 la Corte Constitucional, destacó el carácter patrimonial de la responsabilidad fiscal y su independencia respecto de la responsabilidad penal y disciplinaria, afirmando que “dicha responsabilidad es, además,

patrimonial, porque como consecuencia de su declaración, el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal” (Sentencia SU 620, 1996).

Como se puede observar la finalidad esencial de la responsabilidad fiscal es resarcir al patrimonio público por un detrimento que se le haya causado. Es decir, se trata de una responsabilidad de estricto contenido patrimonial, pues con ella se ampara o tutela el bien jurídico del patrimonio público, pretendiendo, mediante la acción consiguiente, reparar los daños que se le causen a este por conductas desplegadas en ejercicio de la gestión fiscal por parte de agentes públicos o privados. Su finalidad, entonces es enteramente patrimonial – resarcitoria, respecto de aquel bien jurídico primario”. (Amaya Olaya, 2002)

Partiendo de ese carácter principalmente reivindicador del erario, es necesario dejar sentado que la responsabilidad fiscal se fundamenta en un reproche a la administración deficiente de los recursos públicos, cuestionamiento orientado a la recuperación de lo perdido por la gestión anómala. Puntualmente, en materia de contratación la responsabilidad encuentra su sustento en las disposiciones del numeral 4 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, a saber, las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

Los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, en esencia, comparten la misma identidad y estructura con la responsabilidad de origen civil, toda vez que para que se configure la obligación de reparar el daño, deben concurrir los siguientes elementos: la existencia de una conducta, activa u omisiva, dolosa o culposa, por parte de un servidor público o un particular que actúe como gestor fiscal, que se produzca un daño sobre el patrimonio público, y que entre una y otro exista una relación de causalidad. En todo caso, es preciso observar que la responsabilidad

fiscal adquiere una identidad propia respecto de la responsabilidad civil en tanto además de la exigencia de una conducta dolosa o culposa, su configuración exige que esa conducta sea apartada de los postulados de la ética y la justicia, conceptos no desarrollados en el plano civil en materia de responsabilidad.

5. Marco teórico.

5.1 Principios de la Contratación Estatal.

La contratación estatal se encuentra orientada por veintiún principios básicos entre los que cabe destacar el de legalidad, igualdad, libre concurrencia, buena fe, imparcialidad, economía, celeridad, eficacia, publicidad, moralidad administrativa, transparencia, responsabilidad, selección objetiva, libertad de empresa, debido proceso, planeación y presupuestación, contradicción, prevalencia del interés general, participación y control ciudadano, equidad y valoración de costos ambientales. (Suarez Tamayo, 2010, pág. 79)

No obstante, en el presente documento se hará énfasis en los principios relacionados directamente con la administración y disposición de los recursos públicos a través de los contratos estatales, identificando los componentes normativos de la gestión fiscal en la actividad administrativa contractual.

Por disposición legal, los principios de la gestión fiscal y de la función administrativa son el componente primario e imprescindible de la actividad contractual pública, pues estos deben ser observados incluso por las entidades exceptuadas de las disposiciones de la Ley 80 de 1993.

- Ley 1150 de 2007

Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según

sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

Conforme lo anterior, a continuación, se presenta el soporte normativo y el alcance conceptual de los principios de la contratación estatal relacionados con la gestión fiscal.

Principio de Economía

- Ley 80 de 1993.

Artículo 25. Del principio de Economía. En virtud de este principio:

1. En las normas de selección y en los pliegos de condiciones para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para **asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable.**
3. Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan **servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.**
4. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se **impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.**
12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, **deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.**
13. Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, **tomando como base el valor de las prestaciones al momento de**

celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios.

14. Las entidades incluirán en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la *revisión de los precios pactados por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados.*

- Ley 1437 de 2011

Artículo 3. Principios: En virtud del principio de economía, las autoridades deberán **proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos**, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

Principio de Eficacia

- Ley 1437 de 2011

Artículo 3. Principios: En virtud del principio de eficacia, **las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad** y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

Principio de Equidad

- Ley 80 de 1993

Artículo 3. De los fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, **las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales**, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Principio de Responsabilidad

- Ley 80 de 1993

Artículo 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

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

3o. Las entidades y los servidores públicos responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los **pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo** por parte de aquellos.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

60. Los contratistas responderán cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato.

80. Los contratistas responderán y **la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.**

La definición y el alcance de los principios de la gestión fiscal y de la contratación estatal se presentan como autónomos y complementarios, siendo los primeros reglas mínimas de conducta y los segundos de corte procedimental y reglamentario. En la siguiente gráfica se compara el alcance de los principios en la esfera fiscal y contractual con el propósito de identificar los lineamientos básicos que se deben observar cuando la gestión fiscal se ejerce a través de la celebración y ejecución de contratos estatales.

Cuadro No 1.

Comparación principios de la gestión fiscal y principios de la contratación estatal.

Gestión fiscal		Contratación estatal
Consiste en la administración y manejo de los bienes públicos ajustada a los principios de la función administrativa y la función pública.		Persigue el cumplimiento de los fines del estado y la continua prestación de los servicios públicos y efectividad de los derechos.
Economía	Que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo. Art. 8 Ley 42 de 1993.	<ul style="list-style-type: none"> - Selección objetiva de la propuesta más favorable a través del cumplimiento de procedimientos y etapas necesarios. - Impedir la ocurrencia de dilaciones y retardos en la ejecución de los contratos. - Elaboración de estudios, diseños y pliegos de condiciones previo a la suscripción del contrato y/o la apertura del proceso de selección. - Determinar el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato. - Revisión de precios de los contratos con fundamento en la ocurrencia de situaciones imprevistas. (Art. 25 Ley 80 de 1993)
	Proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos. (Art. 3 Ley 1437 de 2011)	

Gestión fiscal		Contratación estatal	
Consiste en la administración y manejo de los bienes públicos ajustada a los principios de la función administrativa y la función pública.		Persigue el cumplimiento de los fines del estado y la continua prestación de los servicios públicos y efectividad de los derechos.	
Eficiencia	Que la asignación de los recursos sea la más conveniente, para maximizar sus resultados.	La actividad contractual es un instrumento para alcanzar los fines del Estado. (Art. 3 Ley 80 de 1993)	
		Responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Vigilar la correcta ejecución del objeto contratado - Elaboración de pliegos de condiciones, diseños y estudios completos y claros, previos a la apertura de licitaciones, evitando ambigüedades, confusiones o interpretaciones de carácter subjetivo. - Velar por la buena calidad del objeto contratado. - Las ofertas formuladas por los contratistas deben contener condiciones económicas reales y ajustadas a los precios del mercado. (Art. 26 Ley 80 de 1993)
Eficacia	Que los resultados de la gestión se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.	Selección objetiva	En los procesos contractuales se debe escoger el ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. (Art. 5 Ley 1150 de 2007)
	Las autoridades buscaran que los procedimientos logren su finalidad, en ese sentido deben remover de oficio los obstáculos formales, evitaran dilaciones y decisiones inhibitorias y sanearan las irregularidades de tipo procedimental. (Art. 3 Ley 1437 de 2011)		
	Identificar los receptores de la acción económica y analizar la	La celebración y ejecución de contratos persigue el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la	

Gestión fiscal		Contratación estatal
Consiste en la administración y manejo de los bienes públicos ajustada a los principios de la función administrativa y la función pública.		Persigue el cumplimiento de los fines del estado y la continua prestación de los servicios públicos y efectividad de los derechos.
Equidad	distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales. (Art. 8 Ley 42 de 1993.)	efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. (Art. 3 Ley 80 de 1993) Las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados. (Art. 25 Ley 80 de 1993)
Valoración de costos ambientales	Cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de estos.	Los contratos estatales deben incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en su celebración y ejecución, como los riesgos de la naturaleza y los riesgos ambientales. (Art. 4 ley 1150 de 2007)
Transparencia	En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal. (Art. 3 Ley 1437 de 2011)	- Definir con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato. - En los contratos estatales no se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento. - Se definirán reglas que impidan la formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad. (Art. 24 Ley 80 de 1993)
Legalidad	Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas. (Sentencia C-710 de 2001)	
Moralidad	Es el conjunto de principios, valores v virtudes fundamentales aceptados por la generalidad de los individuos, que deben informar permanentemente las actuaciones del Estado, a través de sus organismos y agentes, con el fin de lograr la convivencia de sus miembros, libre, digna y respetuosa, así como la realización de sus asociados tanto en el plano individual como en su ser o dimensión social. (Fallo 828 de 2005)	
Publicidad	Les corresponde a las entidades suministrar a las personas oportunamente toda la información que no goce de reserva constitucional o legal; recordando a la vez que la participación ciudadana en esos ámbitos de discusión	

Gestión fiscal	Contratación estatal
Consiste en la administración y manejo de los bienes públicos ajustada a los principios de la función administrativa y la función pública.	Persigue el cumplimiento de los fines del estado y la continua prestación de los servicios públicos y efectividad de los derechos.
	constructiva supone el recíproco respeto de los criterios expuestos por los interlocutores institucionales y privados (...) (Sentencia C 891 de 2002)
Imparcialidad	Es la objetividad en la adopción de cualquier decisión que tome la administración, se materializa en la aplicación del deber de selección objetiva en los procesos contractuales.

Fuente: elaboración propia

Conforme lo expuesto en la anterior gráfica, se destaca que los principios de la gestión fiscal contienen una definición general y abierta, pues ésta no es un asunto que se agote en la contratación pública, va más allá, pues tiene incidencia en todas las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas adelantadas para la administración y manejo de los recursos públicos. Por su parte, el alcance de los principios de la contratación es de corte procedimental ya que estipulan reglas de conducta que se deben observar en las adquisiciones de bienes y servicios adelantadas por las entidades estatales.

El principio de Economía de manera general prescribe la optimización del uso del tiempo y de los demás recursos puestos a disposición de la administración pública. En la esfera de la gestión fiscal, la economía se materializa en la adquisición de bienes y servicios a un menor costo; el alcance del principio en el estatuto contractual establece las conductas que se deben observar para satisfacer esta exigencia, por ejemplo, el deber de determinar el valor del contrato antes de su suscripción y la selección de la propuesta más favorable, bajo el estricto cumplimiento de las etapas y procedimientos legales. La estrecha relación de la gestión fiscal y la gestión contractual en la materialización del principio de economía es un elemento esencial para determinar la responsabilidad fiscal de los funcionarios y servidores públicos, como se estipula en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 que establece la presunción de culpa grave cuando se celebren

contratos sin realizar comparación de precios o que se fundamente en pliegos de condiciones incompletos o que se presten a interpretaciones ambiguas.

