

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA



FACULTAD DE POSTGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA

ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

TEMA:

**DIFERENCIAS ENTRE LOS CONVENIOS DE ASOCIACIÓN Y DE APOYO
DESDE EL PUNTO DE VISTA NORMATIVO, DOCTRINAL Y
JURISPRUDENCIAL**

AUTORAS:

**CLAUDIA ARÉVALO RODRÍGUEZ
SULMA CÓRDOBA RANGEL**

BOGOTÁ DC.

2016

RESUMEN

En la Contratación Estatal es importante tener en cuenta las actuaciones que el Estado desarrolla mediante sus funcionarios, así mismo, identificar las características de los Convenios que realiza la administración pública, las diferencias que existen entre el Convenio de Asociación y el Convenio de Apoyo para poder entenderlos sin vacío alguno. Es fundamental que por intermedio de la normatividad, la jurisprudencia y la doctrina se tengan presentes los conceptos y características de cada convenio, ya que sin lugar a dudas son fuentes formales del derecho, pertinentes para que por medio del método descriptivo se evidencien las complejidades de la administración en el tratamiento de cada uno o se suplan todos los vacíos referentes al tema objeto de estudio. La contratación pública es un tema delicado por el manejo de recursos y las diferentes decisiones que se toman alrededor de la aprobación, ejecución y desarrollo del mismo, por ello, la seriedad, moralidad y ética en estos temas es fundamental para su observación y cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

Palabras Clave. Convenio de Apoyo, Convenio de Asociación, Contratación Pública, Estado.

Abstract

In government contracting is important to note the actions that the State develops through their officials, likewise, identify characteristics of Conventions in public administration, the differences between the Association Agreement and the Support Agreement to understand without vacuum. It is essential that through the regulations, case law and doctrine concepts and characteristics of each agreement are taken into account, because without doubt are formal sources of law relevant to that through descriptive method complexities are evidenced administration in the treatment of each or all empty relevant to the topic under study Suphan. Public contraction is a sensitive issue for the management of resources and the various decisions made about the adoption, implementation and development of the same, therefore, seriousness, morality and ethics in these areas is essential for observation and compliance the purpose of the rule of law.

Keywords. Support Agreement, Partnership Agreement, Public Procurement State.

INTRODUCCIÓN

La Gestión Pública en el mundo dependen del comportamiento de los funcionarios y los administradores de los recursos de la Nación, sin embargo, la deficiente organización ha engendrado crisis fiscal en el mundo. Por ende, es puntual hacer énfasis a la transformación y modernización de la Gestión Pública y tener en cuenta la seriedad que se debe llevar a cabo en el tema de la Contratación Pública y la celebración de Convenios que han sido creados para coadyuvar en todas las actividades que se tengan planeadas para el beneficio de la sociedad.

En el Estado moderno la administración pública se fundamenta en la planificación, que se constituye en un instrumento de control de cambio, de tal forma que las reformas que se originen permitan subordinar los intereses particulares a los colectivos; la gestión debe alcanzar una categoría social en donde el Estado tenga su autonomía relativa y la relación entre economía y democracia se consolide en sus tres principios esenciales: “la democracia como extensión ciudadana – democracia es diversidad y la democracia y las reglas macroeconómicas claras y fuertes son complementarias – evitar que la pobreza siga en aumento, y que las desigualdades generadas por las propuestas sigan privilegiando el exclusivo desarrollo de los mercados en políticas de exclusión. (Ocampo, 2001:65).

Conforme lo anterior, es fundamental que exista en la administración una adecuada planeación económica, un sistema que sostenga todas las actividades por los diversos actos y convenios administrativos que se celebren dentro de la legalidad, no se confundan los sistemas de contratación llevados a cabo por la ley 80 de 1993 y demás reformas, con las contenidas en la ley 489 de 1998.

Es de suma importancia llevar a cabo por la Administración Pública, actos de transparencia, ética y moralidad en todas y cada una de las tareas delegadas por el máximo administrador, teniendo en cuenta evitar caer en debilidades en la Gerencia de cada espacio o territorio del país.

Con todo el reflejo de la importancia de una adecuada función o gestión pública, se requiere que se fortalezcan los sistemas de Contratación y el desarrollo de actividades por intermedio de los Convenios de apoyo y asociación, manteniendo todo el aparato de administración de justicia en especial del Distrito de la Capital de Colombia en adecuadas condiciones. Por ende, se realiza la siguiente pregunta investigativa para que al final tengamos como resultado la respuesta y desarrollo de los objetivos propuestos.

PROBLEMA, HIPÓTESIS, OBJETIVOS

Área problemática

Proposiciones

1.- Interrogativa: ¿Cuáles son las diferencias en la ejecución de los convenios de asociación y los contratos de apoyo teniendo en cuenta los movimientos de la administración distrital de Bogotá en los años 2013 a 2014?

2.- Afirmativa: los convenios de apoyo y convenios de asociación buscan llevar a cabo actividades que les asigna la ley y satisfagan el interés público.

3.- Negativa.

- En los convenios no se aplica la ley 80 de 1993, ni la ley 1150 de 2007.
- Los convenios de la administración no son contratos estatales.
- La persona jurídica sin ánimo de lucro no puede tener origen público, pues el propósito del convenio de apoyo es impulsar programas privados (Tafur Galvis, 2011, p. 154).

4.- Dubitativa. ¿Los convenios de apoyo se pueden celebrar únicamente con personas jurídicas sin ánimo de lucro o con personas jurídicas en general?

5.- Propositiva. Es necesario las entidades públicas tengan en cuenta los requisitos que se exigen para celebrar los convenios de asociación y de apoyo, porque existe normativamente características esenciales, como la idoneidad de las personas jurídicas sin ánimo de lucro en el cumplimiento de los requisitos que exige la norma constitucional y administrativa.

- Los parámetros que siguen las entidades públicas para la celebración de contratos de apoyo y de asociación no están cumplimiento propiamente con los fines de la actividad estatal, y mucho menos con el interés general. Para ello deben contar con diferentes herramientas que permitan la vigilancia en la ejecución de los convenios donde debe prevalecer el interés público.

Problema

¿Cuáles son las diferencias en la ejecución de los convenios de asociación y los contratos de apoyo teniendo en cuenta los movimientos de la administración distrital de Bogotá en los años 2013 a 2014?

