

De la Contratación Directa y los Convenios

Sheila Lucia Restrepo Nieto

Especialización en Gestión Pública

Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas (ECJP)

Barranquilla

2021

Nota de aceptación:

Presidente del Jurado

Jurado

Contenido

Resumen	4
Abstract.....	5
Planteamiento del Problema	7
Formulación del Problema.....	9
Justificación	9
Objetivos.....	10
Objetivo General	10
Objetivos Específicos	10
Antecedentes de Investigación.....	10
Marco referencial	15
Marco Conceptual	15
Contratación Pública.	15
Convenios.	16
Marco Teórico.....	20
Capítulo 1. La contratación en Colombia.....	20
Capítulo 2. La Ley 80 de 1993.....	23
Capítulo 3. Marco normativo a partir de la constitución de 1991.	26
Capítulo 4. Metodología.....	31
Tipo de Investigación	32
Capítulo 1. Marco Administrativo	36
Resultados	38
Conclusiones	40
Recomendaciones.....	41
Referencias Bibliográficas.....	42

Sheila Lucía Restrepo N. **DE LA CONTRATACION DIRECTA Y LOS CONVENIOS.** Proyecto de Trabajo de Grado para optar al Título de Especialista en Gestión Pública Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD). Especialización en Gestión Pública. Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas (ECJP). Noviembre, 2019, 52 p

Resumen

Se investiga el marco jurídico de la contratación pública directa y los convenios, así como el proceso, conformación, articulación, eficacia del manejo de esos dineros públicos, con especial énfasis en la ejecución de convenios y contratos estatales, al evaluar la particularidad de la contratación directa en el escenario de la Administración pública, contemplada en la Ley 80 de 1993 en Colombia. El régimen de contratación estatal ha de cumplir con los principios de validez, eficacia y justicia, dentro del marco jurídico, sin la existencia de ningún tipo inadecuado de manejo sobre los fondos públicos designados para los contratos, convenios y el manejo de los recursos por parte del Estado. El estudio se encuentra enmarcado dentro del tipo documental, descriptivo y jurídico; con un diseño bibliográfico, no experimental, transversal descriptivo. Las técnicas a emplear son la observación documental y el fichaje; siendo los instrumentos el sistema folder, matriz de análisis y fichas. Se emplea el análisis de contenido y el análisis crítico para los datos.

Palabras Clave: contratación pública, contratación directa, convenios, ejecución de convenios, contratos estatales.

Correo electrónico:

Sheila Lucia Restrepo N. **ON DIRECT CONTRACTING AND AGREEMENTS.**

Degree Project to apply for the Title of Specialist in Public Management. National University Open and Distance (UNAD). Specialization in Public Management. School of Legal and Political Sciences (ECJP). November, 2019, 52 p

Abstract

The legal framework of direct public contracting and agreements is investigated, as well as the process, conformation, articulation, effectiveness of the management of these public monies, with special emphasis on the execution of state contracts and agreements, when evaluating the particularity of contracting direct in the Public Administration scenario, contemplated in Law 80 of 1993 in Colombia. The state contracting regime must comply with the principles of validity, efficiency and fairness, within the legal framework, without the existence of any inappropriate type of management of public funds designated for contracts, agreements and the management of resources by of the State. The study is framed within the documentary, descriptive and legal type; with a bibliographic, non-experimental, descriptive cross-sectional design. The techniques to be used will be documentary observation and signing; the instruments being the folder system, analysis matrix and files. Content analysis and critical analysis will be used for the data..

Keywords: public procurement, direct contracting, agreements, execution of agreements, state contracts.

Email:

El presente trabajo se desarrolla a partir del análisis de la Ley 80 de 1993, la cual tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales, esto es, un arreglo bilateral que establece una relación jurídica entre las partes involucradas; y los convenios con los cuales guarde relación la contratación estatal. Entendiendo por convenio un acuerdo voluntario que no se encuentra sujeto a la ley. A diferencia del convenio, el contrato busca crear obligaciones que puedan modificarse, transferirse o extinguirse legalmente.

Es oportuna la investigación, al dedicarse a analizar la norma preferente de la contratación estatal, como lo es la Ley 80 de 1993, que se reglamentó con el fin de dar el uso adecuado a los recursos públicos a través de la ley, donde se especifican las medidas para lograr que las contrataciones del Estado y el erario, sea conducido en el manejo de forma correcta, ordenada y coherente con la Ley. En ese orden de ideas, la contratación pública se clasifica en varias fases, como pueden ser, la licitación pública, la selección abreviada, la contratación directa, la contratación de mínima cuantía, entre otras, cada una con características y requisitos específicos. Teniendo en cuenta y/o haciendo énfasis en la distribución de los recursos a las entidades públicas de acuerdo a sus necesidades, manejados por los ordenadores de gasto, quienes son los encargados de comprometer y ejecutar los planes proyectados.

Es así, como la ley 80 de 1993, y la ley 1150 de 2007 por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos, disponen que la contratación estatal debe ejecutarse con énfasis al cumplimiento de los fines del Estado, los cuales están dirigidos a satisfacer la prestación de los servicios públicos con el propósito de mejorar las condiciones y la seguridad que garanticen los derechos de la población.

Planteamiento del Problema

La contratación directa y la realización de convenios es un tema relevante, el cual amerita la legítima comprensión jurídica y de la pertinente distinción entre convenio y contrato. El régimen de contratación estatal ha de cumplir con los principios de validez, eficacia y justicia, dentro de un marco jurídico, donde no pueda existir ningún tipo de mal manejo sobre los fondos públicos que han sido destinados para las contrataciones. En ese orden de ideas, la propuesta motivo de la presente investigación se encaminará a encuadrar el marco jurídico de la contratación directa y de los convenios, las normas y demás recursos jurídicos que existen.

La contratación estatal es el mecanismo con el que cuentan los Estados para acercarse a los ciudadanos y dar cumplimiento a las necesidades básicas que estos presentan, pero este ideal puede verse troncado debido a la forma en que se desarrolle la labor dentro de las entidades estatales y el manejo de los recursos públicos, en conjunto con los contratistas.

Dentro de este panorama se debe tener en cuenta que la administración pública en el país debe entenderse, en primer lugar, como un medio para cumplir con los fines esenciales del Estado, en este sentido, dentro de un Estado Social de Derecho, uno de los rasgos esenciales, por no decir el más importante, es que tanto los particulares como los funcionarios que encarnan la administración pública deben siempre actuar bajo el imperio de la ley. Dentro de esa lógica, es de esperar que existan sucesivas reformas administrativas y legislativas que se orienten a perfeccionar y/o adaptar los mecanismos de los que dispone la administración, al contexto, siempre cambiante.

A través de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se estableció el Estado Social de Derecho; un Estado moderno y una comunidad con mayores ocasiones para su

desarrollo, al servirse de las ventajas que las nuevas tecnologías brindan a los ciudadanos, así está establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia:

“Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

En cuanto a los contratos, el derecho romano trae a la colación de que son convenciones que están destinadas a producir obligaciones y han sido sancionadas y nombradas por el derecho civil (Ustariz, L. 1997, p. 7).

No obstante, “el mero consentimiento no formaba el contrato. Su elemento esencial era la causa, esto es, el signo o conjunto de signos de los cuales se infería el acuerdo de voluntades (...) sin ellos no había contrato.” (Uribe. 1980, p.252).