La eficiencia en la administración y manejo de los bienes públicos comprende deberes de seguimiento y verificación de cumplimiento de las obligaciones contractuales. La entidad estatal tiene el deber de vigilar la calidad de los bienes contratados y verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de sus contratistas. La inobservancia de estos deberes es considerada como una falta gravísima, conforme lo estipulado en el párrafo 1 del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, en donde se estipula que el supervisor o interventor que no exija el cumplimiento de los contratos conforme la calidad y precios pactados o el que dé por recibidos obras, bienes o servicios que no cumplen con lo pactado en el contrato se encuentra incurso en una falta gravísima, sancionable desde el derecho disciplinario y algunas veces en la esfera penal.

La imparcialidad, moralidad, legalidad y publicidad son máximas de conducta de orden constitucional que deben orientar la actividad contractual y la gestión del erario. La publicidad tiene un alcance procedimental específico en el plano contractual y es uno de los mecanismos a través de los que la ciudadanía puede participar en la toma de decisiones que les afectan. Similar situación se presenta con los principios de equidad y valoración de costos ambientales, que se verifica en la debida realización de estudios de carácter técnico con la participación de las comunidades afectadas por una obra o proyecto.

Los principios de transparencia y eficacia en la órbita de la gestión fiscal se orientan a garantizar el acceso a la información por parte de los ciudadanos y que los procedimientos logren los fines para los cuales fueron establecidos; en el estatuto contractual estos principios se materializan en el deber de publicación en el SECOP de todos los documentos del proceso de

contratación, incluyendo los informes de ejecución del contrato y en la escogencia de la oferta más favorable a los fines perseguidos por la entidad pública.

Ya se han presentado los alcances conceptuales de los principios de la gestión fiscal y la contratación estatal, se ha expuesto que las reglas contractuales establecen procedimientos que posibilitan la materialización de los postulados universales que orientan la gestión fiscal. A continuación, se presenta los procedimientos establecidos en la normatividad contractual que se encuentran relacionados con el cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y eficacia de la gestión fiscal.

6. La Gestión Fiscal en los Procedimientos de la Contratación Estatal.

Tomando como hilo conductor cada uno de los principios estudiados en el capítulo anterior, a continuación, se presentarán los procedimientos que debe observar un gestor fiscal al momento de comprometer recursos públicos a través de la celebración de contratos.

6.1 Principio de Economía.

La optimización en el uso de los recursos públicos depende de la realización de los siguientes actos, en las fases de preparación, celebración y ejecución de los contratos:

6.1.1 Selección objetiva de la propuesta más favorable a través del cumplimiento de procedimientos y etapas necesarios.

Las modalidades de selección se encuentran establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 de la siguiente forma:

Licitación Pública: Es la regla general para la escogencia de contratistas, las demás modalidades son de carácter excepcional bien sea por motivos de cuantía o por la especificidad de los bienes a contratar; se trata de un procedimiento de formación del contrato, que tiene por objeto la selección del sujeto que ofrece las condiciones más ventajosas para los fines de interés público, perseguido con la contratación estatal. (Fallo 12037 de 2001)

Selección Abreviada: Modalidad excepcional prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual. Los eventos en los que se debe aplicar esta modalidad de selección se mencionan en la siguiente gráfica:

Cuadro No 2.
Procedimientos de selección bajo modalidad abreviada.

Selección abreviada	
Adquisición de bienes de características técnicas uniformes y común uso.	<p>Bienes de común uso son los que tienen especificaciones técnicas y patrones de desempeño y calidad iguales o similares, como equipos de cómputo, vehículos, suministro o adquisición de papelería, artículos de aseo, mantenimientos, etc.</p> <p>El procedimiento de subasta inversa es el más usado para la adquisición de este tipo de bienes, sus características son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Esta es una puja dinámica efectuada presencial o electrónicamente, mediante la reducción sucesiva de precios. - El único criterio de evaluación será el precio. - Los pliegos de condiciones deben contener exigencias generales. No se puede restringir la participación a quienes ofrezcan determinadas marcas o condiciones no necesarias para satisfacer la necesidad. - Para realizar la subasta se requiere mínimo de dos ofertas habilitadas que cumplan con los requisitos de la ficha técnica. - Si solo se presenta un único oferente cuyos bienes o servicios cumplen con la ficha técnica y está habilitado, la Entidad Estatal puede adjudicarle el contrato si el valor de la oferta es igual o inferior a la disponibilidad presupuestal para el contrato. Aquí no hay lugar a la subasta inversa. (Artículo 2.2.1.2.1.2.2 Decreto 1082 de 2015) <p>Acuerdos Marco de Precios: Contrato celebrado entre uno o más proveedores y Colombia Compra Eficiente⁴, para la provisión a las Entidades Estatales de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes, en la forma, plazo y condiciones establecidas en este.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las Entidades Estatales de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, regidas por las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, están obligadas a adquirir Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes a través de los Acuerdos Marco de Precios vigentes. - Las entidades territoriales, los organismos autónomos y los pertenecientes a la Rama Legislativa y Judicial no están obligados a los Acuerdos Marco de Precios. - En la etapa de planeación del Proceso de Contratación se debe verificar si existe un Acuerdo Marco de Precios vigente con el cual

⁴ Conforme el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4170 de 2011 el diseño, organización y celebración de los Acuerdos Marco de Precios está a cargo de Colombia Compra Eficiente. Colombia Compra Eficiente es una Unidad Administrativa Especial adscrita al Departamento Nacional de Planeación, que funge como ente rector de la contratación en Colombia cuyo objetivo es desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado

Selección abreviada	
	<p>la Entidad Estatal pueda satisfacer la necesidad identificada. De ser así, se debe suscribir el acuerdo marco y colocar la respectiva orden de compra. (Artículos 2.2.1.2.1.2.7 al 2.2.1.2.1.2.9 Decreto 1082 de 2015)</p> <p>Bolsa de productos: Adquisición realizada bajo el escenario de negociación propuesto por la Bolsa Mercantil de Colombia para bienes de común uso y productos agropecuarios. Se deben observar las siguientes disposiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La entidad estatal debe estudiar, comparar e identificar las ventajas de utilizar la bolsa de productos para la adquisición respectiva, frente a la subasta inversa y el acuerdo marco de precios. - Se debe analizar la escogencia del comisionista, desde la perspectiva de los costos de la selección, las garantías y el valor de la comisión. - El comisionista es seleccionado por la Entidad Estatal conforme el procedimiento interno aplicable en la bolsa de productos. - La bolsa de productos es la encargada de tipificar, elaborar y actualizar una lista de bienes y servicios susceptibles de ser adquiridos por las Entidades Estatales. (Artículos 2.2.1.2.1.2.11. al 2.2.1.2.1.2.19. Decreto 1082 de 2015)
Contratación de menor cuantía.	<p>Su aplicación se encuentra determinada en función del presupuesto anual de la entidad y se deben observar las siguientes reglas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la apertura del proceso de contratación los interesados deben manifestar su interés de participar. - Si se reciben más de diez (10) manifestaciones de interés se puede continuar el proceso o hacer un sorteo para seleccionar máximo diez (10) interesados con quienes continuar el proceso de contratación. - Si se realiza sorteo, el plazo para la presentación de las ofertas inicia el día hábil siguiente al del informe de los resultados del sorteo. (Artículo 2.2.1.2.1.2.20. Decreto 1082 de 2015)
Contratos para la prestación de servicios de salud.	<p>Como requisito habilitante, las personas naturales o jurídicas que presten servicios de salud y pretendan contratar con el Estado, deben estar inscritas en el registro que para el efecto lleve el Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces. (Artículo 2.2.1.2.1.2.21. Decreto 1082 de 2015)</p>
Contratación cuyo proceso de licitación pública haya sido declarado desierto.	<p>La entidad deberá iniciar la selección abreviada dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la declaración de desierto del proceso inicial. Bajo esta modalidad debe prescindir de la recepción de manifestaciones de interés y de realizar el sorteo de oferentes. (Artículo 2.2.1.2.1.2.22. Decreto 1082 de 2015)</p>
Enajenación de bienes del Estado	<p>Se puede adelantar a través de subasta o por otro mecanismo autorizado por el derecho privado, garantizando la transparencia, la eficiencia y la selección objetiva.</p>

Selección abreviada	
	<p>Bajo esta modalidad no se pueden vender acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones, de propiedad del Estado y, en general, a su participación en el capital social de cualquier empresa.</p> <p>Para determinar el precio mínimo al que se debe enajenar el bien se debe tener como base el valor del avalúo comercial y ajustar dicho avalúo de acuerdo con los gastos asociados al tiempo de comercialización esperada, administración, impuestos y mantenimiento. (Literal e, numeral 2, artículo 2 Ley 1150 de 2007)</p>
Productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas	<p>Deben ser adquiridos conforme el proceso establecido para la adquisición de bienes de características técnicas uniformes y común uso en bolsas de productos.</p> <p>Para adquirir este tipo de bienes al margen de la bolsa de productos, la entidad estatal debe demostrar y dejar constancia en los estudios previos que lo está haciendo en mejores condiciones. (Artículo 2.2.1.2.1.2.23. Decreto 1082 de 2015)</p>
Contratación de empresas industriales y comerciales del Estado	<p>Aplica a las empresas en las que el Estado tenga más del 50% del capital social.</p> <p>La empresa no se encuentra en situación de competencia y los contratos a celebrar tienen como objeto su actividad comercial e industrial.</p> <p>No aplica para contratos de obra, consultoría, prestación de servicios, concesión, encargo fiduciario y fiducia pública. (Artículo 2.2.1.2.1.2.24. Decreto 1082 de 2015)</p>
Contratos de Entidades Estatales dedicadas a la protección de los derechos humanos y población con alta vulnerabilidad	<p>Se debe aplicar el procedimiento establecido para la selección abreviada de menor cuantía.</p> <p>Incluye contratos para protección de personas amenazadas, programas de desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la ley, programas de atención a población desplazada por la violencia, programas de protección de derechos humanos de grupos de personas habitantes de la calle, niños y niñas o jóvenes en alto grado de vulnerabilidad con reconocido estado de exclusión que requieran capacitación, resocialización y preparación para el trabajo. (Artículo 2.2.1.2.1.2.25. Decreto 1082 de 2015)</p>
La contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional.	<p>Se debe aplicar el procedimiento establecido para la selección abreviada de menor cuantía.</p> <p>Si dichos bienes son de características técnicas uniformes se debe utilizar el procedimiento de subasta inversa, acuerdo marco de precios o a través de bolsa de productos.</p> <p>En los documentos del proceso se deben expresar las razones por las que los bienes son requeridos para la defensa y seguridad nacional. (Artículo 2.2.1.2.1.2.26. Decreto 1082 de 2015)</p>

Fuente: Elaboración propia.