Hipótesis

Para poder lograr la respuesta a la pregunta investigativa es necesario buscar conceptos que diferencien los convenios de apoyo y de asociación en la práctica, teniendo en cuenta los movimientos que produce la administración Distrital de Bogotá, la normatividad vigente, tomando en cuenta criterios jurisprudenciales y doctrinarios que servirán para despejar todas las dudas, teniendo en cuenta que no un acto de contratación administrativo, sino que se encuentra como una actividad necesaria para poder cumplir con objetivos propuestos.

Objetivos

Objetivo General

- Identificar las diferencias en la ejecución de los convenios de asociación y los contratos de apoyo teniendo en cuenta los movimientos de la administración distrital de Bogotá en los años 2013 a 2014

Objetivos Específicos

- Analizar conceptos y antecedentes de los convenios de asociación
- Observar la esencia y finalidades de los contratos de apoyo y el manejo administrativo que se da en la administración Distrital de Bogotá

ESTADO DEL ARTE

Marco Histórico

Origen Histórico de los Convenios de Apoyo y Convenios de Asociación

Los Convenios Interadministrativos surgen como una forma de ordenar el ordenamiento jurídico, administrativo y constitucional, para poder realizar debidamente los fines esenciales del Estado Social de Derecho. Las diferentes ramas del derecho son instituciones que se han generado para lograr la realización de sus objetivos, las cuales están expresas en el artículo 113 de la Constitución Política de 1991.

Los órganos del Estado según el doctrinario (Vidal, 2004:55), los contempla de la siguiente manera:

(...) son partes integrantes de las ramas, y son órganos o cuerpos separados autónomos. (...) en la primera acepción puede decirse que el Senado y la Cámara de Representantes son órganos de la rama legislativa; la Corte Constitucional de la judicial, etc. // en la segunda, que ofrece mayor interés, los elementos calificadores que se proveen por la norma citada son los de autonomía e independencia, y el cumplimiento de las otras funciones del Estado. Esto significa que además de las responsabilidades estatales que se atienden por conducto de las tres ramas, existen aquellas confiadas a los órganos, de todos los cuales se predica su separación y colaboración. (Vidal, 2005:55)

Así, entonces se observa el carácter importante que las ramas del derecho juegan en el territorio, otorgando el órgano estatal una serie de funciones independientes y autónomas que deben ser vigiladas por los órganos permanentes de control y así cumplir con lo trazado en la normatividad.

Conforme a ello, las autoridades administrativas públicas han sido creadas para que a su vez realicen diferentes transacciones por tener o conservar capacidad contractual y gozar de personalidad jurídica pública, calidades que son trazadas por la administración pública y se

representan por medio de contratos o convenios interadministrativos que para este caso se van a vislumbrar.

En la Ley 489 de 1998, establece que la rama ejecutiva del poder público se encuentra integrada por un sector central y otro descentralizado, en el cual el sector central se encuentra en cabeza del Presidente de la República, Superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica y estos adquieren una personalidad jurídica propia.

En cambio, el sector descentralizado está integrado por personalidades distintas a los de la Nación, es decir, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las superintendencias y unidades administrativas especiales con personalidad jurídica y además de otras entidades con personalidad jurídica autorizadas por la ley.

Ahora bien, esta organización y subestructura ha fomentado u organizado diferentes relaciones interorganicas e interadministrativas que se fundan en:

“Las relaciones interadministrativas se predicen, de aquellas que se establecen entre dos personas jurídicas públicas o entre órganos de personas jurídicas publicas diferentes. Este tipo de relaciones se denominan también intersubjetivas, porque se proponen entre dos o más sujetos de derecho de carácter público. (Chávez, 2008:124)

Los Convenios de Asociación y de Apoyo, han sido actividades aprobadas por la Constitución Política y la Ley 489 de 1998, para coadyuvar a las diferentes actividades que son fundamentales de desarrollar en conjunto con personas públicas o privadas aprobadas el régimen normativo.

Antecedentes Investigativos

Resúmenes Analíticos de Investigación (RAI)

RAI 1

Tema: Los Convenios de la Administración: entre la gestión pública y la actividad contractual

Investigadores: Augusto Ramón Chávez Marín

Institución donde se llevó a cabo la investigación: Universidad del Rosario

Año de realización: 2008

Tipo de trabajo: Trabajo de Tesis. Libro – Colección de Textos de Jurisprudencia

Problema Planteado:

Se maneja una problemática reflexiva acerca de los actos y procedimientos que se llevan a cabo en las administraciones públicas, el uso de mecanismos que pretenden la

realización del Estado Social de Derecho, sus fines y objetivos trazados en la Constitución Política de 1991. Así mismo, reflejan la importancia de la ejecución de los principios de la norma superior en las diferentes actividades que se llevan a cabo a través de convenios interadministrativos, actos de apoyo y de asociación que son celebradas con el sector privado y son necesarias para cumplir con los programas establecidos por cada entidad pública.

Hipótesis:

Para el autor es necesario que los principios que están establecidos en la Constitución de 1991 se resalten en la administración pública y se dé un paso a un nuevo modelo del Estado. Se debe exigir una mayor coordinación y colaboración en el desarrollo de la gestión pública por cada servidor público, se refuercen los sistemas de participación ciudadana para que sea prioritario y efectivo el interés general.

Objetivos:

General: Proponer la Teoría de los Convenios de la Administración como un instrumento negocial diferente del contrato administrativo.

Específicos:

- Revisar algunas líneas básicas de la teoría general del contrato administrativo.
- Realizar una aproximación del convenio de administración como categoría general y mecanismo de gestión pública
- Delimitar el concepto de convenio de la administración, precisando rasgos distintivos y características.
- Analizar la distinción entre contrato interadministrativo y el convenio interadministrativo
- Examinar el régimen común de los contratos y convenios interadministrativos

Fuentes Bibliográficas Consultadas: 86 fuentes bibliográficas, entre libros y artículos universitarios.

Metodología O Enfoque Metodológico:

El enfoque es el deductivo, realizando una mirada inductiva del tema objeto de estudio. “el método deductivo ha permitido, (...), llevar a cabo la identificación conceptual y característica del convenio de la administración” (Chávez, 2008: 38)

Desarrollo:

La Teoría General de los Convenios de la Administración es un modelo que el Estado debe implementar en la gestión pública que no solamente es de naturaleza contractual sino también convencional, donde son partícipes los Convenios de la Administración, divididos en Convenios interadministrativos, Convenios de apoyo y/o asociación.

Los Convenios según el Autor, han sido manifestaciones de la actividad contractual de la administración pública, donde se aplica un régimen jurídico establecido por la normatividad sea Ley 80 de 1993 y sus diferentes modificaciones o la ley 489 de 1998, algunos sujetos a obligaciones que son reguladas por el Código de Comercio y las que se pactan voluntariamente en los mismos.