Por otra parte, el Código Civil establece, respecto al contrato, que: “es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser una o muchas personas”. Pero, desde esta última definición, (Ustariz, Op cit. p. 8), difiere porque “la convención puede crear, modificar y extinguir obligaciones, mientras que el contrato sólo puede crear”. Este mismo autor da a entender: “que los contratos sólo producen obligaciones a cargo de una de las partes a favor de las otras cuando las obligaciones generadas de un contrato son a cargo de ambos contratantes”.

Formulación del Problema

Surge la siguiente interrogante: ¿Existe una correcta distinción entre la aplicación de la contratación pública y el establecimiento de convenios, o por el contrario se desfigura esta última figura jurídica, en el manejo de los fondos públicos?

Justificación

El interés para desarrollar el tema de investigación radica en que la contratación pública directa y la realización de convenios son constructos teóricos interesantes de abordar en cualquier sociedad, ameritando la legítima comprensión del marco jurídico, así como la pertinente y precisa distinción entre contratación directa y convenio.

La contratación en Colombia ha sido un tema de muchas controversias, por la falta de un efectivo entendimiento jurídico; puede existir una falla en la diferencia entre convenio y contrato, utilizando los convenios como una forma de contratación directa, así logrando desvirtuar el verdadero fin de los convenios por esta razón nace el interés para desarrollar este tema de investigación.

Desde la perspectiva práctica, esta investigación permite estudiar la directa y los convenios desde la óptica de su aplicación, es decir, si su implementación es válida dentro del contexto de los principios de validez, eficacia y justicia generando conclusiones que servirán como medios para su comprensión así como recomendaciones hacia los funcionarios administrativos en el manejo de la cosa pública en aras de establecer una consagración de normas que permitan un tratamiento más equilibrado y fidedigno a la transparencia administrativa. En consecuencia, la investigación manifiesta una

relevancia científica que se evidencia en la presentación de una fuente de conocimiento la cual se espera sirva de base y apoyo a nuevas investigaciones, relacionadas con la situación analizada, ofreciendo información relevante concerniente con distinción entre los constructos estudiados, empleando para ello técnicas e instrumentos internacionalmente aceptados y propios de la investigación documental y jurídica, garantizando la confiabilidad de los resultados obtenidos.

Objetivos

Objetivo General. Determinar si hay una correcta distinción entre la contratación directa y la realización de convenios en el escenario de la Administración pública, contemplada en la Ley 80 de 1993 en Colombia.

Objetivos Específicos

- Exponer en qué consiste Ley 80 de 1993 en Colombia y demás normas relacionadas.
- Identificar cómo se efectúa la contratación pública.
- Explicar en qué consiste la realización de convenios con las entidades estatales.

Antecedentes de Investigación

Se presentan a continuación algunas de las investigaciones que se han efectuado respecto al objeto de estudio de esta investigación, por ello, se incluyen estudios que tratan el tema de la contratación estatal.

La investigación intitulada “Los convenios de asociación - una mirada desde el estatuto contractual y el Distrito Capital”, trata sobre la evolución de la reglamentación objeto de estudio de esta investigación, con acento en el contexto de las normas vigentes para la contratación pública. Se constata un análisis de la reglamentación para la contratación entre entidades privada sin ánimo de lucro y el Estado, al tiempo que recopila y analiza la normatividad que históricamente estaba vigente para la conformación y reconocimiento de dichas entidades.

En la investigación en cuestión implicó el análisis de normas de alcance nacional, normas de nivel distrital particularmente dirigidas a la contratación entre el distrito capital y las entidades privadas sin ánimo de lucro, así como a la contratación por parte de las alcaldías locales de Bogotá. En este estudio también se encuentra un análisis de los convenios de asociación suscritos por la alcaldía local de Kennedy durante el año 2010, consiguiendo como hallazgo que el uso de la reglamentación especial no siempre corresponde con lo ordenado por la ley, pues en la mayoría de casos debido al tipo de servicios, se aplica otra modalidad de contratación (Fonseca Gómez, 2012).

En el estudio “Los convenios de la administración: entre la gestión pública y la actividad contractual”, se extracta el estudio realizado con base a los diferentes tipos de convenios que la administración colombiana puede comprometerse al cumplir sus funciones particulares, con los fines del Estado. Se señala el asunto abordado como no estudiado suficientemente por la doctrina colombiana. Se examinan diferentes tipos de convenios, puntualizando que los convenios administrativos son parte de otras manifestaciones de la voluntad de la administración, particularmente como un tipo de contrato. Se resaltan las teorías clásicas que explican las peculiaridades de la contratación administrativa.

El autor estudia los convenios interadministrativos y los convenios entre la administración y los particulares, recopilando algunas de las teorías de los doctrinantes clásicos del derecho administrativo que resultan aplicables al ámbito de los convenios realizados por el estado (Chávez Marín, 2008).

La investigación llamada “Régimen de excepcionalidades frente a la prohibición constitucional de decretar auxilios y donaciones por parte del Estado”, trabaja los trascendencia del artículo 355 de la Constitución Nacional, el cual ofrece el fundamento jurídico del Estado para efectuar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro aludidos en el decreto 092 de 2017, de igual forma se evocan cualesquiera de las motivaciones que conllevaron al constituyente a decretar la prohibición por parte del Estado colombiano para ejecutar donaciones o decrete auxilios con recursos de origen público a favor de particulares, con particular énfasis en la reglamentación y uso de los auxilios parlamentarios con anterioridad a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente. En dicha investigación se compila síntesis de las sentencias en las que la Corte Constitucional fija el alcance, limitación y significado de la prohibición, asimismo emprende el asunto del significado que el gasto público tiene dentro del ordenamiento jurídico colombiano, apoyándose principalmente en las decisiones de la Corte Constitucional.

Este estudio contiene la disertación del decreto 092 de 2017 considerado como muestra de los límites y posibilidades que se desglosan del espíritu del artículo 355 constitucional, consecuentemente, no se examina el contenido de este decreto en su tenor por el contrario lo trabaja para hacer énfasis en la prohibición de decretar auxilios y donaciones a particulares lo cual no implica que el Estado colombiano esté imposibilitado para efectuar cualquier tipo de negocio jurídico con entidades privadas sin ánimo de lucro, que son

manifestación de la sociedad civil y de prácticas proverbialmente identificadas de beneficencia (Avellaneda, 2017).

En la investigación “La contratación pública sujeta al artículo 355 constitucional de entidades sin ánimo de lucro en el distrito capital”, afirma que la contratación pública efectuada con las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) adolece de la normatividad para la operatividad de la respectiva contratación, por lo tanto es necesaria una nueva normatividad con el objetivo de puntualizar las cláusulas para fundamentar los convenios de asociación y los contratos de impulso, en búsqueda de la transparencia y la selección objetiva. Se expone en el trabajo aludido las ambigüedades producidas por la norma (año 2015), al tiempo que señala las sanciones disciplinarias, fiscales, penales en las que se ven inmersas las ESAL cuando formalizan un contrato (ciudad de Bogotá) por la frecuente formalización de contratos con las ESAL. Según los autores el 53% de los contratos se han realizado con los Fondos de Desarrollo Local, entre los años 2012 y 2013. Se hace alusión a los convenios efectuados por el orden de \$ 176.464 millones. Llama la atención de los datos presentados en la investigación como el 30% del presupuesto fue realizado con veinte (20) organizaciones, lo cual despierta cierta suspicacia sobre posibles actos de corrupción e irregularidad donde participan como principales contratistas las ESAL (Moreno, 2015).