Concurso de Méritos: Es la convocatoria pública que se adelanta para contratar los servicios de consultoría, estudios, diseños y proyectos de arquitectura. Los factores de evaluación son aspectos de experiencia y calidad, en ningún caso se tendrá el precio como factor de escogencia del contratista.

Contratos de consultoría son los que suscriben las entidades estatales para la elaboración de estudios de diagnóstico y para la ejecución de proyectos de inversión, la interventoría de obras, ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

Para la selección de consultores de diseño, planos, anteproyectos y proyectos arquitectónicos se debe observar el procedimiento de concurso de arquitectura. En este concurso participan la Entidad Estatal promotora (impulsa el concurso arquitectónico), el organismo asesor (organiza y diseña los aspectos técnicos del concurso de arquitectura, coordina la relación entre los participantes del concurso), el jurado calificador (estudia, califica y recomienda la propuesta más idónea y favorable que se ajusta a las bases del concurso de arquitectura), los proponentes (Personas naturales o jurídicas inscritas en el concurso de arquitectura).

Contratación Directa: En esta modalidad no se requiere adelantar un proceso de selección por convocatoria pública. Su uso es de carácter excepcional y en los documentos preparatorios del contrato la Entidad debe plasmar en acto administrativo las razones que motivan el uso de la modalidad de selección, señalar la respectiva causal invocada, la determinación clara del objeto a contratar, el presupuesto estimado junto con las condiciones exigidas al contratista y el lugar donde se pueden consultar los documentos del proceso de selección. Procede exclusivamente en los siguientes casos:

Cuadro No 3.
Causales de contratación directa.

Contratación directa	
Urgencia manifiesta	Esta figura tiene como finalidad la de terminar las situaciones de hecho que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 enuncia como fundamentos de la urgencia para contratar. Los elementos de la urgencia manifiesta son los siguientes: Es una excepción a los procedimientos que como regla general rigen para la selección de los contratistas del Estado; aplica solo cuando debe garantizarse la continuidad del servicio o conjurarse situaciones de calamidad pública, y con las reglas generales se hacen imposibles tales propósitos; debe ser declarada mediante acto administrativo debidamente motivado; se trata de la explícita y fundamentada voluntad unilateral de la autoridad competente que tiene como efecto jurídico su habilitación para la celebración directa de los contratos requeridos por las situaciones que deben resolverse; con la excepción de las reglas atinentes a su formación, los contratos que se suscriban deben reunir los requisitos establecidos en el Estatuto General de Contratación, puesto que la figura de la urgencia manifiesta no prevé alteración alguna a tales requisitos; el mal uso de la figura es causal de mala conducta. (Fallo 00229 de 2019).
Convenios o contratos interadministrativos	Es la modalidad de selección para la contratación entre entidades estatales; este tipo de contratos se pueden celebrar siempre que las obligaciones derivadas del contrato tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.
Bienes y servicios del Sector defensa que necesitan reserva para su adquisición	Estas compras se deben realizar en condiciones de mercado sin que sea necesario recibir varias ofertas y no es obligatorio publicar los documentos del proceso de contratación.
Contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas	Comprende las actividades orientadas a la investigación, difusión, transferencia tecnológica y cooperación científica nacional e internacional. (Art. 2 Decreto 591 de 1991).
Inexistencia de pluralidad de oferentes	En el estudio previo soporte de la contratación, se debe dejar constancia de la calidad de único proveedor con fundamento en la titularidad de derechos de autor, derechos de propiedad industrial o certificación de proveedor exclusivo para el territorio nacional.
Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales	En esta causal se encuentran inmersos tres tipos de contratos, a saber, los de prestación de servicios profesionales, los de apoyo a la gestión y los celebrados para realizar trabajos artísticos. Contrato de prestación de servicios: Tiene por objeto desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad y se puede celebrar siempre que el personal de planta no sea suficiente o se requieran conocimientos especializados, entre sus características se destacan las siguientes: - Puede celebrarse con personas naturales y/o jurídicas que cuenten con la capacidad para ejecutar el objeto del contrato.

Contratación directa

- sólo se puede celebrar cuando no exista personal de planta con capacidad para realizar las actividades que se contratarán. Se entiende que no existe personal de planta cuando el objeto a contratar no se encuentra especificado en los manuales de funciones, cuando el mismo requiere un alto grado de especialidad del contratista o cuando el personal de planta de la Entidad no es suficiente para atender la necesidad. (Artículo 1. Decreto 2209 de 1998)
- La Entidad Estatal debe verificar que el contratista cumpla con la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el objeto a contratar.
- No es necesario contar con varias ofertas para la celebración del contrato.
- La certificación de la experiencia debe cumplir con los criterios establecidos en el artículo 2.2.2.3.8 del Decreto 1083 de 2015, en especial debe contener una relación de las funciones desempeñadas, para así determinar si existe relación entre la experiencia del seleccionado y el contrato a celebrar.
- La remuneración mensual para este tipo de contratos no puede superar el pago mensual establecido para el jefe de la entidad contratante sin tener en cuenta los factores prestacionales.
- Excepcionalmente los honorarios pactados pueden ser iguales a la remuneración del jefe de la entidad incluidos los factores prestacionales, contribuciones inherentes a la nómina y aportes parafiscales a cargo del empleador. En los estudios previos se debe justificar el alto grado de especialidad del servicio requerido, certificar y soportar las calidades específicas que reúne el contratista para la ejecución del contrato y determinar las características de los productos o servicios que se espera obtener. (Art. 1 Decreto 2785 de 2011).

Los contratos de apoyo a la gestión comprenden la ejecución de actividades logísticas, operativas o asistenciales necesarias para la administración o funcionamiento de la entidad contratante y que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad de apoyo, acompañamiento o soporte y de carácter, entre otros, técnico, operacional, logístico sin que sean necesarios o esenciales conocimientos profesionales o especializados para su ejecución. (Sentencia 41719 de diciembre 2 de 2013).

Por último, los contratos que tienen por objeto la generación de patrimonio artístico para la entidad estatal o bien beneficiarla de manifestaciones artísticas, para cuyo efecto se encarga a personas que por sus características, dotes, capacidades o aptitudes resultan ser únicas o especiales en el arte que manejan y que en virtud de esta circunstancia se individualizan en el medio nacional o internacional, mediante el reconocimiento como verdaderos y únicos en las técnicas o el arte que desarrollan. (Sentencia 41719 de diciembre 2 de 2013).

Contratación directa	
Adquisición de bienes inmuebles	Es necesario que la Entidad cuente con un avalúo especializado del bien o bienes inmuebles que pueden satisfacer su necesidad y que realice un análisis y comparación de las condiciones de los bienes inmuebles y las opciones de adquisición, siguiendo los principios rectores de las compras públicas.
Arrendamiento de bienes inmuebles	La Entidad Estatal debe verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad que requiere el inmueble y analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen su necesidad y las opciones de arrendamiento, observando los principios orientadores de la contratación estatal.

Fuente: Elaboración propia

Contratación de Mínima Cuantía: Procede para la adquisición de bienes, servicios y obras cuyo valor no exceda del diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la entidad contratante; en esta modalidad de selección el único factor de evaluación de las propuestas es el menor precio. En este procedimiento, la entidad estatal debe publicar invitación para que los interesados participen, esta invitación como mínimo se hará por un (1) día hábil; recibidas las propuestas, la entidad debe verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la invitación pública en la oferta de menor valor; el informe de evaluación se debe publicar durante un (1) día hábil y el contrato se asimila a la oferta presentada por el oferente y la aceptación que de la misma haga la Entidad Estatal. En esta modalidad las garantías se exigen a discreción de la Entidad contratante.

Cuando la adquisición se pretenda realizar en grandes superficies, la invitación se dirigirá como mínimo a dos (2) de ellas y contendrá la descripción técnica detallada del bien, la forma de pago, el plazo y lugar de entrega. La entidad debe seleccionar la cotización que ofrezca el menor precio del mercado y que cumpla con las condiciones formuladas en la invitación.

6.1.2 Elaboración de estudios, diseños y pliegos de condiciones previo a la suscripción del contrato y/o la apertura del proceso de selección.

Una de las manifestaciones del principio de economía es la realización de estudios previos tendientes a determinar las necesidades que la Entidad Estatal pretende satisfacer con la futura contratación, así como los términos y condiciones técnicas y económicas en los que se celebraría y ejecutaría el contrato.

El deber de planeación tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden. (Sentencia 21489 de mayo 28 de 2012)

El ejercicio de una gestión fiscal apegada al principio de economía exige la elaboración de estudios previos y pliegos de condiciones que cumplan de forma y de fondo con los procedimientos prescritos por el legislador para tal fin. Las principales características y requisitos de los documentos preparatorios del contrato se exponen en la siguiente gráfica.

Cuadro No 4.
Contenido de los documentos preparatorios del contrato.

Estudios previos	Pliegos de condiciones
Son el soporte del pliego de condiciones y del contrato y deben estar a disposición del público desde el inicio del proceso de selección.	Constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, con efectos obligatorios para la administración como para los proponentes. (Sentencia 2013-25642 de julio 24 de 2013).
<ol style="list-style-type: none"> 1. Descripción de la necesidad que la Entidad pretende satisfacer. 2. Especificaciones, autorizaciones, permisos y licencias requeridos para la ejecución del objeto del contrato. Si el contrato incluye diseño y construcción, se requieren los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. 3. La modalidad que se empleara para la selección del contratista y los fundamentos jurídicos. 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. <ul style="list-style-type: none"> - Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, se debe incluir la forma como éstos fueron calculados. - En la modalidad de selección concurso de méritos y en los contratos de concesión no se deben publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato ni el modelo financiero utilizado en su estructuración, respectivamente. 5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable. 6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo. 7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación. 8. La indicación de si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato. 2. La modalidad del proceso de selección y su justificación. 3. Los criterios de selección, incluyendo los factores de desempate y los incentivos cuando a ello haya lugar. 4. Las condiciones de costo y/o calidad que la Entidad Estatal debe tener en cuenta para la selección objetiva, de acuerdo con la modalidad de selección del contratista. 5. Las reglas aplicables a la presentación de las ofertas, su evaluación y a la adjudicación del contrato. 6. Las causas que dan lugar a rechazar una oferta. 7. El valor del contrato, el plazo, forma de pago y la determinación de si debe haber lugar a la entrega de anticipo y su valor. 8. Los Riesgos asociados al contrato, la forma de mitigarlos y su asignación entre los contratantes. 9. Las garantías exigidas y sus condiciones. 10. Indicar si la Entidad Estatal y el contrato están cubiertos por un Acuerdo Comercial. 11. Los términos, condiciones y minuta del contrato. 12. Los términos de la supervisión y/o de la interventoría del contrato. 13. El plazo dentro del cual la Entidad Estatal puede expedir Adendas: Aquí se debe indicar que las Adendas solo se pueden publicar en días hábiles y en horarios laborales (7am a 7pm) y no podrán expedirse dentro de los tres días hábiles anteriores al previsto para el cierre del proceso. (Art.89 Ley 1474 de 2011) 14. El Cronograma.