Chávez (2008), así mismo toma como referencia a Libardo Rodríguez Rodríguez quien fue partícipe en la observación y análisis del trabajo de grado que se convierte en una de las obras protagonistas en el tema objeto de estudio.

El contrato administrativo es una especie del género de acto administrativo, donde interviene la voluntad negocial, la formación y elaboración de los actos ya sean unilaterales o bilaterales, que según el concepto de (Rodríguez, 2008:219) de los que se realizan de manera unilateral son “aquellos que son producto de la voluntad exclusiva de la administración, es decir, que esta los expide sin el consentimiento de los particulares”.

Los contratos bilaterales en cambio resultan del acuerdo de voluntades del ente público y los particulares que tienen relación con la administración pública, donde se encuadran los contratos.

Estos conceptos igualmente han variado en la doctrina, y se pueden interpretar de diferentes maneras, por ello, es necesario atender las diferencias que existen entre los contratos de unilateralidad y bilateralidad.

La observación de estos mismos se deben centrar en el número de parte que intervienen en los actos administrativos, los efectos, las obligaciones y compromisos de las partes, si resulta ser sinalagmático o cuando solo se obliga una de las partes en el acuerdo administrativo.

Conclusiones: (De los investigadores que llevaron a cabo el trabajo)

El convenio administrativo lo señala el autor como una de las nuevas tendencias del Estado en su actuación e interacción con particulares o personas jurídicas autorizadas por la ley en la celebración de los mismos.

Existen diferentes tipologías en los convenios de la administración, como los convenios administrativos de colaboración y los de interés público, “los convenios administrativos de colaboración son acuerdos vinculantes de voluntades mediante los cuales una persona jurídica pública pacta con un particular el ejercicio de funciones administrativas por parte de este. (...)” (Chávez, 2008:474), regulados por la ley 489 de 1998.

Propuestas:

Es importante la regulación de los actos de la administración y conocerlos más a fondo para que se refuercen a través de la normatividad y no se caigan en vicisitudes, en faltas graves en la ejecución de los mismos y se atente contra los intereses de los coasociados o se falte a la integridad del Estado Social de Derecho.

Se hagan más acordes las figuras de los Acuerdos de la Administración, ejecutando los principios de transparencia, pulcritud, eficacia y economía en el manejo de los intereses públicos, satisfacer las necesidades que se delegan a la administración y se tengan en cuenta los principios que emanan de la Carta Política de 1991.

RAI 2

Tema: Los Convenios de Asociación – Una mirada desde el Estatuto Contractual y el Distrito Capital

Investigadores: Oscar Javier Fonseca Gómez

Institución donde se llevó a cabo la investigación: Universidad Nacional de Colombia

Año de realización: 2012

Tipo de trabajo: Trabajo de Investigación de Maestría en Derecho Administrativo

Problema Planteado:

Los Convenios de Asociación hacen parte de un régimen especial de la Administración pública, que se encuentra regulada en la Constitución Nacional en el Artículo 355, Decretos 777 de 1992, Decreto 1403 de 1992 y Decreto 222 de 1983, reglamentación que ha estado intacta, la cual no ha surtido ninguna modificación desde el año de 1992. Se requiere que se realice por parte del Estado un ajuste en los procedimientos de los Actos de la Administración pública para evitar conductas que contraigan consecuencias y afecten el interés público, e investigaciones de carácter penal, fiscal y/o disciplinario.

Hipótesis:

Como menciona el autor aparentemente no hay tantas normas que regulen estos procedimientos que realiza la administración pública, pero conforme a la actualidad es necesario revisar un gran cumulo de normas o por lo menos realizar un recorrido analítico que sirvan para la ejecución y pacto de las clausulas o convenios de asociación, ya que no se puede perder de vista los recursos que la Nación invierte para la realización de los fines esenciales del Estado Social de Derecho. Por lo tanto, es fundamental entender los orígenes, y argumentos del Constituyente de 1991 para la “eliminación de los auxilios parlamentarios, prohibir las donaciones y abrir la puerta a un régimen especial que aun hoy día sigue siendo utilizado”. (Fonseca, 2012)

Objetivos:

General:

Analizar el desarrollo normativo que rige los convenios de asociación a nivel Distrital y Nacional desde la Constitución hasta la fecha, evidenciando las principales características de los convenios de asociación, colocándolas a la luz del estatuto contractual vigente, determinando así en qué casos puntuales debe darse aplicación no al régimen especial sino al general de contratación y llegar a un caso específico en una localidad del Distrito Capital, para evidenciar y analizar con detalle los procedimientos aplicados a los convenios de asociación en dos vigencias fiscales diferentes.

Específicos:

1. Realizar un recorrido normativo del convenio de asociación, evidenciando las principales normas de contenido Nacional y Distrital.
2. Analizar las principales características del convenio de asociación a la luz de la ley 80 de 1993 y su decretos reglamentarios.
3. Analizar el convenio de asociación desde la contratación directa, pasando por la selección objetiva. Determinar si existe diferencia entre el contrato de apoyo y el convenio de asociación.
4. Analizar aquellas situaciones que no fueron reguladas en el Decreto 777 de 1992 y que en consecuencia es necesario acudir al estatuto contractual con el fin de solventar las situaciones que pueden presentar vacío o diversas interpretaciones.

5. Estudiar un caso particular de contratación en el Distrito Capital y hacer un estudio descriptivo y detallado de la contratación mediante convenios de asociación en las vigencias 2009 y 2010 en la Alcaldía Local de Kennedy. (Fonseca, 2012)

Fuentes Bibliográficas Consultadas: 30 sentencias de las Altas Cortes, 28 normas (leyes, decretos, circulares) y 35 documentos entre doctrina y artículos investigativos.

Metodología O Enfoque Metodológico:

El método conforme a lo trabajado por el autor es el descriptivo con un enfoque paradigmático cualitativo y cuantitativo, donde se tiene en cuenta las vicisitudes en diferentes localidades del Distrito de Bogotá en los años 2009 a 2010, en especial en la localidad de Kennedy en todo lo que respecta a las contrataciones que se han surtido en el periodo señalado.

Desarrollo:

El desarrollo que se hace en el trabajo de maestría es un análisis de normatividad y jurisprudencia sobre el Convenio de Asociación, el cual se lleva a cabo con entidades sin ánimo de lucro que son aquellas que colaboran con el Estado en cumplimiento de los fines trazados que son en pro de la comunidad. “programas y actividades que son de orden público”, que se encuentran en consonancia con el artículo tercero de la ley 80 de 1993.

