



Presentación del Segundo Congreso Internacional de Derecho Administrativo

..... Nataly Vargas Ossa¹

La contratación estatal es una de las dimensiones del Derecho Administrativo que mayor dinámica tiene en su configuración normativa. Su constante transformación intenta responder, de una parte, a la modernización de la gestión contractual, bajo el faro de los principios de eficacia y eficiencia²; y de otra, al pleno cumplimiento de los principios de selección objetiva³, planeación, economía, transparencia y

-
- 1 Abogada, Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Docente Tiempo Completo del programa de Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma Latinoamericana, integrante del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la misma Universidad. Coordinadora de la línea de investigación en Derecho Procesal Administrativo.
 - 2 En el texto del profesor José Luis Benavides “La reforma de la Ley 80 de 1993: mucho ruido y pocas nueces”, se da cuenta de las intenciones frustradas que tuvo la primera gran reforma de la contratación estatal, revelando que su principal preocupación era darle celeridad, eficiencia y eficacia a toda la gestión contractual. En posteriores normas legales y reglamentarias se fueron evidenciando las incertidumbres que dejó abierto este nuevo estatuto.
 - 3 La Ley 1150 de 2007, por ejemplo, se ocupó en extenso en dinamizar el principio de selección objetiva, bajo la intención clara de tomar las medidas necesarias para lograr la eficiencia y la transparencia en la gestión contractual.

responsabilidad, entre otros principios, que tienen como finalidad, coadyuvar en la efectiva materialización de los objetivos constitucionales del Estado Social de Derecho, puesto que el cumplimiento de estas metas requiere del aprovisionamiento de bienes y servicios por parte de los órganos públicos mediante la contratación (Corte Constitucional, 2009), integrando a los particulares como sus colaboradores.

Y es que el escenario jurídico en que actualmente se desarrolla esta institución del derecho administrativo es el propio de un Estado Constitucional de Derecho implantado con la Constitución de 1991, de acuerdo con el cual la contratación estatal es una herramienta para cumplir funciones administrativas en el marco de la legalidad y, en consecuencia, el ejercicio de dichas funciones depende de la configuración concreta del ordenamiento contractual, es decir, la normativa y la competencia administrativa, y no de la forma jurídica de derecho privado o público mediante la cual se manifiesta la administración (Ibagón Ibagón, 2014, pág. 36).

La dinámica cambiante a la que se hizo referencia está ligada también a factores extra normativos que se presentan de manera recurrente, tales como las dinámicas de mercado, la economía, la política, fenómenos sociales como la corrupción, que exigen la participación de distintos sectores para aportar al análisis y a las soluciones de las problemáticas que surgen alrededor de la gestión contractual. En este punto, es importante anotar que la bandera que ha motivado todas las reformas a las normas de contratación pública, ha sido la lucha contra la corrupción, intención que se ha venido camuflando con el ropaje del robustecimiento de la eficiencia y la transparencia⁴.

Esta reflexión fue abordada por el Grupo de investigación en Derecho Administrativo, dentro del informe de investigación del proyec-

4 Juan Pablo Estrada Sánchez, dedicó algunas líneas a estas reflexiones en el texto *Contratación estatal: ¿reina la incertidumbre?* Disponible en el link <file:///C:/Users/unaula/Downloads/2594-Texto%20del%20art%C3%ADculo-8607-1-10-20110113.pdf>

to “Retos de la formación en contratación pública en Colombia: una aproximación desde la perspectiva institucional de la Universidad Autónoma Latinoamericana” en el cual se afirmó que:

Como consecuencia de las fallas que se presentaron en la aplicación de la Ley 80 de 1993 que derivaron en espacios aprovechados por la corrupción para desviación de los recursos de las finalidades estatales a los cuales estaban destinados (Gobierno Nacional, 2005), la Ley 80 de 1993 ha sido modificada en múltiples oportunidades⁵. Una de las modificaciones más importantes fue la realizada por la Ley 1150 de 2007. Esta normativa, tuvo como finalidad la eficiencia y transparencia de la gestión contractual de la administración. Para obtener este cometido se reformuló el deber de selección objetiva; allí se consagraron las diferentes modalidades de selección de los contratistas. Esta normativa estableció como modalidades de selección i) la licitación pública, ii) la selección abreviada, iii) el concurso de méritos y iv) la contratación directa (Congreso de la República Ley 1150, 2007). La v) contratación de mínima cuantía llegó de la mano del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011.