En el estudio “De los contratos con entidades sin ánimo de lucro previstos en el artículo 355 de la constitución política. Un estudio sobre las modalidades abusivas”, se visualiza una circunstancia que se presenta con las ESAL en la contratación estatal, calificada como una manera por la cual se logra eludir los procedimientos formalizados para volverse acreedor de un contrato con el Estado, esto es, mediante las prácticas contractuales entre las ESAL y el Estado, cuando se limita la libre participación de oferentes.

Se exponen cinco casos específicos de connotación nacional donde se honraron contratos públicos entre entidades estatales y las ESAL pero sin seguir el procedimiento adecuado. Según la investigación en cuestión, se debía adelantar un proceso diferente con pluralidad de oferentes al efectuado por la Entidad con la finalidad de direccionar los contratos y los recursos públicos (Valdivieso, 2015).

En la investigación “Los convenios de asociación, una mirada desde el estatuto contractual y el distrito capital”, explica que los convenios de asociación desarrollados entre las Entidades del Estado y las ESAL son elaborados conforme lo indica el artículo 355 de la Constitución Política de 1991, siendo el caso que la normatividad es insuficiente para regular el tema como tal, ante las reformas ejecutadas en otros aspectos de la contratación pública. Ya que las ESAL como lo son de naturaleza privada sin ánimo de lucro, disponen de cuantiosos recursos públicos sin llevar un procedimiento que si practican otros tipos de oferentes. La contratación que se efectúa entre el Estado y las ESAL puede ser vista como una contratación directa donde no hay pluralidad de oferentes ni regulación específica por ser un régimen excepcional.

La modalidad de contratación es la licitación, en el caso de la ciudad de Bogotá esta modalidad es la menos utilizada, ya que el trámite y el procedimiento para llevarla a cabo es muy dispendioso y demorado, por lo cual la administración prefiera por distintos instrumentos mucho más ágiles y efectivos como por ejemplo los convenios de asociación (Fonseca, 2012).

Marco referencial

Marco Conceptual

A continuación, se trae a colación los conceptos que guardan especial atención con el objeto de estudio.

Contratación Pública. La contratación pública en Colombia se explica por la necesidad del Estado de valerse de particulares para solventar los requerimientos en determinadas áreas donde únicamente con la participación del sector privado puede alcanzarlo por contar ese sector de los medios, recursos, experiencia y capacidad de atender a las entidades públicas.

La contratación estatal obedece al conjunto de regulaciones y normas intervinientes en los procesos y actuaciones del Estado, en los diversos momentos cuando planifica aprovisionarse de insumos y servicio para así recomponer un vacío que así es identificado (Velandia, 2016).

En Colombia la contratación pública ha sido objeto de reformas, siendo posible reconocer las distintas variables intervinientes como lo son las nuevas tecnologías, la competitividad y la eficacia estatal impuesta por la modernidad y las nuevas necesidades en un sistema de contratación estatal comprometida en que el Estado se adecue a esas nuevas realidades.

Mediante la contratación estatal el Estado logra dar justa consecución a sus propósitos fundamentales, para el bienestar de los mancomunados, por medio de los diversos contratos

que se formalizan en cumplimiento de sus objetivos. La contratación pública en Colombia es contemplada en la Ley 80 de 1993,

“Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades estatales, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los contratos de obra, consultoría, prestación de servicios, concesión, encargos fiduciarios y fiducia pública, interventoría y convenios interadministrativos que relaciona y define la citada norma, entre otros” (Transmilenio, 2013).

De diferentes modos se practica el ejercicio de la tarea administrativa pública, Es así como las instituciones, empresas, entidades u órganos del Estado extienden sus actuaciones en procura de la satisfacción de específicas necesidades a través de los denominados contratos estatales, posibles de concretarse con entidades públicas, empresas privadas, particulares y entidades sin ánimo de lucro (ESAL).

La contratación pública es un acuerdo de voluntades entre dos partes, la primera es la Entidad pública, representa al Estado; el segundo componente se encuentra sometido a un régimen jurídico y es subordinado jurídicamente a la Administración, es decir, al conjunto de entidades e instituciones públicas

La contratación pública hace referencia a todo lo que tiene que ver con los recursos públicos que manejan las entidades de naturaleza pública y que se consagran en contratos para llevar a cabo la satisfacción de las necesidades que presentan los asociados (Ángel Ricardo, 2016).

Convenios. La Constitución de la República de Colombia (CPC) fue promulgada en 1991, en la cual se consignan los derechos, las garantías y los deberes de los ciudadanos

colombianos y el Estado. Esta ley, eje y principio jurídico de cualquier lineamiento se organizó desde los postulados colectivos de la declaración de los derechos humanos.

Desde el tema de análisis de este documento, y en especial a la calidad de un bien o servicio que se quiere contratar, la Constitución, en su capítulo 2, y específicamente en su artículo 65, hace referencia a que: “La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado...”..Por otra parte, en el artículo 78, capítulo 3, reza:

“La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios”. (Constitución de Colombia, 1991)

Prácticamente, el primer artículo citado, asegura la favorabilidad de la producción de alimentos en cualquiera de sus actividades; sin embargo, el artículo 78 condiciona, de una u otra forma, las actividades de vigilancia y control de calidad que se deben desarrollar en este proceso. Por tanto cuando se requiera contratar la compra o el suministro de alimentos o alimentación, se debe asegurar el cumplimiento de las normativas técnicas correspondientes para lograr los objetivos propuestos desde lo constitucional.

En cuanto a los derechos colectivos y la participación comunitaria, el artículo 79 expresa que: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo...”. Aquí, realiza una invitación al control social para evitar que lo que se contrata tenga un impacto negativo en la salud del consumidor y que los recursos tengan la utilización destinada. Así mismo, el artículo 366 promulga que:

“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”. (Constitución de Colombia)

Entonces, estos servicios sociales básicos hacen parte de una serie de derechos constitucionales que se necesitan para hablar de bienestar

Con el Decreto 092 de 2017 se entró a reglamentar tanto los convenios de colaboración estipulado en el artículo 355 de la Carta Magna, como también los convenios de asociación del que trata la Ley 489 de 1998 (Presidencia de la Republica, Decreto 092/2017).

Los convenios en general, sin hacer distinción entre los de colaboración y asociación, están dirigidos a gestionar de forma conjunta la consecución de objetivos afines que tienen tanto las entidades estatales y los particulares, por ello, para llevarlo a cabo es necesario que trabajen de forma mancomunada, trabajo que se concreta a través de un negocio jurídico en el que está de por medio un acuerdo de voluntades que a su vez genera obligaciones para las dos partes (Consejo de Estado, Sentencia del 23 de junio/ 2010), por ende, los convenios son un acto jurídico afín a los contratos, por lo que le es aplicable lo expuesto por la ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 en lo que corresponde a los contratos de índole estatal. De igual manera, la ley 489 de 1998, puntualmente los articulo 95 y 96, establecen que es permitido que las entidades estatales se puedan asociar con entidades privadas sin ánimo de lucro, siempre y cuando el objetivo de dicha asociación está dirigida a satisfacer los fines del Estado y dar cumplimiento a las funciones administrativas, en razón de la asociación, se deben celebrar convenios interadministrativos con las ESAL o en su defecto conformar una ESAL, pero siempre bajo el cumplimiento de los principios del que trata el artículo 209 superior “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,

imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” (Gómez, 2017).