Fuente: Elaboración propia.

Estos lineamientos para la elaboración de los estudios previos y pliegos de condiciones por regla general aplican de forma integral a todas las modalidades de selección, excepto en la modalidad de selección de mínima cuantía, en donde se elabora un estudio previo simplificado con la descripción de la necesidad, la especificación técnica del bien y/o servicio, los fundamentos jurídicos de la modalidad de selección a emplear y la forma como la entidad cuantifico el valor del contrato. Respecto de los pliegos de condiciones, se debe aclarar que estos no se elaboran en las modalidades de mínima cuantía y de contratación directa.

Conforme lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, los estudios previos y pliegos de condiciones en los procesos de selección abreviada, concurso de méritos y licitación pública deben elaborarse previo a la apertura del proceso de selección, en el caso de la contratación de mínima cuantía, la invitación a presentar oferta debe estar precedida por el estudio de necesidad. En la modalidad de selección de contratación directa, estos estudios deben ser previos a la firma del contrato. Si el contrato a celebrar es de obra pública, los documentos previos deben estar compuestos por los estudios y diseños sobre la viabilidad del proyecto y su impacto económico, social y ambiental.

Desde el punto de vista de la gestión fiscal y de la responsabilidad inherente a su ejercicio, es importante tener en cuenta que la elaboración incompleta de los pliegos de condiciones, o la ambigüedad de sus términos es sancionado legalmente con la presunción de que el gestor fiscal actuó con culpa grave cuando dichas omisiones o vacíos en el contenido del documento fueron la causa de algún detrimento al erario. El artículo 118 de la ley 1474 de 2011 establece que el nivel mínimo de diligencia que se debe observar para ejercer la gestión fiscal, es decir para disponer del patrimonio público a través de la celebración de contratos, comprende las siguientes actividades: (a) Elaborar pliegos de condiciones completos y con reglas claras que no se presten

a interpretaciones confusas o ambigüedades que generen riesgo de pérdida de recursos públicos.

(b) Realizar comparaciones de precios, mediante estudios o consultas de las condiciones de mercado o comparación de las ofertas recibidas. (c) Justificar objetivamente la selección de una propuesta que supere los precios del mercado. La omisión de cualquiera de estos deberes es sancionada con la presunción de que el gestor fiscal no observó las previsiones mínimas para la gestión de los recursos públicos puestos a su disposición y manejo.

En la órbita del derecho sancionador disciplinario, el artículo 54 de la ley 1952 de 2019 estipula que es falta gravísima relacionada con la contratación pública, la celebración de un contrato estatal omitiendo, las licencias y los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución; la actuación contractual del gestor fiscal debe orientarse a salvaguardar el patrimonio público y con estricta aplicación de los principios de la contratación estatal y de la función administrativa.

Los documentos preliminares del contrato deben demostrar que la entidad pública ha satisfecho el deber de análisis descrito en el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015 al haber realizado el análisis del sector objeto del proceso de contratación, identificando sus características desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo. El análisis del sector ofrece herramientas para establecer el contexto del proceso de contratación, identificar algunos de los Riesgos, determinar los requisitos habilitantes y la forma de evaluar las ofertas; la importancia de realizar este análisis ha sido recalcada en las recomendaciones que la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos (OCDE) le ha formulado al Gobierno Nacional, las cuales constituyen buenas prácticas en materia de promoción de la competencia en la contratación pública. (Colombia Compra Eficiente, 2017)

Además de los aspectos regulatorios, técnicos y organizacionales del sector económico, el análisis del sector debe incluir una descripción de la oferta y de la demanda que contenga los elementos señalados en la siguiente gráfica.

Cuadro No 5.
Elementos estructurales del análisis del sector.

Análisis del sector	
Estudio de la oferta	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Quién vende? Se debe identificar los proveedores en el mercado del bien, obra o servicio, así como sus principales características como tamaño empresarial, ubicación, esquemas de producción y comportamiento financiero. Para identificar los posibles proveedores es recomendable utilizar bases de datos de las Cámaras de Comercio y de los gremios; y cualquier otro sistema de información empresarial o sectorial disponible en el mercado. - Dinámica de producción, distribución y entrega de bienes. Se debe conocer el proceso de producción, distribución y entrega de los bienes, obras o servicios, los costos asociados a tales procesos, cuáles son las formas de distribución y entrega de bienes o suministro del servicio. El análisis debe incluir los precios, su comportamiento histórico y las perspectivas de cambios sobre estos. Algunas variables que pueden incidir en los precios son la variación del Índice de Precios al Consumidor, variación de la tasa de cambio y el cambio en los precios de materias primas. Para obtener esta información se puede acudir a bases de datos especializadas y solicitar directamente la información a los potenciales proveedores.
Estudio de la demanda	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Como ha adquirido la Entidad Estatal en el pasado este bien, obra o servicio? Se debe analizar el comportamiento de sus adquisiciones anteriores del bien, obra o servicio, teniendo en cuenta: la modalidad de selección del contratista, el objeto del contrato, cantidad del bien, obra o servicio, valor de los contratos y forma de pago, oferentes que han participado en los procesos de selección y contratistas, condiciones de pago y cronogramas establecidos en los contratos, comportamiento de los contratistas e imposición de sanciones, garantías exigidas y siniestros. - ¿Cómo adquieren las Entidades Estatales y las empresas privadas este bien, obra o servicio? identificar y analizar los procesos de contratación de Entidades Estatales que han adquirido en el pasado el bien, obra o servicio para extraer las mejores prácticas e información pertinente para el proceso de contratación. Aquí se debe observar las especificaciones técnicas, requisitos habilitantes, método de evaluación de ofertas y las modalidades de contratación utilizadas. - La información histórica de la demanda es importante para definir ciertos puntos respecto al conocimiento particular de la necesidad a contratar, proveedor y precio de adquisición. Para el efecto la Entidad Estatal debe: (a) tener claro las cantidades que requiere comprar, en caso de ser un monto, o saber si las aproximaciones históricas muestran que ha tenido que hacer adiciones para suplir la demanda o si por el contrario la demanda ha sido

Análisis del sector	
	sobrestimada; y (b) saber cómo ha escogido a los proveedores en caso de que el bien, obra o servicio haya sido contratado anteriormente.

Fuente: Colombia Compra Eficiente. Guía para la elaboración de estudios del sector.

El análisis del sector es un procedimiento establecido para determinar objetivamente la forma de adquisición de los bienes, su valor y características técnicas, así como los requisitos que se deben exigir a los oferentes para que participen en el proceso de selección. Por lo anterior, es posible afirmar que en el estatuto contractual no existe espacio para decisiones discrecionales del gestor fiscal, menos aún en la etapa preparatoria del contrato, en donde su gestión debe sustentarse en estudios técnicos y económicos que garanticen que los bienes y servicios necesarios para satisfacer los fines sociales del Estado, son adquiridos bajo un criterio de optimización de costos y beneficios. Conforme lo anterior, es preciso destacar qué incidencias tiene el análisis del sector en la conducta y procedimientos que durante la gestión contractual debe observar el gestor fiscal.

En primer lugar, el análisis del sector proporciona al gestor fiscal elementos objetivos para determinar cuál puede ser el ofrecimiento más favorable para la Entidad Estatal en los términos del artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015. La selección de la oferta más favorable, exige la ponderación de los elementos de calidad y precio con fundamento en puntajes o fórmulas, o la ponderación de los elementos que representen una mejor relación costo beneficio; esto exige un conocimiento previo y preciso de las condiciones técnicas y económicas mínimas a exigir a cada una de las ofertas, así mismo, tener claro cuáles son las condiciones adicionales que representan una mejora técnica, de funcionamiento o de calidad de los bienes, así como las condiciones económicas adicionales que representan ventajas en términos de economía,

eficiencia y eficacia valorables en dinero, tales como descuentos, forma de pago, condiciones de entrega, garantías, entre otras.

Seguidamente, el análisis del sector debe contener elementos objetivos, claros y precisos para determinar cuándo un ofrecimiento es artificialmente bajo, a través de la aplicación del procedimiento contenido en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del decreto 1082 de 2015. En la etapa de evaluación de las ofertas, si existen dudas sobre el valor de algún ofrecimiento, la entidad estatal debe requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido. Las explicaciones del oferente deben ser estudiadas a la luz de los resultados del análisis del sector con fundamento en los cuales se decide si la oferta sigue siendo objeto de evaluación o si, por el contrario, es excluida del proceso de selección mediante su rechazo.

En la etapa de ejecución, pueden surgir situaciones que cambian las condiciones iniciales en las que fue celebrado el contrato, estas variaciones dan lugar a la aplicación del procedimiento de revisión de precios, conforme lo estipulado en los ordinales 3 y 8 del artículo 4 de la ley 80 de 1993. Para determinar si un incremento en el valor del contrato se encuentra justificado en hechos imprevistos o anormales, se debe recurrir a los resultados del análisis del sector, en especial al análisis histórico de precios y a los factores de riesgo que se presentan en el sector de la economía que provee el bien o servicio. Dejando de lado las situaciones en las que la revisión de precios es generada por incumplimiento de cualquiera de los contratantes, se debe tener en cuenta que para que proceda una revisión de precios en el contrato, tal como lo ha planteado el tribunal de arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá en el laudo arbitral No TA-CCB-20020315 *“(..)* requiere que los eventos que lo ocasionen sean extraordinarios, es decir ajenos de los normales en el mercado y que hayan sido imprevistos o imprevisibles y, además, que se refieran a un contrato de ejecución sucesiva, periódica, o diferida, no aleatorio, pues ellos

*deben ser, por lógica, de ocurrencia posterior a la convención ya que de lo contrario o no son extraordinarios o no son imprevistos y **el contrato no debe ser aleatorio ya que se trata precisamente de precaver el alea.***” (Cámara de Comercio, 2012), (Subrayado y negrita fuera de texto). En esta última frase se nos presenta a modo de síntesis que el objetivo de todo análisis del sector es reducir al máximo el campo de lo imprevisto en el marco de la celebración y ejecución de un contrato.