De otra parte, la ejecución del contrato estatal, da lugar a fenómenos como el incumplimiento, la revisión de los precios estipulados, las nulidades, la teoría de la imprevisión, la excepción de contrato no cumplido, la condena al pago de indemnización de perjuicios, el hecho del príncipe, entre otras situaciones, todo objeto de estudio en la disciplina de los contratos estatales. Adicionalmente, es posible que el acaecimiento de estos fenómenos genere responsabilidad a cargo de las entidades públicas. Por tal razón su estudio reviste una importancia medular.

Las autoridades contratantes gozan de prerrogativas públicas que inclinan la balanza en la relación contractual. Lo anterior, en atención

5 Reglamentada por el Decreto Nacional 1082 de 2015, modificada por la Ley 1150 de 2007, reglamentada parcialmente por los Decretos Nacionales 679 de 1994, 626 de 2001, 2170 de 2002, 3629 y 3740 de 2004, 959, 2434 y 4375 de 2006; 2474 de 2008 y 2473 de 2010.

a que los contratos estatales buscan garantizar la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y el interés general. Estas facultades pueden ser de dos tipos: sancionatorias y no sancionatorias. Entre las facultades sancionatorias, el Estado puede emplear la caducidad y la posibilidad de hacer efectivas en sede administrativa las multas y la cláusula penal pecuniaria. De otra parte, entre las potestades no sancionatorias se encuentra la facultad que tiene el Estado contratante de interpretar, modificar o terminar de forma unilateral los contratos estatales. Estas prerrogativas, conocidas como cláusulas excepcionales, son una de las particularidades que caracterizan al contrato estatal.

Al desarrollo evolutivo de la contratación en Colombia, se debe agregar la profusa expedición de normativa en esta materia. Evidencia de esta situación es el Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015 que compila los decretos reglamentarios de la contratación pública.

Lo anterior, aunado al hecho de que el incumplimiento del contrato estatal “constituye la mayor causa de demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa y ante la justicia arbitral y, asimismo, es causa frecuente de las condenas más cuantiosas por la actividad contractual de las entidades estatales del orden nacional” (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2015).

En suma, la contratación estatal como **área** que hace parte del derecho administrativo, es hoy en día, junto con el derecho constitucional, uno de los pilares fundamentales del Estado social de derecho colombiano y constituye un subsistema normativo que regula el ejercicio de las funciones administrativas que tanto el Estado, de manera principal, como los particulares, de manera eventual, realizan en procura de la consecución de las finalidades encomendadas por la Carta de 1991 (Nanclares Márquez & ALzate Ortíz, 2016).

Desde el panorama descrito, entra en vigencia la Ley 1882 de 2018, y con ella una serie de cambios muy relevantes a la normativa para la contratación y la ejecución de grandes proyectos de infraestructu-

ra, no se trata de una reforma sustancial, pues se sostiene sobre los cimientos que forjó la Ley 80 de 1993, 110 de 2007, 1474 de 2011 y el Decreto 1082 de 2015, así como del Decreto 1082 de 2015; igual que las reformas anteriores, han apuntado especialmente a desalentar prácticas corruptas que han venido lesionando gravemente el patrimonio público, y a fortalecer la gestión contractual.