Se deben observar también las normas previstas en el Decreto 222 de 1983, en lo que toca con las cláusulas exorbitantes en el sistema de contratación, estas mismas que también se encuentran en el artículo 14 de la ley 80 de 1993.

Los convenios de asociación es posible que se pacten estas cláusulas excepcionales para que en el caso de incumplimiento por el asociado se tenga la potestad de intervenir en pro de los intereses de la Nación.

Las actividades a desarrollar en los convenios de asociación es fundamental prestar cuidado con las contraprestaciones directas a favor de las entidades públicas que impliquen que su modalidad de selección debe ser definida en el estatuto de contratación de la misma.

La administración debe lograr el manejo adecuado de los recursos que son otorgados para el cumplimiento de alguna actividad que este descrita en los planes de desarrollo, se prevenga el incumplimiento de las obligaciones, así mismo, evitar los perjuicios a las partes interesadas y a la comunidad.

Para llevar a cabo los controles sobre los actos de la administración son fundamental las labores de interventoría, control, vigilancia y seguimiento por parte de las autoridades competentes, o particulares asignados que elaboren informes sin errores y que permitan evidenciar las realidades de esas contrataciones.

Para el caso en concreto en la localidad de Kennedy se hace un abuso en la celebración de convenios de asociación, presentado inconvenientes que perjudican a los funcionarios e involucran en casos de corrupción.

Se hace precisión que donde participen personas jurídicas sin ánimo de lucro y se conformen asociación con entidades públicas es necesario que participen en procesos de selección objetiva, y no ser contratadas bajo un régimen especial sino acudir al proceso de licitación.

Conclusiones:

Los convenios de asociación son un régimen especial de contratación, no se encuentran en ninguna modalidad de selección y tampoco fungen como una causal taxativa de contratación directa, sin embargo teniendo en cuenta que aún la contratación directa debe ser un procedimiento donde se garanticen los principios de la contratación estatal, es la fuente más parecida a los convenios de asociación y en virtud de aquella se tuvo un procedimiento al interior de las entidades distritales, que podría garantizar la pluralidad de oferentes y la selección objetiva. (Fonseca, 2012: 86)

En los convenios de asociación no debería pactarse ni anticipo ni pago anticipado, teniendo en cuenta que los mismos son una forma de pago, aunque tienen diferencias puede tenerse que existe algún tipo de contraprestación y de tal suerte se desnaturalizaría la naturaleza de los convenios de asociación.

Los amparos que se solicitan a través de la garantía única de cumplimiento, deben ser perfectamente analizados, teniendo en cuenta que algunos de ellos no aplican para los convenios de asociación.

Los convenios de asociación por ser de tracto sucesivo, para la ejecución de varias actividades deben ser liquidados en los tiempos establecidos, so pena de la pérdida de la competencia o si se trata de un proceso de continuidad no se pueda continuar.

En los convenios de asociación deben pactarse como cláusula de sanción las multas y las cláusula penal, y se deberá utilizar el procedimiento para hacerlas efectivas contenido en el Estatuto Anticorrupción. (Fonseca, 2012: 86)

Propuestas:

Se hace urgente que se cree un procedimiento verdadero para los convenios de asociación, que no sean simples paños de agua tibia, como la solicitud de autorización, sino una reforma estructural que permee hasta la Constitución. Teniendo en cuenta las diferentes modalidades de selección, la opción del convenio de asociación, debe ser restringida y debidamente analizada en la estructuración del estudio previo. (Fonseca, 2012: 86)

RAI 3

Tema: Los Convenios Interadministrativos

Investigadores: Verónica del Pilar Moreno García

Institución donde se llevó a cabo la investigación: Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Ecuador

Año de realización: 2011

Tipo de trabajo: Trabajo de Investigación de Maestría en Derecho – Mención en Contratación Pública y Modernización del Estado.

Problema Planteado:

¿Si las condiciones y normas que se aplican a los contratistas privados, son también aplicables en los contratos interadministrativos considerando que se trata de una entidad del sector público como contratista, o existen diferencias que deben ser tomadas en cuenta al momento de contratar?

Hipótesis:

Para encontrar la respuesta a la anterior pregunta investigativa es necesario analizar cada uno de los procedimientos aplicables en el sistema de contratación interadministrativo, “desde la generación de la necesidad por parte de la unidad requirente de la entidad contratante, que es el momento en el que inicia el proceso precontractual, pasando por la suscripción del contrato y su ejecución hasta llegar a las posibles controversias que pudieran surgir durante la ejecución y que en este caso serían controversias entre dos entidades del sector público, y finalmente las causales que se pueden aplicar en el caso de los contratos interadministrativos”. (Moreno, 2011: 3)

Objetivos:

General: identificar los nuevos procedimientos de la contratación pública que ejecutan las entidades del sector público conforme a la nueva Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública LOSNCP

Específicos:

- Analizar cada uno de los aspectos relacionados con el procedimiento aplicable a los contratos interadministrativos
- Identificar las causales que se pueden aplicar en el caso de los contratos interadministrativos
- Establecer las posibles controversias que pueden surgir durante la ejecución de los contratos interadministrativos entre las entidades del sector público

Fuentes Bibliográficas Consultadas: 17 referencias doctrinarias

Metodología O Enfoque Metodológico: el método utilizado fue el descriptivo

Desarrollo:

Las relaciones interadministrativas son aquellas que se originan del ordenamiento jurídico entre dos o más entes administrativos o que requieren de la celebración de un vínculo jurídico entre particulares.

Ese vínculo jurídico estaría condicionado a la participación de un concurso, donde es esencial la ejecución de dos principios “de cooperación y coordinación”, se menciona la aplicación de la norma superior del Ecuador artículo 226 donde es menester el cumplimiento de los fines institucionales, el goce y ejercicio de los derechos fundamentales.

Las relaciones interadministrativas se pueden realizar a través de dos modalidades:

- En razón a los sujetos (estatales o no estatales)
- En razón del ámbito territorial o competencia

Los convenios interadministrativos son aquellos en los que se establece un vínculo mediante el acuerdo de voluntades celebrado entre dos o más personas jurídicas públicas con el objeto de coordinar, cooperar o colaborar en la realización de funciones administrativas de interés común, es decir, en esta relación existen dos entidades estatales que buscan aunar sus esfuerzos a fin de lograr cumplir con sus fines y objetivos institucionales buscando el interés general. (Moreno, 2011:12)

En cuanto a los convenios de cooperación, existen dos características fundamentales: la igualdad posicional (voluntarios) y el acuerdo para lograr la consecución de los objetivos pactados en la cooperación. Existe una relación bilateral donde por supuesto la voluntad de las partes es fundamental previamente al proceso de negociación, aclarar las condiciones y cumplir con los intereses en común.