6.2 Principio de Eficiencia

La gestión fiscal desplegada en la actividad contractual debe orientarse a la procura de la eficiencia de los recursos públicos invertidos para la satisfacción de las necesidades y los bienes sociales. La eficiencia se concreta en el logro oportuno de los bienes y servicios contratados, esto no se puede conseguir sin un seguimiento estricto del cumplimiento de los contratos, bien sea a través de la figura de supervisión o de interventoría. En los párrafos siguientes se identificarán los procedimientos propios de la vigilancia a los contratos, partiendo de la premisa que el contrato Estatal es a la vez fuente de obligaciones y de deberes, pues sobre cada compromiso a cargo del contratista, se erige el deber de seguimiento a cargo de la administración.

6.2.1 Supervisión e interventoría.

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 define la supervisión como el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico, ejercido por la entidad estatal sobre el cumplimiento del objeto del contrato. Procede cuando la verificación del cumplimiento de los contratados no exige conocimientos altamente especializados y puede ser apoyada por personal contratado para este propósito.

Por su parte la interventoría consiste en el seguimiento técnico sobre el cumplimiento del contrato, realizado por una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad

Estatal; procede cuando el seguimiento del contrato exige conocimiento especializado en la materia, o cuando su complejidad o extensión así lo justifiquen.

En la siguiente gráfica se pueden observar las principales características de la supervisión y la interventoría.

Cuadro No 6.
Características supervisión e interventoría.

Supervisión	interventoría
Es ejercida directamente por la entidad estatal a través de sus funcionarios.	Es realizada por una persona natural o jurídica, externa a la entidad e independiente del contratista, contratada para este específico fin.
Se ocupa inescindiblemente del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico de la ejecución del contrato.	Su objeto principal es el seguimiento técnico del objeto contratado; de manera accesoria y si la entidad estatal lo considera necesario, puede ocuparse de los temas contables, jurídicos y administrativos.
No requiere conocimientos especializados.	Se fundamenta en la aplicación de conocimiento especializado para la vigilancia del objeto contractual.

Fuente: Colombia Compra Eficiente. Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado.

Por regla general las funciones de supervisión e interventoría no son concurrentes en relación con un mismo contrato. En el evento que se considere necesario realizar el seguimiento de un contrato a través del ejercicio conjunto de estas dos funciones, es necesario que en el contrato de interventoría se especifique las actividades que tiene a cargo, evitando la duplicidad de funciones con el supervisor.

6.2.1.1. Deberes del Supervisor o Interventor.

La gestión fiscal se materializa en las actividades desplegadas por los supervisores e interventores, convirtiéndose en fuente de responsabilidad cuando por actos u omisiones contrarios a derecho se ha ocasionado un daño al patrimonio del Estado. Así, los supervisores y los interventores son responsables fiscales cuando faltan a sus deberes de control y vigilancia y

como consecuencia se ocasiona un daño al erario, que generalmente se encuentra representado en la pérdida de recursos públicos por sobrecostos, mala calidad de los bienes y deficiencias en la prestación de los servicios contratados.

El catálogo de actividades que deben ejecutarse en virtud de la vigilancia contractual contempla tareas transversales y las específicas del seguimiento técnico, administrativo, financiero y contable. Veamos que contiene cada una de ellas:

En términos generales la supervisión y la interventoría actúan como un puente entre el contratista y la Entidad Estatal, su objetivo es apoyar el logro del objeto contratado evitando la generación de controversias y gestionando la solución oportuna de las que se llegasen a suscitar. Es parte de su deber velar por el cumplimiento del contrato en términos de plazo, calidad, cantidad y ejecución de recursos, por esta razón los supervisores e interventores deben solicitar informes, integrar comités y realizar reuniones orientadas a realizar dicho seguimiento. La vigilancia implica el ejercicio de los siguientes deberes generales:

- Realizar el control de riesgos e identificar y tratar los que puedan presentarse durante la ejecución del contrato.
- Aceptar o no la entrega de los bienes y servicios por parte del contratista. En caso de no conformidad de los bienes y servicios, se debe dejar constancia escrita de las especificaciones técnicas, cantidad o calidad no satisfechas por el contratista.
- Participar en la elaboración y firmar las actas de inicio del contrato, de recibo parcial, actas de avance y de terminación del contrato.
- Debe poner en conocimiento de la Entidad Estatal cualquier hecho que pueda constituir actos de corrupción o que genere riesgo para el cumplimiento del contrato.

- Informar a la Entidad Estatal Cuando se presente incumplimiento contractual, presentando informe que sirve de fundamento para que se inicien las correspondientes acciones contractuales.

Por su parte, la vigilancia administrativa comprende las siguientes actividades:

- Conformación y conservación del expediente contractual.
- Coordinación de las dependencias internas relacionadas con la celebración, ejecución y liquidación del contrato.
- Responder por la publicación de los documentos del contrato conforme lo ordena la Ley.
- Según la naturaleza del contrato, es su deber vigilar el cumplimiento del contratista en materia de seguridad social integral y normas ambientales.

La vigilancia técnica del contrato es la que se encuentra directamente relacionada con la ejecución de la obra y/o servicio conforme las especificaciones, calidad y cantidades pactadas, contempla como mínimo las siguientes actividades:

- Previo al inicio de la ejecución del contrato debe validar y aprobar las condiciones técnicas necesarias para iniciar la obra o servicio, tales como planos, permisos, diseños, licencias u autorizaciones.
- Constatar que el contratista ejecute sus obligaciones cumpliendo con las calidades del personal y equipos ofertados.
- Gestionar las modificaciones que requiera el contrato y decidir las solicitudes de orden técnico que no generen modificaciones o sobrecostos al contrato.
- Justificar y aportar los documentos que se requieran para hacer efectivas las garantías del contrato.

Por último, encontramos las actividades propias de la vigilancia financiera y contable, que se centran en el componente económico del contrato como las siguientes:

- Previo a la realización de los pagos del contrato debe revisar y avalar los documentos que soportan el mismo.
- Hacer seguimiento a la inversión y amortización del anticipo entregado al contratista.
- Velar por que toda modificación que implique actividades adicionales, aumento de valor o ajuste del objeto contractual se encuentre precedida de las justificaciones técnicas, presupuestales y jurídicas.
- Finalmente debe gestionar todo lo necesario para liquidar el contrato, actividad que se debe adelantar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su terminación.

Como es posible observar, la gestión fiscal desplegada en las actividades propias del seguimiento y vigilancia contractual se encuentra regulada y exige un alto grado de cuidado y diligencia por parte de quien la ejerce; durante las etapas de ejecución y liquidación contractual, cualquier omisión de los deberes de vigilancia puede derivar en daño al erario y en consecuencia transgredir la efectividad de los principios que guían la gestión fiscal. No obstante, el gestor fiscal debe ceñir sus actuaciones a las prescripciones de orden constitucional y legal y tener en cuenta los límites allí establecidos como conductas prohibidas.

6.2.1.2 Prohibiciones de los Supervisores e Interventores.

Un listado detallado de las conductas prohibidas a los supervisores e interventores se encuentra en el artículo 45 de la Ley 1474 de 2011, de donde cabe destacar que con ocasión del ejercicio de la vigilancia contractual está prohibido incurrir en conductas tipificadas como delito, ofrecer dadas, abstenerse de denunciar a quienes las ofrecen, apropiarse de forma directa o indirecta de los recursos asignados al contrato, permitir que otro lo haga o favorecer su

utilización por fuera de lo establecido en el negocio jurídico objeto de seguimiento. De manera específica se deben destacar las siguientes conductas prohibidas en el ejercicio del seguimiento y vigilancia contractual:

- Actuar en contra del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, lo que significa que la vigilancia contractual debe ejercerse con independencia e imparcialidad, por lo que entre el interventor/supervisor y el contratista no deben existir vínculos por parentesco por consanguinidad, parentesco por afinidad o parentescos civiles. En ese mismo orden de ideas, la incompatibilidad se resume en la imposibilidad de actuar como juez y parte, lo que implica que al interventor le está prohibido tomar parte en el contrato vigilado, bien sea como dependiente o socio del contratista. Las causales de inhabilidad e incompatibilidad se encuentran expresamente detalladas en la Ley.
- No puede exonerar al contratista del cumplimiento de cualquiera de sus obligaciones contractuales, así como exigirle que renuncie a alguno de sus derechos a cambio de modificaciones o adiciones al contrato.
- No observar la debida diligencia en la atención de los asuntos a su cargo, denegar las solicitudes del contratista o retardar su atención, circunstancia que puede tener como consecuencia el compromiso de recursos públicos, en especial cuando se configura el supuesto descrito en el ordinal 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, a saber, si la entidad estatal no se pronuncia en un término máximo de tres (3) meses sobre las solicitudes realizadas por el contratista, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante.
- Omitir sus deberes de custodia del expediente contractual y permitir indebidamente el acceso de terceros a la información del contrato.

- Conforme el ordinal 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 está prohibido a los interventores y supervisores impartir instrucciones verbales al contratista. Las órdenes o sugerencias del interventor deben constar por escrito y enmarcarse en los términos del respectivo contrato.
- Realizar modificaciones al contrato sin el lleno de los requisitos legales pertinentes, tales como la ejecución de obras no pactadas o el aumento del valor de las prestaciones a cargo del contratista.

Como es posible observar, la vigilancia contractual exige al gestor fiscal un comportamiento cuidadoso y diligente propio de un hombre de negocios, pues cualquier omisión o extralimitación puede derivar en pérdida de recursos públicos y en responsabilidades que abarcan el ámbito disciplinario, penal y fiscal.