Es por lo expuesto que, desde el Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Maestría en Derecho de la UNAULA, se convocó el Segundo Congreso Internacional de Derecho Administrativo, con el propósito de generar un espacio de reflexión en torno a la reforma ya mencionada, las medidas que prescribe para fortalecer la gestión contractual, precaver las prácticas corruptas en la contratación pública y, a su vez, discutir su pertinencia de cara a las fortalezas y debilidades identificadas en la normatividad que ya venía rigiendo. El evento se desarrolló con la participación de académicos de la Universidad Autónoma Latinoamericana, quienes además de ejercer su calidad de anfitriones, expusieron avances y desafíos que retan a los estudiosos del derecho administrativo en general, y una de sus grandes dimensiones que es la contratación pública. Un contenido trasversal a todo lo tratado se refiere a la vulnerabilidad frente a los riesgos de la corrupción, la necesidad de rodear –los procesos de contratación y la ejecución de grandes proyectos de infraestructura– de garantías que contribuyan a la mayor eficiencia del gasto y las inversiones públicas. Igualmente se hicieron llamados de atención acerca del hecho de que la profusión normativa evidente en las varias leyes que han sucedido a la Ley 80 de 1993, los múltiples decretos reglamentarios, la jurisprudencia y doctrina de altos tribunales como la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, como también compromisos asociados a tratados y convenios internacionales, pueden hacer más compleja y difícil la contratación estatal, y a la postre no cierran las fisuras que dan cabida a los fenómenos de corrupción. Sobre todo esto giraron las exposiciones, conferencias y ponencias de

los investigadores, expertos y representantes de agencias del Estado Colombiano cuya misión tiene que ver con la ejecución de la contratación y la búsqueda de controles para que algún día, ojalá no lejano la lacra social de la corrupción en este crucial frente de la gestión pública, se pueda, más que prevenir, controlar y castigar, erradicar.

Como académicos y expertos invitados están Iván Salvadori, Investigador de Derecho Penal y Derecho Penal Informático de la Universidad de Verona; Willington Gil Alzate, Gerente de la firma Estructuradores Legales-Docente de la Escuela de Posgrados de la UNAULA; y a Juan Esteban Alzate Ortiz, Coordinador de la Maestría en Derecho Administrativo de la UNAULA. Y como autores invitados se tienen a Juan Manuel Osorio García, Analista V de la División de Gestión, Recaudo y Cobranzas de la DIAN Seccional Ibagué; Ángela Stella Duarte Gutiérrez, Magistrada del Consejo Seccional de la Judicatura del Tolima; Johanna Azucena Duarte Olivera, Directora Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima; y Camilo Andrés Restrepo Montoya, Maestrando en Derecho Administrativo de la UNAULA.

Con especiales sentimientos de reconocimiento, en las páginas siguientes acogemos y divulgamos ante la comunidad académica interesada, buena parte de los aportes de los conferencistas y ponentes.

Referencias

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (11 de marzo de 2015). *defensajuridica.gov.co*. Obtenido de: http://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202015/Attachments/9/circular_externa_09_11_mar_2015.pdf

Congreso de la República Ley 1150. (16 de julio de 2007). *Secretaría del Senado*. Recuperado el 11 de febrero de 2015, de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Corte Constitucional. (7 de Octubre de 2009). *Corte Constitucional*. Recuperado el 15 de Septiembre de 2018, de:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-713-09.htm>

Gobierno Nacional. (25 de julio de 2005). *escuelagobierno.org*. Obtenido de <http://www.escuelagobierno.org/inputs/proyecto%20presentado%20por%20el%20Gobierno.doc>.

Ibagón Ibagón, M. L. (2014). *El principio de Estado de derecho y los contratos estatales. La forma escrita de los contratos en Colombia y Alemania* (1ª edición ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Nanclares Márquez , J., & ALzate Ortiz, J. (2016). *Retos de la formación en contratación pública en Colombia: una aproximación desde la perspectiva institucional de la Universidad Autónoma Latinoamericana*. Informe de Investigación, Universidad Autónoma Latinoamericana, Antioquia, Medellín. Recuperado el 25 de Septiembre de 2018.