La autora del documento refleja los procedimientos de los contratos administrativos, la contratación directa o la licitación que se debe surtir en cada uno, así mismo, definen que en caso de incumplimiento se tendrán que hacer acreedores a unas multas estandarizadas en la ley.

Conclusiones:

La LOSNCP ha establecido un procedimiento diferente a los procedimientos de general aplicación, para el caso de los contratos entre entidades del sector público, por tanto al requerirse una contratación ya sea de prestación de servicios, ejecución de obra o provisión de bienes que la pueden proveer estas entidades, se debe respetar lo establecido en la normativa vigente sin que se omita el procedimiento determinado, ya que es obligación de los servidores públicos cumplir con lo que la ley prescribe, sucede que en muchos casos se suele confundir la contratación directa como elegir al proveedor y contratarlo inmediatamente sin que medie un procedimiento previo que es el que configura la voluntad de la Administración. (Moreno, 2011:73)

Las maneras en que un contrato administrativo se termina, no todas las formas son aplicables para estos, es importante resaltar lo que (Moreno, 2011:74) se refiere para los casos de quiebra o insolvencia del contratista, “ya que en este caso se estaría hablando de la quiebra o insolvencia de todo el Estado; en los casos en los que el contratista puede solicitar a terminación unilateral del contrato ya que en la manera en que está establecida en la ley para que procedan estas formas se las debe demandar y obtener un fallo judicial; y en el caso de muerte del contratista; en este caso se trata siempre de una persona jurídica.

Propuestas:

Se realiza una propuesta para que en los contratos interadministrativos no se manejen subcontratos ya que podría caerse en errores en los procedimientos establecidos y elegir directamente a un particular que no tenga claros los objetivos del contrato.

Considera importante que si bien no se expide una normativa independiente a la Ley y el Reglamento establecido para la contratación pública se debería incluir un Título muy específico que se encargue de afinar los aspectos que realmente pueden ser aplicados en el caso de los contratos interadministrativos ya que al existir normas generales se observa que en algunos casos son inaplicables. (Moreno, 2011:75)

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Convenios Administrativos:

Los convenios administrativos son negocios jurídicos de carácter convencional, siendo totalmente diferentes a los contratos estatales, porque en los primeros no se contraponen un interés entre contratantes. (...) los convenios administrativos constituyen un acuerdo de voluntades, de los cuales surge una actividad convencional.

Convenios de Asociación:

Es el que celebran las Entidades Estatales, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, para asociarse con personas jurídicas particulares sin ánimo de lucro, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a las Entidades la ley.

Según la ley 489 de 1998, los convenios de asociación constituyen un vínculo de carácter temporal entre la administración y personas jurídicas particulares, tendiente a la realización de objetivos comunes a ambas partes. Operando una verdadera asociación de personas que desarrollan coordinadamente actividades específicas.

Importancia Convenio de asociación

Se refiere a lo descrito en el artículo 96 de la ley 489 de 1998, “Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley. (Congreso de la República, Ley 489 de 1998: artículo 96).

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.”(Congreso de la República, Ley 489 de 1998: artículo 96).

En el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 identifica los fines u objetivos de los Convenios de Asociación, “Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se

hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. (Congreso de la República, Ley 489 de 1998: artículo 95)

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de sus entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal". (Congreso de la República, Ley 489 de 1998: artículo 95).

Importancia de los Convenios Administrativos

Un nuevo modelo de Estado fue adoptado por la Constitución Política de 1991. En efecto, el nuevo régimen constitucional propone en el marco del Estado Social de derecho, un renovado diseño de múltiples manifestaciones, en cuyo seno tienen vigencia y profundización principios fuertemente relacionados: el de la democracia participativa, que implica la participación de los particulares en la gestión de las funciones públicas; el de la libre competencia entre los particulares y el Estado: el del fomento de actividades privadas de interés general y el de cooperación entre las autoridades administrativas en el desarrollo de sus actividades.(Chávez, 2008:301).

Es decir, que la Carta Política reconoce la participación de manera general y particular, que logren el efectivo desempeño de la función pública o administrativa. Lo que constituye un principio básico del Estado Social de Derecho, el cumplimiento de las necesidades de la sociedad, las cuales deben realizarse a través del ejercicio de la participación administrativa, logrando abarcar todos los escenarios en el territorio.

(...) Las entidades de la administración se unen entre ellas para llevar adelante fines comunes mediante convenios interadministrativos, también ocurre a veces que personas jurídicas públicas buscan la conjunción de esfuerzos con personas naturales o jurídicas de carácter privado, para la consecución de fines de utilidad para toda la sociedad que interesan tanto a ese particular como a la entidad pública correspondiente. (Chávez, 2008:301).

Se deduce que el contrato cuenta con un elemento patrimonial, intereses pecuniarios, mientras que el convenio se trasluce la idea que se encuentra ausente o si se quiere no es preponderante el elemento interés pecuniario o patrimonial, el cual ha sido sustituido por el

interés de la administración o de los órganos de esta: cumplir y satisfacer funciones y necesidades de interés público. (Linares, 2002:31).

La proliferación de los convenios entre la administración y los particulares no es en absoluto un acontecimiento neutral o intrascendente, del que no quepa sino levantar acta e intentar acomodarlo en una u otra categoría jurídica. Al contrario, la evolución de los convenios ha sido un claro indicador de las transformaciones del derecho público, contemplado éste en el “ciclo largo” que comienza con el derrumbamiento del “Estado” romano y la progresiva reconstrucción del poder público llevada a cabo hasta nuestros días.

De ahí el interés de recordar esta evolución para obtener un nuevo elemento que permita explicar la reaparición o proliferación actual de los convenios, así como las consecuencias que puede producir. (Huerco, 1998:75).

El convenio administrativo es considerado como una fuente de ingreso para la administración tal y como lo señala (Huerco, 1998:97), “el convenio aporta seguridad jurídica que necesitan los particulares a la hora de realizar inversiones cuantiosas (que no pueden estar gravadas durante largos años con el riesgo de que sea denegada o anulada en vía judicial una cualquiera de las autorizaciones administrativas requeridas), y permite a la administración, por otra parte, obtener de los particulares que lo firman (y que se aseguran de ese modo la producción de un acto favorable) prestaciones que no habría podido imponer como cláusula accesoria de un acto administrativo. (Huerco, 1998:97).