Por ello, tanto los convenios interadministrativos como los convenios de asociación están sujetos a las normas del Sistema de Compras Públicas, salvo, que el convenio de asociación se ejecute entre personas jurídicas particulares y las entidades estatales, caso en el cual, los convenios se llevarán a cabo siguiendo lo estipulado en el derecho privado exactamente en la ley 489 de 1998 artículo 96 (Vallejo del Mar, 2017).

Respecto a los convenios de colaboración, este tipo de Convenio se encuentra estipulado en el Decreto 092 de 2017 específicamente en el artículo 2, este convenio es el que se realiza entre una entidad pública que hace parte de la rama ejecutiva y una entidad sin ánimo de lucro que cuente con reconocida idoneidad, para que proceda debe dar cumplimiento a tres requisitos específicos, en primer lugar, que el objeto del contrato tenga como eje principal satisfacer el interés público y que el mismo este expuesto en el Plan Nacional o Seccional de Desarrollo; en segundo lugar, la contratación a que haya lugar no debe tener un carácter conmutativo; en tercer lugar, los bienes y servicios ofrecidos por la ESAL no pueden estar en oferta en el mercado del Plan de Desarrollo, en caso de que si lo este, las ESAL deben garantizar que los recursos públicos se ejecuten bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo (Presidencia de la Republica, Decreto 092/2017).

Artículo 2. “Procedencia de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad. Las Entidades Estatales del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal pueden contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad en los términos del artículo 355 de la Constitución Política y del presente decreto” (Presidencia de la Republica, Decreto 092/2017).

Marco Teórico

La administración pública en Colombia debe entenderse, inicialmente, como el escenario desde el cual se cumple con el fin esencial del Estado, desde el contexto de un Estado Social de Derecho, con la característica de que el funcionario representa esa administración pública y la ejerce en fiel cumplimiento de lo establecido en la ley y en los procedimientos administrativos a los cuales se acoge. Concurren continuas reformas administrativas y legislativas para emplazar al progreso, mejora y adecuación de las herramientas de la administración pública nacional, en una dinámica constante con interacción de variables sociales, económicas y políticas.

A continuación y dividido en capítulos se abordan los temas de mayor interés y relevancia de esta investigación.

Capítulo 1. La contratación en Colombia.

La contratación en Colombia ha sido un tema de muchas controversias, por la falta de un efectivo entendimiento jurídico; puede existir una falla en la diferenciación entre convenio y contrato, utilizando los convenios como una forma de contratación directa, así logrando desvirtuar el verdadero fin de los convenios por esta razón nace el interés para desarrollar este tema de investigación. La propuesta motivo de la presente investigación se encaminará a enmarcar las normas y demás recursos jurídicos que existan, a fin de analizar la normativa en cuestión, y si las normas han cumplido con lo establecido; en el sentido que deben tener no solamente validez, eficacia, sino además de esto un marco jurídico que haga y que evite cualquier mal manejo de los dineros públicos en manos de los contratistas.

Un contrato es un arreglo bilateral que establece una relación jurídica entre las partes involucradas; es un acuerdo con validez legal donde las partes involucradas establecen los derechos y deben cumplir con ciertas obligaciones. Para que se pueda llevar a cabo un contrato no basta con que el acuerdo sea verbal, debe presentarse por escrito con la firma de los involucrados y enmarcarse dentro de la ley para su cumplimiento. Por esta razón de legalidad, se dice que todos los contratos son convenios, pero no todos los convenios son contratos.

Un convenio es un acuerdo voluntario que no se encuentra sujeto a la ley. Siempre puede existir un convenio sin haber contrato, pero para que se lleve a cabo un contrato siempre debe haber un convenio. A diferencia del convenio, el contrato busca crear obligaciones que puedan modificarse, transferirse o extinguirse legalmente. En líneas generales se podrían clasificar los contratos como explícitos, describen detalladamente cada uno de los términos utilizados. E implícitos, se dejan a libre interpretación los términos porque son conocidos por las partes involucradas. Otra clasificación es en bilaterales donde establecen las obligaciones y derechos del ofertante y el ofertado. Y unilaterales donde solo se establecen las obligaciones de una las partes.

Por otro lado, un convenio es un pacto o acuerdo de voluntades entre dos o más partes respecto a determinado tema. Se puede llegar a este acuerdo de manera verbal o escrita sin ser requerido un marco legal. Los convenios no están determinados por ninguna ley, lo que quiere decir que las condiciones y contexto de este acuerdo es establecido enteramente por las partes que participan en él. Igualmente, el cumplimiento del convenio dependerá directamente de la disposición de las personas involucradas. Los convenios se pueden dar en todo tipo de ámbitos porque no requiere del cumplimiento de condiciones específicas

para llevarse a cabo. Por esto, cualquier acuerdo que no esté sujeto a la ley puede ser considerado un convenio.

Dependiendo de la cantidad de personas que participan en el convenio, este puede ser bilateral que trata sobre aquellos en los que participan solo dos partes interesadas. Y plurilateral, donde participan tres o más partes.

En el ámbito educativo se suelen llevar a cabo los siguientes tipos de convenio: convenio marco, cuando las instituciones involucradas se comprometen a cooperar en determinadas áreas, como la investigación conjunta, el intercambio de material educativo o el intercambio de docentes y estudiantes. El otro tipo puede ser un convenio específico, cuando las instituciones llegan a un acuerdo para fortalecer áreas complementarias llevando a cabo actividades específicas previamente detalladas que pueden ser académicas, científicas o administrativas.

	Contrato	Convenio
Significado	Consentimiento entre dos o más partes involucradas, que debe enmarcarse legalmente para concretarse.	Acuerdo entre las partes respecto a un tema en un contexto que no requiere legalidad.
Medio	Escrito.	Oral o escrito.
Elementos	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio • Soporte legal 	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta • Aceptación
Legalidad	Es vinculante y se encuentra sujeto a la legislación.	No crea ningún tipo de compromiso legal.
Contexto	Generalmente se realiza en los negocios y en el ambiente laboral.	Normalmente se da en un contexto social o familiar y en el ámbito educacional.
Validez	Debe ser de aceptación mutua dentro del marco legal para tener validez.	Solo necesita de la aceptación mutua para ser válido.
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de trabajo. • Contrato de compra-venta. • Contrato para establecer una asociación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio entre dos países. • Convenio entre universidades. • Convenio entre amigos.

Cuadro N° 1. Diferencia entre contrato y convenio.

Capítulo 2. La Ley 80 de 1993

La Ley 80 de 1993, ha definido los fines de la contratación pública en Colombia en el siguiente sentido:

ARTICULO 3°. DE LOS FINES DE LA CONTRATACION 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.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. (Ley 80 de 1993).

Persigue instituir las pautas y principios que deben imperar en los contratos estatales, y precisa quienes tienen la cualidad para realizar contratos representando al Estado, al tiempo de establecer las condiciones, exigencias y particularidades de aquellos que procuren brindar servicios o bienes al Estado. Se entiende que debe haber una justa relación entre las partes y ninguna de ellas podrá actuar en detrimento de la otra.

A continuación se destacan las más significativas contribuciones de la Ley 80 de 1993:

- Homogeneidad en el establecimiento de contratos para todas las entidades estatales proporcionando escenarios administración pública sea dinámica y eficaz.
- Independencia de las partes para establecer legalmente un contrato estatal no contrario a la Constitución Política, las leyes y al mismo Estado colombiano, por lo que se convierte en una acción proyectada a futuro que se debe respetar y ejecutar.

- Se dejan de solicitar requisitos, permisos, trámites burocráticos y autorizaciones de diversas instituciones públicas que originaban dificultad en la ejecución oportuna del contrato.