6.3 Principio de Eficacia.

Se materializa cuando la contratación suplió satisfactoriamente las necesidades que la justificaron; ahora, para garantizar que los recursos públicos sean invertidos de forma eficaz, es necesario que el gestor fiscal cumpla con el deber de publicar de manera oportuna toda la información relacionada con la gestión contractual, con el propósito de que la comunidad en general, los órganos de control, las organizaciones sociales y las veedurías ciudadanas la tengan a disposición para retroalimentar la acción de la administración con miras a la eficiente prestación de los servicios y bienes públicos.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-802 de 2006 manifestó que “(...) *el principio de publicidad es una garantía constitucional que da seguridad a las relaciones jurídicas; facilita el control ciudadano de las decisiones de las autoridades; permite el ejercicio*

de varios derechos fundamentales y contribuye de manera esencial al adecuado desarrollo y realización de los fines del Estado.” (Corte Constitucional, 2006)

En materia de gestión contractual, la Corte constitucional ha dicho que la publicidad tiene como finalidad realizar una comunicación masiva que tiene por objeto informar, persuadir y conseguir un comportamiento determinado de las personas que reciben esta información (Corte Constitucional, 2003). Esta comunicación masiva se lleva a cabo a través del sistema electrónico para la contratación pública (SECOP), cuyo desarrollo fue ordenado en el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, como un mecanismo o instrumento por medio del cual las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual; en el mismo sentido, el artículo 1 del Decreto 3485 de 2011 dispuso que esta herramienta permite la interacción de las entidades contratantes, los proponentes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control, posibilitando de esta forma un dialogo con los destinatarios de los bienes y servicios contratados democratizando de esta forma la gestión de los recursos públicos.

6.3.1 Documentos que se deben publicar en SECOP y las excepciones legales.

Desde el punto de vista netamente procedimental, el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 establece que el gestor fiscal tiene el deber de publicar en el SECOP los documentos y actos administrativos del proceso de contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. Los documentos del proceso de contratación, a tenor del artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto en cita, se encuentran integrados por los estudios y documentos previos, el aviso de convocatoria, los pliegos de condiciones o la invitación, las adendas, la oferta del proponente seleccionado, el informe de evaluación, el contrato y cualquier otro documento expedido por la entidad estatal durante el proceso contractual. De los documentos enunciados, se debe observar especial cuidado en el término de publicación del aviso de convocatoria, invitación y proyecto de

pliego de condiciones, pues la oportunidad con la que estos documentos estén al alcance de la ciudadanía permite que los interesados puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones previo a la celebración del contrato.

Con el propósito de dar a conocer a la comunidad en general los bienes y servicios que la entidad estatal pretender adquirir durante el año, se debe elaborar y publicar en el SECOP el plan anual de adquisiciones, documento en el que se debe identificar el bien, obra o servicio que satisface la necesidad, el valor estimado del contrato, la partida presupuestal con la cual se pagará el bien, la modalidad de selección del contratista y la fecha estimada de apertura del proceso. A tenor de lo dispuesto en el literal e del artículo 9 de la Ley 1712 de 2014 y en el artículo 2.8.3.1.7 del decreto 1080 de 2015, en el ejercicio de la gestión contractual se debe publicar el plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico. En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico. La anterior información, por disposición legal debe ser actualizada mínimo una vez cada mes.

Adicionalmente se debe tener en cuenta que existe el deber legal de publicar los documentos originados durante la ejecución del contrato y que permitan evidenciar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, así lo dispone el Artículo 2.8.3.1.6 del Decreto 1080 de 2015, en donde se promulga la obligación de publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor que prueben la ejecución del contrato.

En el caso de los contratos celebrados en virtud del artículo 355 de la Constitución Política, a saber, los contratos y convenios de asociación celebrados con entidades privadas sin ánimo de lucro, se debe destacar el deber estipulado en el artículo 7 del Decreto 092 de 2017 de publicar en el SECOP toda la información relativa a los subcontratos suscritos por la entidad privada para desarrollar el programa o actividad de interés público incluyendo los datos de los subcontratistas y la información relativa a los pagos realizados.

Respecto de las excepciones al deber de publicación es necesario tener en cuenta el Título III de la Ley 1712 de 2014, en donde se establece limitaciones a la publicidad de la información que pueda generar daño de derechos personales o al interés público, como se expone a continuación:

Cuadro No 7.
Excepciones a la publicación de información.

Derechos de personas naturales y jurídicas.	Interés público
Información que afecte el derecho a la intimidad de las personas.	Información relacionada con la defensa, la seguridad pública y la seguridad nacional.
Información que genere riesgo al derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad.	Información sobre la estabilidad macroeconómica y financiera del país.
Los secretos comerciales, industriales y profesionales.	Información sobre la salud pública, los derechos de la infancia y la adolescencia y la administración efectiva de justicia.

Fuente: Ley 1712 de 2014, artículos 18 y 19.

En los procesos de adquisición de bienes y servicios se encuentran excepciones puntuales al deber de publicación, como la consagrada en el ordinal 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, que prohíbe la publicación de las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando el proceso de selección es el concurso de méritos. Si el contrato que se pretende suscribir es de concesión no se debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.

También se encuentran exceptuados de publicación los documentos soporte de las operaciones realizadas en bolsas de productos, así como los documentos precontractuales de la

selección del comisionista de bolsa, pues estas operaciones se realizan conforme el reglamento interno aplicable a la bolsa de productos, conforme lo preceptuado en los artículos 2.2.1.1.1.7.1 y 2.2.1.2.1.2.14 del Decreto 1082 de 2015, respectivamente.

Tampoco es obligatorio publicar los estudios y documentos previos en los procesos adelantados para la contratación de empréstitos, en los contratos interadministrativos celebrados entre el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda y en los contratos adelantados por las entidades del sector defensa, la dirección nacional de inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que por razones de seguridad nacional están sometidos a reserva.

Como se puede observar, la gestión de los recursos públicos entraña la obligación de hacer pública la acción de la administración con el propósito de que los destinatarios de los bienes y servicios evalúen la acción del Estado y la retroalimenten a través de la construcción participativa de presupuestos y las veedurías, escenarios que se nutren de la calidad, oportunidad y confiabilidad de la información publicada. En este sentido, existe un estrecho vínculo entre la eficacia de la gestión fiscal y los procedimientos asociados a la publicidad de la gestión contractual pues estos son el puente para determinar si las necesidades sociales que justificaron la inversión de recursos públicos fueron satisfechas en debida forma.

7. Conclusiones

Existe una estrecha relación entre la gestión fiscal y la actividad contractual, sus principios orientadores son la eficiencia, la eficacia y la economía en la adquisición de bienes y servicios a través de los contratos estatales. Estos principios en materia fiscal y contractual se complementan y articulan en los procedimientos legales establecidos para la celebración, ejecución y liquidación de los contratos estatales.

Las normas que rigen los procedimientos contractuales se constituyen en parámetro de conducta que debe observar sigilosamente el gestor fiscal. La aplicación de los procesos de selección idóneos para la adquisición que se pretende adelantar y la realización de estudios previos que soporten técnica y económicamente el futuro contrato, son elementos inherentes a la satisfacción del principio de Economía.

Especial cuidado se debe observar en la elaboración del análisis del sector económico y de los oferentes del bien o servicio requerido, estos documentos son un referente permanente para dar solución objetiva a controversias suscitadas en el marco de los procesos de selección y en la ejecución de los contratos, como son las hipótesis de la oferta con precio artificialmente bajo y la revisión de precios del contrato. Los gestores fiscales como los equipos de auditoría deben tener en cuenta que la ambigüedad en las estipulaciones contractuales y los vacíos intencionados o no de los documentos preparatorios del contrato representan un factor de riesgo de pérdida de recursos públicos.

Los alcances de los documentos previos del contrato no se limitan exclusivamente a los elementos económicos del negocio a realizar, también proporcionan las bases racionales para la exigencia de requisitos habilitantes de corte financiero, jurídico y de experiencia que deben satisfacer los interesados en contratar con el estado. También facilitan los términos en que se

negociaran elementos esenciales del contrato como las modalidades y plazos de entrega de los bienes, si los mismos requieren instalación o no, formas de pago, entre otros elementos particulares de cada negocio jurídico.

Estos procedimientos a su vez se encuentran orientados a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y a la ejecución de los planes, programas y proyectos de la administración pública; por esta razón en el proceso de concepción, celebración y ejecución de los contratos estatales se debe actuar con celeridad, evitando decisiones dilatorias e inhibitorias, removiendo de oficio los obstáculos formales en procura de la materialización de los fines del Estado.

Puntualmente, en los procesos de selección se debe aplicar la modalidad que permita realizar la adquisición con el menor desgaste administrativo y procesal, las reglas para verificar los requisitos habilitantes y para la evaluación de las ofertas deben ser claras y tener sustento en los estudios y documentos preparatorios del contrato. Aquí es necesario indicar que aunque la licitación pública es la regla general para la selección del contratista, en los documentos previos del contrato el gestor fiscal debe realizar un análisis jurídico sobre la modalidad de selección adecuada para la satisfacción de la necesidad y verificar que el objeto a contratar no se encuentre cobijado en los procedimientos de selección excepcionales, como la contratación directa, la selección abreviada, la subasta, el concurso de méritos o la mínima cuantía.

La publicidad de los documentos del contrato es otro de los procedimientos que deben ser observados en el marco de la gestión de los recursos públicos. La herramienta para garantizar este deber en materia contractual es el SECOP, todos los documentos deben publicarse dentro de los tres días siguientes a su expedición, no obstante, especial atención se debe prestar a la publicación oportuna del aviso de convocatoria, la invitación pública, el proyecto de pliego de condiciones y el acto de apertura del proceso. La amplia divulgación de estos documentos

favorece la pluralidad de oferentes y posibilita que los interesados en el proceso de selección formulen observaciones e interactúen con la entidad estatal en procura de que los recursos invertidos satisfagan adecuadamente las necesidades sociales que justifican la contratación.

Ahora, con el propósito de dar publicidad a los resultados de la ejecución de los contratos las entidades estatales deben publicar los informes de supervisión con el propósito de que la ciudadanía conozca el avance de la ejecución de los contratos, como se han realizado los pagos, si se está dando cumplimiento a los plazos pactados en los cronogramas, entre otros aspectos esenciales para garantizar que los recursos se están ejecutando conforme a los postulados de la eficacia administrativa. En los eventos en los que los recursos públicos son ejecutados por un particular, como es el caso de los contratos y convenios celebrados entre entidades públicas y entidades sin ánimo de lucro, para que estas últimas coadyuven o ejecuten programas acorde con los planes de desarrollo de la administración, el deber de publicidad se extiende a los actos ejecutados por la entidad privada para comprometer los recursos entregados por la entidad estatal, por esta razón, el gestor fiscal debe velar porque se de publicidad a los contratos y pagos realizados por la entidad sin ánimo de lucro para ejecutar las actividades del contrato.