Para Santos (2008:5) los convenios administrativos constituyen un acuerdo de voluntades jurídicas vinculantes, es un negocio jurídico que crea, modifica, o extingue varias obligaciones.

El Estado debe asociarse a través de convenios que ayudaran a acelerar la ejecución de contratos que tiene por fin ejecutar obras necesarias para la comunidad o la simple administración de los recursos de la Nación.

El convenio de la Administración Pública, a diferencia del contrato estatal, parte del supuesto de que los intereses de las partes son coincidentes. En ese sentido, las partes del convenio unen esfuerzos para sacar adelante un cometido común. Ahora bien, este acuerdo de voluntades crea obligaciones para las partes, al igual que el contrato de sociedad. Esto es, no se trata de meras manifestaciones de buena voluntad. Aunque un sector minoritario de la doctrina sostiene que los convenios no tienen un carácter obligacional (Santofimio Gamboa,

2004, p. 247 y 248), este trabajo se circunscribe y defiende la concepción del convenio de la Administración como un acuerdo que crea vínculos jurídicos entre las partes, tal como se evidencia en la gestión que se desarrolla en las entidades públicas. (Perdomo, 2014. Pág. 15)

Los Convenios Administrativos tienen tres elementos:

- Es celebrado por la Administración Pública. (Entidades estatales). “por una Administración Nacional y una Administración Territorial. Dicha Administración Pública se compone de un conjunto de personas jurídicas previstas en las Constitución y en la ley (...)” (Ibáñez Najar, 2007, p. 207).
- Es un acuerdo de voluntades y de intereses entre la Administración Pública y personas jurídicas de carácter privado o público.
- Se generan obligaciones entre las partes, “vínculos jurídicos en virtud de los cuales las partes se comprometen a realizar prestaciones. No obstante, dichas prestaciones no están encaminadas a lograr la satisfacción de un interés de la contraparte, sino a la realización del interés común de ambas partes. Así entonces, se está en presencia de un verdadero negocio jurídico, sólo que el convenio no sería un negocio de contraprestación, sino de colaboración.” (Perdomo, 2014. Pág. 15)

Cambios normativos de los convenios de asociación y de apoyo en Colombia

Los contratos de apoyo y los convenios de asociación se celebran para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de los particulares, los cuales cuentan con regímenes diferentes, se rigen especialmente por la Constitución Política de 1991 en el artículo 355, la Ley 489 de 1998, Decretos 777 de 1992 y Decreto Nacional 1403 de 1992, según lo menciona el Acta de la Alcaldesa Mayor Designada, Alcaldía Mayor de Bogotá. Directiva 23 de 2011).

En este sentido, cabe mencionar que para el caso de los contratos de apoyo, el artículo 355 de la Constitución Política de 1991, reglamentado por el Decreto Nacional 777 de 1992, estableció que el Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podría, con recursos de los respectivos presupuestos celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo.

Los presentes están descritos en el artículo 127 de la Carta de 1991, normas que se refieren a los servidores públicos no pueden celebrar por si solos o en representación de otro, contrato con entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos de la Nación.

Los convenios de interés público tienen unas características especiales que emanan directamente de la Constitución Política, en relación con los sujetos contratantes, el objeto sobre el cual pueden versar y sobre su régimen jurídico. (...). (Chávez, 2008:373).

Es decir, los temas de contratación por intermedio de los Convenios de Apoyo, el fin es el de apoyar los programas de entidades sin ánimo de lucro, lo que correspondería a dicha entidad coordinar y dirigir los programas aprobadas en beneficio de la Administración.

En esto radica la diferencia fundamental con los contratos que tienen por objeto ejecutar un proyecto gubernamental de acuerdo con los parámetros fijados completamente por el ente público y de conformidad con sus instrucciones.”

ESENCIA Y FINALIDADES DE LOS CONTRATOS DE APOYO Y EL MANEJO ADMINISTRATIVO QUE SE DA EN LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL DE BOGOTÁ

La esencia y finalidades de la administración pública en el Distrito de Bogotá en cuanto a los Contratos de apoyo y de asociación “(...) tienen la finalidad de impulsar programas y actividades de interés público, con la especial característica que dicho interés, no puede reflejarse en una contraprestación directa a favor de la entidad pública, e implica que el objeto contractual determine claramente la prevalencia del interés general”(Alcaldía de Bogotá, 2010).

El contrato de apoyo es el que se celebra con las entidades privadas sin ánimo de lucro, teniendo como características especiales, su término de duración, que no podrá ser inferior al término del contrato y 1 año más, que las entidades sin ánimo de lucro deben ser constituidas con al menos 6 meses de antelación a la celebración del contrato y tener vigente el reconocimiento de su personería jurídica, así mismo que estos contratos estarán sujetos al respectivo registro presupuestal, y que podrán terminarse unilateralmente por las entidades contratantes y exigir el pago y la indemnización de perjuicios.

El contrato de asociación por su parte, podría emplearse por parte de las entidades distritales para trabajar con entidades sin ánimo de lucro, forma contractual que se encuentra consagrada en el artículo 96 de la Ley 489 de 1.998, con el fin de unir esfuerzos y recursos para efectos de llevar a cabo una tarea común. (Alcaldía de Bogotá, 2010).

Para cumplir con estos convenios o contratos de apoyo debe cumplirse con lo trazado en el artículo 355 de la Constitución Política de 1991 y unos lineamientos fijados por la Administración Distrital de Bogotá, recordando las obligaciones y objetivos a cumplir con la Gestión Pública:

- El contrato se suscribe con una entidad sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad.
- El contrato se efectúa para impulsar un proyecto o actividad de interés público, que no sea del Estado, sino de la entidad sin ánimo de lucro.
- El proyecto o actividad objeto de impulso debe ser acorde con el Plan de Desarrollo respectivo y debe beneficiar a la comunidad.
- No debe haber transferencia de recursos para cumplir un mandato legal, ni una función pública.