- Se permite la redacción y aprobación de cláusulas extraordinarias o excepcionales, para gratificar el bien público (Torres, J. 1998, p. 122)

- Se aproxima a la misión fundamental de proteger los intereses de la nación con respecto de los intereses particulares.

- Se puede decretar la caducidad, de manera unilateral, de los contratos, cuando en la ejecución de estos no se cumpla con aquello preestablecido y en el acuerdo entre las partes.

Comenzando el siglo XVIII es posible trazar el recorrido histórico normativo de la regulación de la contratación en Colombia, sobresaliendo como es el Estado quien origina e instituye los términos de las opciones y asignación de contratos, así como constituir las responsabilidades comunes respecto del cumplimiento y caducidad de los contratos.

A continuación se transcriben algunas de esas iniciales reglamentaciones:

1.Código fiscal de 1873: Regulaba la caducidad.

2.Ley 53 de 1909: La Primera ley que establece relación entre estado contratante y el particular contratista.

3.Ley 110 de 1912: Código Fiscal Nacional, que hace extensiva la caducidad, además del contrato de obra y prestación de servicios; es el Primer estatuto contractual que busca mediante la licitación y el contrato, seleccionar el contratista.

4.Ley 130 de 1913: Código Procesal Contencioso Administrativo, y los contratos como actos de mero derecho privado (inaugurando la contratación administrativa).

5.Ley 61 de 1921: Constituye con carácter obligatorio la licitación para la adquisición de materiales por parte del Estado.

6.Ley 105 de 1931: Para la competencia en las controversias contractuales en el derecho común (conoce la jurisdicción ordinaria).

7.Ley 106 de 1931: Explaya la obligación de la licitación a los contratos de correos nacionales.

8.Ley 167 de 1941: Instruye el Código Contencioso Administrativo y la obligatoriedad de establecer la cláusula de caducidad para los contratos de obra, prestación de servicios y explotación de bienes del Estado, dejando a los jueces comunes la solución de las controversias contractuales.

9.Decreto 528 de 1954: Importante antecedente legislativo al derivar a los Tribunales Contenciosos Administrativos las controversias de carácter contractual sin distinguir ninguna clase de contrato así fuere un contrato común.

10. Decreto 351 de 1955: Contratos de suministro.

11. Decreto 1050 de 1955: Relativo a contrato de empréstito (préstamo).

12. Decreto 550 de 1960: Refiere a contratos inter-administrativos.

13. Leyes 4 de 1964 y 36 de 1966: Contrato de obra pública.

14. Decreto-Ley 150 de 1976 (requisitos, aprobaciones, responsabilidades, entre otros):

14.1. La licitación pública y privada.

14.2. Aprobación y registro presupuestal.

14.3. Aprobación de garantías (requisito para la contratación administrativa).

14.4. Aprobación de una licitación en contrato,

14.5. Aprobación del Consejo de Estado (a nivel local los Tribunales),

14.6. Aprobación del consejo de ministros,

14.7. Firma del Presidente de la República,

14.8. Publicación en el diario oficial,

14.9. Cláusulas obligatorias (caducidad, sujeción a aprobación presupuestal, garantías, cláusula penal pecuniaria, renuncia a reclamación diplomática),

14.10. Responsabilidad civil de los funcionarios

14.11. Terminación unilateral y anticipada del contrato por inhabilidades del contratista.

- *Ley 222 de 1983:*
 - Consagración dual de contratos administrativos y privados del estado,
 - Los principios de unilateralidad (derecho que tenía el estado de dar por terminado unilateralmente un contrato) terminación, interpretación, y modificación de un contrato por las partes,
 - Estableció las causales de caducidad,
 - Asignó a la jurisdicción contenciosa administrativa la competencia por las controversias contractuales administrativas y comunes,
 - Tipificación legal de los contratos administrativos
 - En los contratos aplicaba para la nación, los entes territoriales, los establecimientos públicos en su totalidad y parcialmente para las empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

Capítulo 3. Marco normativo a partir de la constitución de 1991.

Para la contratación pública es necesario la interpretación constitucional, según de Pino J. (2005)

“Los principios y fundamentos básicos de la contratación estatal han sido establecidos en la Constitución Política mediante la incorporación de un derecho fundamental y una regla de Estado social de Derecho: el derecho a la igualdad y la prevalencia del interés

general sobre el interés particular. El derecho a la igualdad, como directriz fundamental de la contratación de la administración, impone a las entidades públicas, a favor de los asociados, el deber de propiciar y permitir su acceso a la contratación pública sin efectuar discriminaciones”. (Pino, J. 2005, p.23)

Considerando la aproximación constitucional, es evidente que en todos los sentidos en la contratación es primordial el interés general sobre el interés particular y para ello se requiere de todo un menú normativo para lograr ese postulado constitucional.

Con base a lo anterior, a continuación algunos puntos a destacar:

- Con el surgimiento de la Carta Superior del año 1991, Colombia pasó de ser un Estado de Derecho a un Estado “Social” de Derecho.
- Nuevo contrato social con principios fundamentales que le dan fuerza a un modelo de estado participativo, incluyente, justo y equitativo.
- El vínculo de la sociedad con el Estado deberá ser más robusto y dinámico en donde la ciudadanía habrá de jugar un papel determinante en las cuestiones de Estado.
- Se promulga todo un marco normativo que garantiza a la sociedad derechos y deberes más explícitos y de coerción inmediata, como la tutela y las acciones de grupo.

Más recientemente el marco jurídico relacionado con contratos estatales está sustanciado en la Constitución Política, y en las siguientes leyes, reglamentaciones:

- Ley 80 de 1993.
- Ley 30 de 1992 (art 57 y 93 Universidades Oficiales).
- Régimen de contratos entidades estatales bancarias aseguradoras y fiduciaria.
- Régimen de concesión de los servicios y actividades de telecomunicaciones.
- Operaciones de crédito publico interno.

- Régimen de contratos de ciencia y tecnología.
 - Régimen de contratos que exploración y explotación de recursos naturales.
 - Ley 361 de 1997. Personas con limitaciones físicas (art. 24).
 - Ley 527/99 Uso acceso de mensajes de datos, comercio electrónico, firmas digitales y certificación.
 - Ley 590 de 2000. Desarrollo de las MIPYMES (art. 12).
 - Ley 598 de 2000.
 - SICE Sistema Información Vigilancia Contratación Estatal.
 - CUBS Catálogo Único de Bienes y Servicios.
 - RUPR Registro Único de Precios de Referencia.
 - Resoluciones CGR 5313, 5314 y 5339 de 2002.
 - Ley 715 de 2001 SGP recursos y competencias.
 - Ley 789/02 Normas Apoyar empleo y ampliar protección social.
 - Ley 828/03 Control de evasión del sistema de seguridad social
 - Decreto 1436/02 Selección intermedia de seguros.
 - Resolución CGR 5313-Organiza y crea el SICE, CUBS, RUPR.
 - Resolución 5314 CGR febrero 28/02, adopta el CUBS.
 - Resolución 5339 CGR.
 - Resolución 143 mayo 27/02 P.G.N (SIRI). Reglamenta el Sistema de Información y Registro de Sanciones disciplinarias (SIRI).
 - Reforma al Régimen de Contratación, mediante la Ley 1150 de 2007
- Se establecen disposiciones en procura de la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se decretan otras medidas generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

La fundamentación busca solucionar un aspecto en la norma anterior (Ley 80 de 1993) al ajustar el sistema de contratación a los modernos requerimientos del mundo de hoy en relación a las TIC e implementar procedimientos de publicidad, celeridad, transparencia y selección objetiva de proponentes.