El deber de vigilancia en cabeza del gestor fiscal se materializa a través de la ejecución de los procedimientos de supervisión e interventoría contractual, la administración de los bienes públicos debe estar orientada al logro de mayores y mejores resultados con los recursos invertidos; por esta razón el seguimiento de los contratos debe realizarse a la luz de las disposiciones legales y de las estipulaciones contractuales, que en el marco del negocio jurídico y del orden público se constituyen ley para las partes. Así, cada obligación a cargo del contratista entraña el deber de seguimiento por parte del supervisor, quien tiene la obligación de velar por que el contrato se ejecute conforme los términos jurídicos, económicos y técnicos pactados.

El gestor fiscal en el ejercicio de las actividades de vigilancia contractual es un enlace entre la entidad estatal y el contratista, sus potestades comprenden la atención de las solicitudes realizadas por éste, conminarlo al cumplimiento del contrato y conceptuar sobre el mismo en el marco de los procesos sancionatorios contractuales como la imposición de multas y las declaratorias de incumplimiento y caducidad del contrato. No obstante, el supervisor no tiene facultades para modificar el contrato en ninguno de sus elementos esenciales y los requerimientos o comunicaciones con el contratista deben constar siempre por escrito.

Es preciso tener presente que dependiendo de la complejidad del contrato o de la extensión de las obligaciones pactadas, es posible contar con contratos de apoyo a la supervisión contractual y en casos excepcionales pueden coexistir la supervisión y la interventoría sobre un mismo contrato con una clara delimitación de actividades.

Con lo hasta aquí expuesto se espera haber satisfecho los objetivos formulados en el presente trabajo, tratando de brindar un bosquejo del entramado de procedimientos y normas que deben observarse en la gestión de recursos públicos a través de la celebración de contratos, complejidad que debe ser asumida desde la órbita de la gestión y del control con el mayor grado de responsabilidad y sigilo profesional por parte de los funcionarios públicos que la ejercen, pues es la única forma de minimizar los riesgos de desviación y pérdida de recursos.

8. Vocabulario.

AUDITORIA: Es un proceso de evaluación posterior y selectiva de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control, mediante la aplicación de los sistemas de control fiscal (financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de revisión de cuentas y la evaluación del control interno), con el fin de conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad aplicable, la gestión fiscal y los resultados obtenidos.

GESTION FISCAL: La gestión fiscal es el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas, en orden a cumplir los fines esenciales del estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

GESTION CONTRACTUAL: Coordinación y ejecución de todos los trámites y procedimientos relacionados con la adquisición de bienes y servicios del sector público; también comprende las actividades de seguimiento y control de los contratos.

CONTRATO: Acuerdo de voluntades celebrado por escrito entre la entidad y una persona natural o jurídica, mediante el cual se adquieren derechos y obligaciones de dar, hacer o no hacer a cargo de las partes contratantes.

RECURSOS PUBLICOS: Son todos los ingresos (dineros) que reciben las entidades públicas con el objetivo de financiar las obras para la comunidad.

SUPERVISION: Consiste en “el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados”.

INTERVENTORIA: Es el seguimiento técnico a la ejecución de contratos de distintas tipologías, realizado por una persona natural o jurídica contratada para ese fin por la Entidad Estatal, en los siguientes casos: Primero, cuando la ley ha establecido la obligación de contar con esta figura en determinados contratos, como es el caso de los contratos de obra pública y en los de concesión; segundo, cuando el seguimiento del contrato requiera del conocimiento especializado en la materia objeto de este y tercero, cuando la complejidad o la extensión del contrato lo justifique.

SECOP: Sistema electrónico para la contratación pública.

9. Bibliografía.

- Fajardo-Peña, S., “La responsabilidad fiscal de los contratistas del Estado”, Revista digital de Derecho Administrativo, n. ° 18, segundo semestre, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 327-351. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n18.13>
- Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin.
- Colombia Compra Eficiente. Guía para la elaboración de estudios del sector. 2017. Consultado el día 16 de noviembre en:
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_elaboracion_estudios.pdf
- Diario La República, 2018, Malgasto de recursos públicos en Colombia llega a 4,8% del Producto Interno Bruto. Consultado el día 28 de mayo en:
<https://www.larepublica.co/economia/el-malgasto-de-recursos-publicos-en-colombia-llega-a-48-del-producto-interno-bruto-2774142>
- Contraloría General de la República, 2018, Grandes Hallazgos. Bogotá. Colombia. Consultado el 28 de mayo de 2019 en:
https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff
- Departamento Nacional de Planeación, 2002, Documento CONPES 3186. Una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública. Consultado el 28 de mayo de 2019 en:
<https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3186.pdf>

Restrepo & Tuta, 2010, Control Fiscal Territorial. Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia. Bogotá, Universidad del Rosario.

Sentencia 2004-01667 de noviembre 12 de 2015. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso. Rad.: 050012331000200401667 01

Sentencia 41719 de diciembre 2 de 2013. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación número: 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719)

Sentencia 2013-01024 de mayo 19 de 2016. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González. REF: Exp. 68001-23-33-000-2013-01024-01.

Sentencia C-710 de julio 5 de 2001. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

Sentencia C 891 de octubre 22 de 2002. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería.

Sentencia 2012-21489 de mayo 28 de 2012. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).

Sentencia 2013-25642 de julio 24 de 2013. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Radicación número: 05001-23-31-000-1998-00833-01(25642)

Fallo 828 de diciembre 1 de 2005. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A"., Magistrado Ponente: DR. Juan Carlos Garzón Martínez.

Fallo 12037 de julio 19 de 2001. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Fallo 00229 de febrero 19 de 2019. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar.

Suarez Tamayo, 2010, Fundamentos Constitucionales, principios y reglas de interpretación de la contratación estatal en Colombia. En: Temas en contratos estatales. Pág. 79. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. Colombia.

Laudo Arbitral. TA-CCB-20020315 de 15 de marzo de 2002. Tribunal de Arbitramento Cámara de Comercio de Bogotá. Augusto Moreno Murcia, construcciones exclusivas limitada COEX Ltda. y Constructora C & R s.a. VS. Instituto Nacional de Vías "INVÍAS".

Sentencia C-802 de septiembre 27 de 2006. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinoza.

Sentencia C-384 de mayo 13 de 2003. Corte Constitucional. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

Sentencia C-563-1998 de 7 de octubre de 1998. Corte Constitucional. Magistrados Ponentes Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Díaz.

Sentencia C - 840 – 2001 de 9 de agosto de 2001. Corte Constitucional. Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería.

Sentencia SU 620-1996, de 13 de noviembre de 1996. Corte Constitucional. Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonel.

Amaya Olaya, U. A. (2002). Teoría de la responsabilidad fiscal. Aspectos sustanciales y procesales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Resumen Analítico Especializado

Tema	Gestión Pública – Compras Públicas
Título	La Gestión Fiscal en la Contratación Estatal
Autor	German Daniel Camacho Grimaldo
Fuente bibliográfica	<ul style="list-style-type: none"> - Fajardo-Peña, S., “La responsabilidad fiscal de los contratistas del Estado”, Revista digital de Derecho Administrativo, n. ° 18, segundo semestre, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 327-351. DOI: https://doi.org/10.18601/21452946.n18.13 - Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin. - Colombia Compra Eficiente. Guía para la elaboración de estudios del sector. 2017. Consultado el día 16 de noviembre en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_elaboracion_estudios.pdf - Diario La República, 2018, Malgasto de recursos públicos en Colombia llega a 4,8% del Producto Interno Bruto. Consultado el día 28 de mayo en: https://www.larepublica.co/economia/el-malgasto-de-recursos-publicos-en-colombia-llega-a-48-del-producto-interno-bruto-2774142 - Contraloría General de la República, 2018, Grandes Hallazgos. Bogotá. Colombia. Consultado el 28 de mayo de 2019 en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff - Departamento Nacional de Planeación, 2002, Documento CONPES 3186. Una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública. Consultado el 28 de mayo de 2019 en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3186.pdf - Restrepo & Tuta, 2010, Control Fiscal Territorial. Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia. Bogotá, Universidad del Rosario. - Sentencia 2004-01667 de noviembre 12 de 2015. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso. Rad.: 050012331000200401667 01 - Sentencia 41719 de diciembre 2 de 2013. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación número: 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719) - Sentencia 2013-01024 de mayo 19 de 2016. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González. REF: Exp. 68001-23-33-000-2013-01024-01.

	<ul style="list-style-type: none"> - Sentencia C-710 de julio 5 de 2001. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. - Sentencia C 891 de octubre 22 de 2002. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería. - Sentencia 2012-21489 de mayo 28 de 2012. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489). - Sentencia 2013-25642 de julio 24 de 2013. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Radicación número: 05001-23-31-000-1998-00833-01(25642) - Fallo 828 de diciembre 1 de 2005. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A", Magistrado Ponente: DR. Juan Carlos Garzón Martínez. - Fallo 12037 de julio 19 de 2001. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. - Fallo 00229 de febrero 19 de 2019. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar. - Suarez Tamayo, 2010, Fundamentos Constitucionales, principios y reglas de interpretación de la contratación estatal en Colombia. En: Temas en contratos estatales. Pág. 79. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. Colombia. - Laudo Arbitral. TA-CCB-20020315 de 15 de marzo de 2002. Tribunal de Arbitramento Cámara de Comercio de Bogotá. Augusto Moreno Murcia, construcciones exclusivas limitada COEX Ltda. y Constructora C & R s.a. VS. Instituto Nacional de vías "INVÍAS". - Sentencia C-802 de septiembre 27 de 2006. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinoza. - Sentencia C-384 de mayo 13 de 2003. Corte Constitucional. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández. - Sentencia C-563-1998 de 7 de octubre de 1998. Corte Constitucional. Magistrados Ponentes Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Diaz. - Sentencia C - 840 - 2001 de 9 de agosto de 2001. Corte Constitucional. Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería. - Sentencia SU 620-1996, de 13 de noviembre de 1996. Corte Constitucional. Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonel. - Amaya Olaya, U. A. (2002). Teoría de la responsabilidad fiscal. Aspectos sustanciales y procesales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
Año	2020
Resumen	La gestión fiscal se manifiesta en la actividad contractual de las entidades públicas. Los procedimientos contractuales establecidos en las normas que