- El contrato no debe ser de aquéllos que celebre la entidad pública con otras personas jurídicas, con el fin de que las mismas desarrollen un proyecto específico por cuenta de la entidad pública, de acuerdo con las precisas instrucciones que esta última les imparta.
- El contrato no debe implicar una contraprestación directa a favor de la entidad pública y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigentes. (Alcaldesa Mayor Designada, Alcaldía Mayor de Bogotá. Directiva 23 de 2011)

Marco Conceptual Alcaldía Mayor de Bogotá Instructivo Convenios de Apoyo y de Asociación

Análisis de Riesgos

Matriz mediante la cual la entidad lleva a cabo la administración de Riesgos, entendida como el conjunto de procesos dirigidos a proteger a la Entidad Estatal de los eventos en el Proceso de Contratación, ello permite reducir la probabilidad de ocurrencia del evento y de su impacto en el Proceso de Contratación.

-Contratación directa: Modalidad de selección de contratistas donde las entidades estatales conservan la potestad de escoger libremente, sin la necesidad de realizar una convocatoria pública, a la persona natural o jurídica que ejecutará el objeto del contrato.

Convenio de asociación: Es el que celebran las Entidades Estatales, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, para asociarse con personas jurídicas particulares sin ánimo de lucro, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a las Entidades la ley.

-Contrato de apoyo e impulso a actividades de interés público: Es el que celebran las Entidades estatales con Entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional o los planes seccionales de desarrollo.

CDP. Certificado de Disponibilidad Presupuestal.

CRP: Certificado de registro presupuestal. Estudios previos:

Documentos definitivos que sirven de soporte para la elaboración del contrato, mediante los cuales se analizará la conveniencia e inconveniencia del objeto a contratar, de manera que se pueda valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad.

Plan Anual de Adquisiciones (PAA):

Documento en el cual se encuentran proyectadas y definidas las necesidades de bienes y servicios del IDT, que se requieren para lograr la misión institucional en términos de eficiencia y eficacia, en cumplimiento de los fines del Estado y del Distrito. (Alcaldía Mayor de Bogotá, Instructivo Convenios de Asociación y Contrato de Apoyo, 2015:3)

La Alcaldía de Bogotá y los Convenios de Apoyo y Asociación

La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., realizó un instructivo de Convenios de Asociación y Contratos de Apoyo aprobado hasta el año 2015, donde se determinan actividades que necesitan un verdadero impulso de actividades de interés público en el campo de Turismo.

Para llevar a cabo los mismos, es necesario que los interesados elaboren y radiquen una ficha formato JU-F04, “listas de chequeo convenios de asociación o contratos de apoyo”, documento que debe incluir demás documentos anexos para garantizar la transparencia y la ejecución de los objetos de los convenios.

Proceso Especifico de la Alcaldía Mayor de Bogotá para la Celebración de Convenios de Asociación y de Apoyo

1. Al inicio del proceso, el interesado debe realizar una consulta con el asesor de planeación y sistemas para verificar el plan anual de adquisiciones (PAA)
2. Se diligencia un formato para realizar la solicitud de disponibilidad presupuestal
3. El asesor de planeación y sistemas revisa el formato radicado para la firma
4. Se remite el formato a la dependencia del solicitante
5. Se remite a la Dirección General el formato o solicitud para la firma para ser respectivamente devuelto al solicitante
6. Se recepciona formato, se saca copia de la solicitud, envía original al Subdirector de Gestión Corporativa y Control Disciplinario para trámite y expedición de CDP.
7. Después se envía expedido y firmado la solicitud a la dependencia del solicitante
8. El asignado para el trámite, se verifica que los documentos de la parte a asociarse estén correctos, “lista de chequeos convenios de asociación o contratos de apoyo”
9. El asignado debe diligencia el formato JU-F42 es decir la verificación de requisitos y condiciones de idoneidad, tramitando la forma del líder del proceso solicitante.
10. Se debe elaborar también el formato JU-F36 matriz de riesgos y tramita forma del líder del proceso solicitante.

11. La elaboración de los estudios del formato se deben realizar mediante formato JU-F41, con la firma del líder del proceso del solicitante
12. Se tramita un montaje de la carpeta con los registros del cumplimiento de la etapa precontractual, teniendo en cuenta formato JU.F04 lista de chequeo de convenios de asociación o contratos de apoyo.
13. Se asigna un auxiliar administrativo de jurídica adjuntando un memorando que se llena para solicitar la contratación AD-F07
14. se asigna un abogado para realizar el tramite
15. Revisando nuevamente que todos los documentos y formatos estén completos
16. El abogado por ultimo realiza la convocatoria al comité de contratación
17. Se aprueba el contrato o convenio generándose una minuta para la revisión del proceso de contratación
18. Se elabora oficio de envío de convenio o contrato para la firma del director o general del IDT.
19. Se remite carpeta para la firma del oficio por parte del director general
20. Se recepciona el oficio firmado por parte del director general y envía la carpeta precontractual a la secretaria distrital de desarrollo económico
21. Culminado ya el proceso se remite carpeta para la firma de la minuta por parte del Director General, se ramita la firma con la firma del contratista
22. Se entrega copia de la minuta al Contratista para expedición de póliza
23. Se diligencia el formato FI-F02 Solicitud de registro presupuestal y lo envía al Subdirector de Gestión Corporativa y Control Disciplinario para su trámite.
24. Se remite carpeta al Área Jurídica
25. Se folian los registros de la etapa contractual incluyendo la carpeta y diligenciamiento de formato JU-F04, lista de chequeo convenios de asociación o contratos de apoyo, etapa contractual y entrega de carpeta a la persona encargada del archivo de la asesoría jurídica.
26. Comunica vía correo electrónico la designación del Supervisor del contrato
27. Se archiva la carpeta
28. Realiza seguimiento al contrato

Este trámite en la actualidad está sujeto a cambios por parte del nuevo Alcalde Mayor de Bogotá, el señor. Enrique Peñalosa quien tiene a su cargo diferentes retos para suplir y mejorar la administración en el Distrito Capital.

Como la Alcaldía en el mandato de la anterior administración de la Bogotá Humana, se manejaba un proyecto dentro de los Convenios de Asociación y de apoyo sin dárseles un tratamiento diferencial, reflejado así:

Crear un banco que ayude a los pobres, como el banco de los pobres creado en la india por el señor Muhammad Yunus, Programa que requería otorgar muchas capacitaciones para trabajar con los trabajadores informales, pero no se dio flexibilización de la banca, para solicitud de préstamos, así que se queda en lo mismo. Recursos financieros, para apoyar el emprendimiento, compuesto por crédito y capital semilla. (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2013), el anterior según los resultados de la Bogotá Humana no dio frutos.