La reforma en cuestión agrupa las siguientes condiciones:

- Nuevas vías procedimentales contractuales, contratación abreviada, contratación electrónica.

Al asociar la Contratación Electrónica, se avanza hacia la conformidad con los modelos y esquemas contemporáneos de la contratación de acuerdo con las expectativas del mundo moderno. El denominado como es el Gobierno en línea, no es otra cosa sino el reconocimiento de los significativos avances que en la materia en cuestión se ha experimentado, en sintonía con los resultados y las tendencias mundiales de gobierno electrónico. Todo lo anterior para enrumbar la administración pública y el servicio a la sociedad hacia la evolución que permitirá a las entidades públicas adaptarse más fácilmente a las necesidades e intereses de la ciudadanía. Se fusione la nación con la sociedad de la información y la comunicación, como también responder a los retos del uso de los sistemas virtuales de información y comunicación que en un mundo globalizado. En palabras de (Laguado, R (2004), es entendida ésta como:

“La actividad a través de la cual grandes cantidades de recursos públicos son utilizados por entidades de esa misma naturaleza para comprar y adquirir bienes y servicios del sector privado. Cuando a esta actividad se le incorpora el uso de tecnologías de la información y la comunicación se genera el concepto de contratación pública electrónica, en inglés e-government procurement que a su vez tiene como sigla eGP.”

Colombia, al adoptar como política pública la agenda de conectividad ha concebido una serie de tareas que conduzcan a hacer más ágil, objetiva y, especialmente, transparente el sistema de contratación estatal para así evitar los vicios de aquellas costumbres propias de administraciones basadas en la comunicación escrita y artesanal (Santos I., 3013). Ello hizo que se promovieran programas como el Sistema de Información para la Contratación Estatal SICE y el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP, cuya principal responsabilidad se podría definir en los siguientes términos: Tiene como fin general el de cumplir los postulados del Estado Social de Derecho, cuya naturaleza es prestar servicios a los asociados y garantizar el bienestar de la comunidad (Santos I, 2013)

El Código Civil Colombiano define al contrato o convención en su artículo 1495: “es un acto por el cual una parte obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa.”

- Distribución de riesgos en los contratos.
- Reformula selección objetiva (Decreto 2170/02).
- Nuevas reglas de verificación de condiciones de proponentes (Cámaras de Comercio).
- Reformula el concepto de calificación y clasificación Registro Único de Proponentes.
- Las garantías en la contratación.
- La publicación de proyectos de pliegos de condiciones y estudios previos.
- Establece como regla general la audiencia pública para la adjudicación de licitaciones.
- Precisa el tratamiento a cooperativas y asociaciones de entidades territoriales.
- Fija reglas para la liquidación de los contratos.

- En las disposiciones generales promocionas Mipymes y grupos marginados que se asocien bajo esta modalidad.
- Fija el debido proceso, la delegación, desconcentración y todo el marco de la contratación de estas entidades.
- No cobro de pliegos de condiciones.
- Actuación posterior a la declaratoria de desierta la liquidación.
- Estandarización de pliegos para algunos eventos.
- Creación del sistema electrónico para la contratación pública.
- Aplicación de los principios de la función administrativa.
- La revocatoria del acto de adjudicación.
- Reformula la exigencia de parafiscales ley 789.
- Unifica la reserva presupuestal como requisito de ejecución, fija la ultra-actividad en materia de negocios estatales.

El Estado Social de Derecho se caracteriza por garantizar los derechos fundamentales, reconocidos a través de una Constitución, con el fin de evitar la desigualdad y que se atente contra la dignidad humana.

Capítulo 4. Metodología

En el presente apartado se esbozan los conceptos metodológicos que están relacionados con el objetivo de estudio, con el fin de sustentar la investigación. Se presentan entonces los aspectos fundamentales que permitirán recolectar la información.

Según Tamayo (2010), la metodología constituye la médula del plan; se refiere a la descripción de la investigación, las técnicas de observación y los instrumentos de recolección de datos; los procedimientos y las técnicas de análisis. Por lo tanto el objetivo

de este punto del proyecto es el de especificar la clasificación del tipo de estudio, las técnicas, el método, población e instrumentos de recolección de datos que se emplearán en este trabajo.

De acuerdo con Méndez (2009), el recorrido metodológico de la investigación es el fundamento para el desarrollar el trabajo de investigación propiamente dicho y está constituido por las secciones de definición del tipo de investigación, diseño de la investigación, técnicas e instrumentos de recolección de datos y técnicas de procedimientos y análisis de los datos

Por su parte, Balestrini (2006) señala que éste marco constituye la instancia referida a los métodos, las diversas reglas, registros, técnicas y protocolos con los cuales una teoría y su método calculan las magnitudes de lo real. De allí pues, que se deberán plantear el conjunto de operaciones técnicas que se incorporarán en el despliegue de la investigación, en el proceso de obtención de los datos, para proporcionarle al lector una información detallada acerca de cómo se realizará la investigación.

Tipo de Investigación

Según Arias (2012) “la investigación se entiende como una actividad encaminada a la solución de problemas. Su objetivo consiste en hallar respuesta a preguntas mediante el empleo de procesos científicos.” Para Hernández y col. (2010), la investigación es un proceso sistemático, así como controlado; porque hay una disciplina constante; empírica, ya que se basa en fenómenos observables de la realidad; y es crítico, ya que juzga de manera objetiva. Además, afirma que lo esencial, en el proceso de investigación es cumplir con dos (2) propósitos, a saber: producir nuevos conocimientos y resolver problemas prácticos. En

este sentido, la investigación es la actividad encaminada a la solución del problema planteado bajo esquemas de constancia, disciplina y objetividad en un determinado momento.

Según Tamayo (2010) "la investigación es un proceso racional y sistemático a partir de una serie de pruebas para hallar una solución a un determinado problema". Dentro de este proceso sistemático, se debe diseñar la metodología a partir de la cual se considerará como solución al problema.

Ahora bien, el tipo de investigación depende del nivel de profundidad o conocimiento que se tenga sobre el tema a investigar, así como del alcance o enfoque que el investigador le pretende dar a su estudio. Al respecto Eyssautier (2006) afirma que el tipo de investigación es aquella que se realiza con la intención de solucionar problemas específicos y cuyos resultados tienen aplicaciones inmediatas.

La presente investigación, según su finalidad es aplicada, porque tiene la intención de mejorar la calidad de vida y contribuir con la construcción de nuevo conocimiento. Su enfoque será cualitativo porque tiene como propósito la descripción de un fenómeno, Según su nivel de alcance se considera descriptivo, ya que está enfocada en detallar las cualidades, elementos, fundamentos y componentes esenciales que deben ser analizados acerca de la contratación directa pública y la realización de convenios, describiendo además las cualidades del objeto de estudio.

Hurtado (2010) explica que la investigación descriptiva: Es aquella que tiene como objetivo la descripción precisa del evento de estudio. Este tipo de investigación se asocia al diagnóstico. En la investigación descriptiva el propósito es exponer el evento estudiado, haciendo una enumeración detallada de sus características, de modo tal que los resultados se pueden obtener en dos niveles, dependiendo del fenómeno y del propósito del

investigador: un nivel más elemental, en el cual se logra una clasificación de la información de función de características comunes, y un nivel más sofisticado en el cual se pone en relación los elementos observados a fin de obtener una descripción más detallada.