	<p>regulan el sistema de compras públicas se constituyen en reglas de conducta para el funcionario que tiene a cargo la administración de los recursos públicos.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior en el trabajo se presenta una síntesis de procedimientos contractuales que deben observados con rigor para satisfacer los principios de eficiencia, eficacia y economía en la administración del erario.</p>
Palabras claves	Gestión Fiscal, Recursos Públicos, Contrato Estatal, Economía, Eficiencia, Eficacia, Supervisión, Planeación, Modalidades de selección, Publicidad.
Contenidos	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión fiscal - Contratación Estatal
descripción del problema de investigación	<p>En Colombia la contratación con cargo a los recursos públicos es un asunto controversial, el clientelismo político y la ambigüedad y dispersión de su marco regulatorio generan un escenario próspero para la discrecionalidad y el favorecimiento de intereses particulares.</p> <p>Este panorama revela que uno de los puntos más débiles de la gestión fiscal, es el asociado a la realización de las actividades jurídicas, económicas y técnicas para la adecuada y correcta adquisición de los bienes y servicios públicos. La contratación adelantada por los gerentes públicos en procura de la realización de los objetivos del Estado es una tarea que genera riesgos para el uso eficiente y eficaz de los recursos estatales. En el mismo sentido, la politización del control fiscal y las debilidades del proceso de vigilancia adelantado por las Contralorías, si no facilitan por lo menos si son tolerantes con la pérdida de recursos.</p> <p>Los servidores públicos tienen el deber de invertir los recursos asignados a la entidad que representan, labor que realizan a través de la celebración de contratos en los que se debe perseguir la satisfacción del interés general, sin apartarse del marco constitucional y legal que rige el ejercicio de la función administrativa.</p> <p>La facultad de comprometer los recursos públicos es lo que se denomina Gestión Fiscal y se trata de una actividad administrativa que impone deberes especiales a quien la ejerce, orientados a garantizar que las inversiones realizadas con los recursos públicos no se desvíen a la satisfacción de intereses particulares.</p> <p>Como se puede observar, de la facultad de disponer y manejar los recursos públicos se desprenden, por un lado, deberes de vigilancia de la gestión administrativa y resarcimiento del daño en cabeza de la institucionalidad estatal; por otra parte, responsabilidades y reglas de conducta aplicables al gestor fiscal. Las consecuencias de una gestión fiscal que no se ciñe a sus principios rectores, trascienden el plano individual y despliegan sus efectos en el colectivo, privando a la ciudadanía de servicios y bienes esenciales para un goce efectivo de sus derechos.</p>

	<p>Si bien el ordenamiento jurídico es prolífico en normas y procedimientos que deben orientar la actividad contractual del Estado, es necesario realizar una conexión entre los principios de la gestión fiscal y los procedimientos que permiten su realización efectiva, orientado a brindar elementos de análisis de la gestión contractual, útiles a las auditorías adelantadas por los entes de control fiscal y que a la vez sirvan a los administradores de los recursos públicos para hacer un uso más eficiente y eficaz de éstos. Aunque en la práctica, las actividades de vigilancia y control generan tensión y poca aceptación en el ejecutor de las políticas gubernamentales, es preciso superar esta dicotomía, pues tanto el alcalde, gobernador o director de una entidad pública, quien actúa como administrador del erario, como el auditor gubernamental, quien más que un contradictor es un aliado estratégico para lograr el buen uso de los recursos, persiguen los mismos propósitos: el cumplimiento de los fines del Estado y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.</p> <p>Es por esta razón que en el presente trabajo se pretende articular las premisas de la gestión fiscal con los procedimientos de la contratación administrativa en sus etapas de planeación, ejecución y liquidación, con el propósito de brindar herramientas que garanticen la óptima inversión de los recursos públicos y que a la vez sirvan de guía a los procesos de auditoría adelantados por las contralorías.</p>
Objetivo general	Identificar los elementos constitutivos de la gestión fiscal en el marco de los procedimientos adelantados por la administración pública para la adquisición de bienes y servicios, en sus etapas de preparación, ejecución y liquidación.
Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> – Definir el alcance de la responsabilidad derivada del ejercicio de la gestión fiscal y de la gestión contractual, estableciendo sus puntos de encuentro y de diferenciación. – Identificar las manifestaciones de la gestión fiscal en los procedimientos establecidos en el estatuto de compras públicas en sus etapas de planeación, ejecución y liquidación de los contratos. – Formular unas recomendaciones básicas para tener en cuenta en los procesos de compras públicas y en los ejercicios de auditoría que sobre ellas adelantan las contralorías, con el propósito de garantizar una óptima inversión y vigilancia de los recursos públicos.
Metodología	Teórica
Referentes teóricos y conceptuales	<p>La administración y manejo de los recursos públicos es una tarea inherente a la gestión pública que en la mayoría de las oportunidades se materializa a través de la celebración de contratos, orientados a satisfacer el cumplimiento de los fines del estado, así como la continua y eficiente prestación de los servicios públicos.</p> <p>La gestión fiscal como la contractual se encuentran orientadas por principios fundamentales entre los que se destacan el de economía, eficiencia y eficacia. Aunque la definición y alcance de estos varíe según la esfera en</p>

<p>que se estudie, se encuentran puntos de convergencia en aspectos prácticos y procedimentales que impactan la gestión fiscal desde la adquisición de bienes y servicios.</p> <p>En virtud del principio de economía el gestor fiscal debe orientar su conducta para que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; esta premisa se materializa a través del cumplimiento de los procedimientos de selección descritos en el estatuto general de contratación pública, a saber, la licitación pública, la selección abreviada, la contratación de mínima cuantía y la contratación directa. La economía se materializa en la selección objetiva de la propuesta más favorable a través del cumplimiento de procedimientos y etapas necesarios, en términos generales y como principio orientador de todas las actuaciones administrativas el gestor público debe proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos.</p> <p>La eficiencia es otro de los parámetros que se deben observar cuando se administran recursos públicos y en dicho actuar se celebran contratos en nombre de una entidad estatal. En la esfera fiscal la eficiencia exige que la asignación de los recursos sea la más conveniente, para maximizar sus resultados, los mismos que en materia de compras públicas se traducen en la consecución de los fines del Estado, llevando a cabo una debida planificación y seguimiento de la ejecución de los contratos públicos.</p> <p>Por su parte la eficacia propende por que los resultados de la gestión se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. La manifestación de este principio en materia de compras públicas exige que los procedimientos contractuales estén orientados al cumplimiento de los fines del Estado, en ese sentido la conducta del Gestor Fiscal debe estar libre de cualquier clase de motivación subjetiva o interés particular, y garantizar objetivamente la escogencia de la oferta más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, prueba de un actuar ceñido a estos preceptos es la publicación de la actividad contractual conforme se encuentra reglamentado en la Ley.</p> <p>La identificación del contenido de los principios de eficiencia, eficacia y economía en la facultad de disponer de recursos públicos a través de la celebración de contratos se manifiesta en los procedimientos contractuales establecidos en el marco regulatorio del sistema de compras públicas. En materia contractual, la gestión fiscal ceñida al principio de economía se manifiesta en la satisfacción del deber de selección objetiva y en la elaboración de estudios previos con antelación a la celebración del contrato. Las modalidades de selección son los procedimientos a través de los cuales se garantiza la objetividad del gestor fiscal en la adjudicación de un contrato. Por su parte, la elaboración de estudios previos en los que se analice detalladamente la conformación de la oferta y la demanda del bien o servicio requerido garantiza que éste sea adquirido en condiciones reales de mercado y conforme a la necesidad que se pretende satisfacer en cuanto a valor, forma de pago, plazo y especificaciones técnicas.</p>

	<p>La eficacia en las compras públicas se encuentra relacionada con la agilidad de los procedimientos contractuales, los cuales deben estar orientados objetivamente a la materialización de los fines del estado, evitando dilaciones y decisiones inhibitorias y saneando las irregularidades de tipo procedimental.</p> <p>Los procedimientos establecidos para el ejercicio de la supervisión e interventoría de los contratos estatales, es donde se concreta el principio de eficiencia de la gestión fiscal, pues a través de ellos se vela por la buena calidad del objeto contratado.</p>
Resultados	Marco procedimental de la gestión fiscal en la actividad contractual.
Conclusiones	<p>Existe una estrecha relación entre la Gestión fiscal y la actividad contractual, sus principios orientadores son la eficiencia, la eficacia y la economía en la adquisición de bienes y servicios a través de los contratos estatales. Estos principios en materia fiscal y contractual se complementan y articulan en los procedimientos legales establecidos para la celebración, ejecución y liquidación de los contratos estatales.</p> <p>Las normas que rigen los procedimientos contractuales se constituyen en parámetro de conducta que debe observar sigilosamente el gestor fiscal. La aplicación de los procesos de selección idóneos para la adquisición que se pretende adelantar y la realización de estudios previos que soporten técnica y económicamente el futuro contrato, son elementos inherentes a la satisfacción del principio de Economía.</p> <p>Especial cuidado se debe observar en la elaboración del análisis del sector económico y de los oferentes del bien o servicio requerido, estos documentos son un referente permanente para dar solución objetiva a controversias suscitadas en el marco de los procesos de selección y en la ejecución de los contratos, como son las hipótesis de la oferta con precio artificialmente bajo y la revisión de precios del contrato. Los gestores fiscales como los equipos de auditoria deben tener en cuenta que la ambigüedad en las estipulaciones contractuales y los vacíos intencionados o no de los documentos preparatorios del contrato representan un factor de riesgo de pérdida de recursos públicos.</p> <p>Los alcances de los documentos previos del contrato no se limitan exclusivamente a los elementos económicos del negocio a realizar, también proporcionan las bases racionales para la exigencia de requisitos habilitantes de corte financiero, jurídico y de experiencia que deben satisfacer los interesados en contratar con el estado. También facilitan los términos en que se negociaran elementos esenciales del contrato como las modalidades y plazos de entrega de los bienes, si los mismos requieren instalación o no, formas de pago del contrato, entre otros elementos particulares del contrato a celebrar.</p> <p>Estos procedimientos a su vez se encuentran orientados a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y a la ejecución de los planes, programas y proyectos de la administración pública; por esta razón en el proceso de concepción, celebración y ejecución de los contratos estatales se debe actuar con celeridad, evitando decisiones dilatorias e inhibitorias, removiendo de</p>

	<p>oficio los obstáculos formales en procura de la materialización de los fines del Estado.</p> <p>Puntualmente en los procesos de selección se debe aplicar la modalidad que permita realizar la adquisición con el menor desgaste administrativo y procesal, las reglas para verificar los requisitos habilitantes y para la evaluación de las ofertas deben ser claras y tener sustento en los estudios y documentos preparatorios del contrato. Aquí es necesario indicar que aunque la licitación pública es la regla general para la selección del contratista, en los documentos previos del contrato el gestor fiscal debe realizar un análisis jurídico sobre la modalidad de selección adecuada para la satisfacción de la necesidad y verificar que el objeto a contratar no se encuentre cobijado en los procedimientos de selección excepcionales, como la contratación directa, la selección abreviada, la subasta, el concurso de méritos, la mínima cuantía.</p>
--	--