Enfoque Metodológico

Paradigma:

En el presente artículo se tuvo en cuenta un enfoque cualitativo de tipo jurídico donde la afirmación de Ponce de León sugirió lo siguiente, “la investigación científica del Derecho es un proceso de indagación tendiente a buscar clarificar la verdad jurídica, satisfacer la necesidad de justicia y seguridad jurídica y resolver los problemas socio-jurídicos mediante el método científico y demás métodos y técnicas adecuados al objeto de la investigación para el bienestar del hombre” (2005: 173-174). (Torregrosa, 2012).

El tipo de investigación fue el descriptivo, donde se analizaron investigaciones que trabajaron el tema objeto de estudio, revisión y análisis de material bibliográfico, normativo, doctrinario y jurisprudencial.

Universo: Contratos Interadministrativos en Colombia - Convenio de Asociación y el Convenio de Apoyo

Población: Alcaldía Mayor de Bogotá

Periodo de evaluación: 2013-2014

CONCLUSIONES Y PROPUESTA

Se concluye según el estudio anterior, que en la Administración Distrital de Bogotá los Convenios de Asociación y de apoyo no son tratados de diferente manera, sino que se ejecuta un modelo de gestión frente a este tipo de actividades similar. Ejecución que se considera ser inadecuado por contener intereses, fines y objetos distintos en la celebración de cada uno, y pueden tener como resultado la afectación del adecuado manejo del erario público.

Para llevar a cabo la elaboración de diferentes proyectos de convenios de Apoyo o Asociación es necesario tener en cuenta “los aportes realizados por los ciudadanos de Bogotá en diferentes ámbitos de participación, teniendo en cuenta algunos aportes como, el Diseño de instrumentos de financiamiento a la innovación y el emprendimiento para emprendedores, micros, pequeñas, medianas y grandes empresas, incluyendo incentivos tributarios e instrumentos financieros para atraer más inversión extranjera que genere valor agregado.” (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2013).

Es importante resaltar este tipo de convenios que realiza la administración pública, porque requiere de los servicios y/o bienes de otra entidad sin ánimo de lucro de la cual surgen obligaciones en conjunto.

Para lograr los objetivos de la función pública, es necesaria la prestación de servicios que sean de interés común para las partes, que contengan un beneficio general para la comunidad. La firma de estos convenios es de carácter importante y fundamental para el desarrollo de los fines esenciales del Estado.

Nuestra propuesta se basa en la aprobación y ejecución de este nuevo modelo planteado, sin que este sea un negocio para las diferentes administraciones en temas de contratación, convenios de apoyo y asociación; se ha venido observando que los procesos de contratación en Bogotá han sido objeto de diferentes escándalos debido a las irregularidades que han sido puestas en conocimiento, es importante estudiar un nuevo modelo propuesto por la Agencia de Contratación Pública, haciendo la precisión que no ha sido aprobado “Colombia Compra Eficiente”, determinando unos manuales que otorgan soluciones estándar de calidad para todas las entidades territoriales que requieren implementar un Sistema General de

Regalías y determinar el riesgo en diferentes actos administrativos, pero sin dejar de lado la legalidad en estos procesos.

Es una guía que se generó para aquella contratación con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, pero que hasta el momento el Decreto se encuentra en proceso de aprobación y sanción, sino que en la actualidad es un modelo para que cumpla las finalidades de las diferentes administraciones a nivel departamental, municipal y distrital, diseñada para “elaborar y difundir instrumentos y herramientas que faciliten las compras y la contratación pública y promover las mejores prácticas, la eficiencia, eficacia, transparencia y la competencia” 1 . En cumplimiento de esta función, Colombia Compra Eficiente expide la presente guía cuyo objeto es orientar a los partícipes del sistema de contratación pública sobre las características especiales y la naturaleza de la contratación con Entidades Privadas sin Ánimo de Lucro de Reconocida Idoneidad en el marco del artículo 355 de la Constitución Política y del Decreto xx de 2016.”

Con la espera de la aprobación definitiva, se logrará poner que los convenios de asociación se celebren de conformidad con los presupuestos constitucionales, se generen seguridad y transparencia en aquellas formas de contratar para cumplir con los objetivos trazados por la administración pública, en pro de los intereses generales de la comunidad.

Es importante destacar, el intento que se pretende dar en esta forma de contratación, porque la administración pública y diferentes entidades deben salirse de cualquier manera de ineficiencias, arriesgando la calidad y la concentración en actividades que son de obligatoria ejecución.

Se crea la ESAL, entidad comprometida a apoyar con diferentes actividades con entidades sin ánimo de lucro, que tiene como fin la protección de los derechos de personas en situaciones de indefensión o debilidad manifiesta, respeto por las minorías, desarrollo de actividades artísticas o deportivas, culturales que benefician al Estado propio.

“De acuerdo a la Corte Constitucional el Estado “busca realizar la igualdad real y efectiva, promoviendo las condiciones de equilibrio requeridas por grupos discriminados o marginados, y protegiendo especialmente a las personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta”. Esa obligación es propia de un Estado Social de Derecho. De acuerdo al desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional la

contratación con ESAL es el instrumento para apoyar de manera afirmativa a esos grupos que la sociedad ha puesto en una situación de debilidad manifiesta.” (Colombia Compra Eficiente, 2016)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acción Social. (2008). La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia. Segunda edición.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Concepto 60 de 2009.
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38699>
- Chávez. Marín A R. (2008). Los convenios de la administración entre la gestión pública y la actividad contractual. Colección textos de jurisprudencia. Editorial Universidad del Rosario.
- Chávez. Marín A R. (2012). Los convenios de la administración entre la gestión pública y la actividad contractual. Colección textos de jurisprudencia. Editorial Universidad del Rosario.
- Colombia Compra Eficiente. (2016). Guía para la Contratación con Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro y de Reconocida Idoneidad.
<http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/20160125guiaesal.pdf>
- Huerco. Lora A. (1998). Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas. Prólogo de Eduardo García de Enterría. Catedrático de derecho administrativo. Universidad de Oviedo. Editorial Civitas S.A.
- Linares. M. (2002). El contrato estatal. Editorial Giljley. Lima.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Solicitud de concepto de adición convenio especial de Cooperación N° 498 de 2010.
http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-2991_documento.pdf
- Perdomo. Guerrero Carlos Enrique. (2014). Los convenios de la administración y los contratos estatales: conceptos diferentes con regímenes distintos. Universidad de los Andes. Bogotá- Colombia.
- Santos. Rodríguez J E. (2008). Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos. Universidad Externado de Colombia.
- Vidal. Perdomo (2004). Derecho Administrativo. Legis. Bogotá.