Por su parte, para Arias (2012: 24) éste tipo de estudio consiste en: “La caracterización de un hecho, fenómeno, individuo o grupo, con el fin de establecer su estructura o comportamiento. Los resultados de este tipo de investigación se ubican en un nivel intermedio en cuanto a la profundidad de los conocimientos se refiere.”

En éste orden de ideas, Hurtado (2010), menciona que la investigación descriptiva tiene como objetivo principal la descripción precisa del evento de estudio. El propósito es explicar el hecho estudiado, haciendo una enumeración detallada de sus características.

En cuanto al nivel de conocimiento a obtener a partir de este proyecto, se planifica una fase analítica, ya que los resultados pudiesen derivarse de juicios a emitir con respecto al objeto de estudio, con base a un criterio de análisis. La investigación analítica implica la reinterpretación a realizar en función de algunos criterios, dependiendo de los objetivos del análisis (Hurtado, 2012). La lectura de análisis se hará por medio de la interpretación jurídica, utilizando diferentes tipos de definiciones (nominales, etimológicas, semánticas) que permitan aprehender el conocimiento a registrar.

En cuanto al criterio del tipo de investigación según la referencia temporal en la cual se obtienen los datos, este estudio es transversal, por cuanto se realizará el análisis de la legitimidad de los contratos directos públicos y su distinción con los convenios en un solo momento, describiendo las categoría, subcategorías y su incidencia en un tiempo específico; así lo señala Chávez (2007) al expresar que “una investigación transversal mide los criterios de uno o más grupos de unidades en un momento dado, sin pretender evaluar la evolución de esas unidades”.

Este criterio es sustentado por Hurtado (2010), quien define a la investigación transaccional o transversal como el estudio de un evento en un momento determinado del tiempo, es decir, cuando se quiere realizar un diagnóstico puntual, o caracterizar un hecho del presente o pasado sin ahondar en cómo se llegó a él. El investigador focaliza su estudio en un tiempo único; por su parte, para Colmenares (2004), el cual establece “que en este tipo de estudio los datos se recogen durante un momento o periodo específico, o hacen referencia a un único periodo o momento en el tiempo.”

Hernández y col (2010) lo definen como aquel que “recolecta datos en un solo momento, en un tiempo único. Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado”; igualmente, Balestrini (2006: 133) manifiesta que el diseño transaccional descriptivo consiste en “indagar la incidencia y los valores como se manifiesta una o más variables estudiadas en una determinada situación.

Según su fuente de datos es documental, ya que la información se buscará en libros, textos, leyes, para hacer posible el análisis. Para Villabella (2009), los métodos teóricos de investigación son procedimientos del razonamiento lógico que permiten adentrarse en las dimensiones del objeto no observables directamente, posibilitando explicar sucesos que no se encuentran a un nivel sensorial y desentrañar relaciones esenciales del mismo. A través de estos métodos se interpretan los datos obtenidos empíricamente, se analizan y esbozan teorías en el marco de una investigación documental y se construye el discurso científico mediante el cual se argumentan y demuestran los nuevos conocimientos.

Capítulo 1. Marco Administrativo

1. *Recursos.* Los recursos que utilizados en este trabajo de investigación son propios del patrimonio del investigador, los suficientes para la culminación de este proyecto de investigación.

1.1. *Humanos:* Sheila Lucía Restrepo N.

Tutora: Patricia Oropeza P.

1.2. *Materiales:* Implementos de oficina, equipos tecnológicos, mobiliario, infraestructura, materiales de impresión, tinta, hojas blancas, apuntadores, archivadores, carpetas, entre otros.

1.3. *Institucionales:* Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)

2. *Presupuesto.* El presupuesto para esta investigación asciende a

DESCRIPCIÓN	VALOR
Adquisición de material bibliográfico	
Digitación e impresión de textos	
Fotocopias	
Papelería	
Insumos de impresión	
Encuadernación	
Pasajes y Viáticos	
Imprevistos y varios	
TOTAL	

3. Cronograma

Fases	Detalle de actividades	TIEMPO				
		2019			2020	
		Enero	Junio	Diciemb	Enero	Junio
Primera	Recolección de las fuentes documentales	■				
	Esquematación de las fuentes del Marco Teórico	■				
	Clasificación de las fuentes documentales del Marco Teóricos	■	■			
	Análisis de contenido de las fuentes documentales del Marco Teórico		■			
	Contraposición de autores nacionales y extranjeros		■			
	Examen crítico de las fuentes documentales consultadas y posición crítica del tesista		■			
	Redacción del borrador del Marco Teórico		■			
	Rendir al tutor designado un primer informe sobre las actividades cumplidas, objetivos alcanzados, metas conforme al cronograma, aportes y bibliografía consultada, para su corrección e informe		■			
	Revisión y ajuste de las correcciones realizadas por la tutora o tutor designado por la Universidad			■		
	Recolección de las fuentes documentales			■		
Segunda	Análisis de contenido de las fuentes documentales relacionadas con el Marco Metodológico			■		
	Diseño Metodológico, escogimiento de métodos, técnicas a usarse, diseño de guía de entrevista			■		
	Diseño de cuestionario, guía de observación			■		
	Informe al tutor designado por la Universidad			■		
				■		

	Elaboración de conclusiones y recomendaciones parciales		
Tercera	Rendir a la tutora o tutor designado un cuarto informe sobre las actividades cumplidas, objetivos alcanzados, metas conforme al cronograma, aportes y bibliografía consultada, para su corrección e informe		
	Revisión y ajuste de las correcciones realizadas por la tutora o tutor designado por la Universidad		
	Elaboración de la Propuesta		
	Preámbulo, objetivo y justificación		
	Estructura de la propuesta		
Cuarta	Revisión y ajuste de las correcciones realizadas por la tutora o tutor designado por la Universidad		
	Consignación del original de la tesis, con sus respectivas copias y en formato digital, ajustado al Reglamento para la Presentación de Trabajos,		

Resultados

La contratación administrativa en Colombia ha sido regulada a través de las diferentes épocas y gobiernos, comenzando a recibir significación particular el ordenamiento jurídico en la referida materia en el año 1976. Considerando lo anterior como la conformación de las normas jurídicas asociadas a actos y contratos celebrados entre particulares o entre estos y organismos públicos cuando actúan como particulares.

Es así como se ha procurado el no quebrantamiento de las condiciones y normas convenidas y, en especial, que no se dañen bienes jurídicos.

Las políticas, criterios y pautas que han dado origen a las sobrevenidas normativas han originado los necesarios y requeridos ajustes de la contratación pública a la era moderna, a los avances y desarrollos tecnológicos y administrativos de cada momento histórico político y social de la nación; al tiempo de responder a los requisitos, precisiones, limitaciones y condiciones en materia de control político y social de las inversiones del estado colombiano, en la batalla contra la corrupción, así como en la consecuente recuperación de activos y la desarticulación de redes atentatorias a la ética, a la verdad, a la honestidad y transparencia administrativa.

Es posible afirmar que uno de los grandes progresos normativos lo ha establecido así la ley 80 de 1993, donde se han planteado de forma concreta las herramientas indispensables para la conveniente y apropiada gestión contractual pública, basando sus objetivos en la eficiencia y la transparencia. Facultando el legislador al gobierno para reglamentar el régimen de garantías de la contratación.

La forma en que se planteaban y manejaban la cantidad de permisos supuestamente ineludibles, así como los trámites obligatorios del proceso de adjudicación, hacía menos transparente y menos eficiente el proceso en cuestión. La consecuencia lógica fue el favorecimiento del desarrollo de la corrupción y acogimiento de un mayor costo de los proyectos de inversión (por parte) del estado.

Otra confirmación a destacar es la de que las medidas de agilidad y simplicidad en los procesos contractuales son una garantía de rectitud en el manejo de los recursos públicos involucrados, cuyo objetivo no es otro que eliminar los espacios posibles de usar para aprovechar indebidamente el patrimonio público.

Conclusiones

Las conclusiones alusivas a la presente propuesta de investigación, se describen a continuación:

- En cuanto a la necesidad se busca regular en la contratación el sustento jurídico de la Constitución Política, sus características y el desarrollo cuyo objeto misional de paso a la ejecución del plan de desarrollo en beneficio a un sector específico.
- Lograr concluir que la participación de la contratación pública se centre en la ejecución de los fines de las entidades estatales bajo el argumento se puede lograr que el presupuesto público, sea manejado bajo los parámetros establecidos por la misión y la visión, teniendo en cuenta las diferencias del contratista privado y el servicio a la comunidad a través de la contratación estatal.
- Con relación a la contratación estatal es el medio por el cual el Estado da cumplimiento a sus fines esenciales, los cuales se materializan al satisfacer las necesidades de los ciudadanos, para lograr este cometido, se realizan diferentes tipos de contratos con el sector privado y con algunas entidades e instituciones del sector público.
- La contratación directa es una modalidad de selección de carácter excepcional, en virtud de la cual las entidades públicas, en los casos expresamente señalados en la ley, pueden celebrar contratos sin necesidad de adelantar licitación o concurso, para la adquisición de bienes o servicios que por su cuantía, naturaleza o urgencia manifiesta, no precisa ni requiere de los formalismos y múltiples etapas y términos previstos para los demás procesos, aun cuando debe cumplir los principios que rigen la contratación pública. (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. (Radicación: 20882582900123-31-000-2002-01142-01 37066, 2016).

Recomendaciones

Establecer que las adjudicaciones se realicen en audiencia pública, no solo en los procesos de licitación pública sino en cualquiera de las modalidades de selección.

Con el fin de garantizar la participación e imparcialidad de las entidades es importante que se unifiquen los pliegos de condiciones y los parámetros de calificación de los proponentes, para evitar la subjetividad en los procesos de selección por parte de las entidades del estado.

Las normas deben ser a cada día más estrictas para minimizar la corrupción y los procesos se realicen de forma transparente.

Referencias Bibliográficas

Actualícese. (2014). Definición de entidades sin ánimo de lucro. Disponible en:

<https://actualicese.com/2014/05/29/definicion-de-entidades-sin-animo-de-lucro/>

Ángel Ricardo, Julio. (2016). Concepto contratación pública y diferencia con la contratación privada.

Arias, Fidias. (2012). El Proyecto de Investigación. Guía para su elaboración. Caracas, Venezuela: Editorial Episteme.

Ashoka Emprendedores. (2004). Emprendimientos sociales sostenibles. Como elaborar planes de negocios para organizaciones sociales. Periópolis: McKinsey & Company .

Balestrini, Miriam. (2006). Metodología: Diseño y Desarrollo del Proceso de Investigación. España. Editorial Spersing.

Cahián, Adolfo. (2004). Las ONGs. La participación ciudadana, el liderazgo comunitario. Buenos Aires: La Roca.

Coraggio, José Luis. (2009). Los caminos de la economía social y solidaria. Presentación del dossier. Ecuador: Flacso N° 33

Eyssautier, Maurice. (2006). Metodología de la Investigación. Desarrollo de la inteligencia. Editoriales y Gráficos, S.A., de C.V.

- Fonseca Gómez, Oscar. (2012). Los convenios de asociación, una mirada desde el estatuto contractual y el distrito capital. Universidad Nacional de Colombia.
- Gálvez, María; Caba, Carmen; López, Manuel. (2016). Política de eficiencia y transparencia en las ONG: el caso colombiano. Revista Innovar Volumen 26 N.º 60.
- Harribey, Jean Mary. (2002). L'économie sociale et solidaire un appendice ou un fauxfuyant?. Francia: Mouvements N° 19.
- Hernández, Roberto; Fernández, Carlos y Baptista, Pilar. (2010). Metodología de la Investigación. Quinta Edición. México. Editorial McGraw-Hill Interamericana.
- Hurtado, Jaqueline. (2008). Compresión Holística de la Metodología y la Investigación. Sexta Edición. Caracas, Venezuela. Editorial: Edición Quirón.
- Hurtado, Jaqueline. (2010). Metodología de la Investigación. Cuarta Edición. Caracas, Venezuela. Ediciones Quirón.
- Hurtado, Iván y Toro, Josefina (2007). Paradigmas y Métodos de Investigación en Tiempos de Cambio. Colección Minerva. Caracas, Venezuela. Editorial CEC, S.A. Los Libros de El Nacional.
- Laguado R., (2004). Política pública y nuevo marco regulatorio sobre contratación pública electrónica en Colombia. Londres. Edición original: Chevening Fellowship Award – United

Kingdom. Disponible en: Biblioteca virtual Luis Ángel Arango. Banco de la República.

Diciembre 9 de 2008.

Ley 80 de 1993 por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública

Moreno, José. (2015). La contratación pública sujeta al artículo 355 constitucional de entidades sin ánimo de lucro en el distrito capital. Universidad Santo Tomas.

Pereira Morais, Leandro. (2007). La economía social en España: ¿Qué es y como está conformada? Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.

Pino, J. (2005). El régimen jurídico de los contratos estatales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ramírez Moreno, Nelly Adriana. (2016). Las entidades sin ánimo de lucro, medios legales para entorpecer el desarrollo social de los colombianos. Universidad Militar.

Rodríguez Burgos, Liliana Patricia. (2016). Lo que hay que saber de las Entidades sin Ánimo de Lucro. Confederación Colombiana de ONG.

Salgado, Edgar Augusto. (2008). Nueva visión de la economía solidaria. Universidad la Gran Colombia.

Sorj, Bernardo. (2017). ¿Pueden las ONG reemplazar al Estado? Sociedad civil y Estado en América Latina. Dialnet.

Tamayo y Tamayo, Mario. (2010). El Proceso de la Investigación Científica. Quinta Edición.

México. Editorial Limusa.

Torres, J. (1998). interventoría de contratos de informática. Bogotá: Universidad Nacional de

Colombia – Procuraduría General de La Nación.

Transmilenio. (2013). Contratos estatales. Disponible en:

http://www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/la_entidad/transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica_transmilenio/8_contratacion/contratos_estatales

Ustariz, L. (1997). Régimen de los conflictos de interés. Bogotá: Asobancaria.

Uribe Holguín, R. (1980). De las obligaciones y del contrato en general. Bogotá: Ediciones

Rosaristas

Valdivieso, Washington Omar. (2015). De los contratos con entidades sin ánimo de lucro

previstos en el artículo 355 de la constitución política. Un estudio sobre las modalidades abusivas. Universidad Católica.

Velandia, Luis Francisco. (2016). ¿Qué es contratación estatal? Conferencia sobre contratación

estatal. Politécnico Gran Colombiano.

Villar, Rodrigo. (2001). El tercer sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias.

Bogotá: Confederación Colombiana de ONG, fundación DIS.