

# Investigaciones y productos CID



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
SEDE BOGOTÁ  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

---

## N° 25

ISSN 2027-8780

Febrero 2016

La contratación interadministrativa en  
Colombia: una figura frágil de la contratación  
pública en el modelo neoliberal

---

*The Inter-contracts in Colombia: a Frail Figure of  
Public Procurement in the Neoliberal Model*

Luis Fernando Valenzuela Jiménez

**CID** Centro de  
Investigaciones  
para el Desarrollo

---

---

# **LA CONTRATACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN COLOMBIA: UNA FIGURA FRÁGIL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL MODELO NEOLIBERAL**

*Luis Fernando Valenzuela Jiménez<sup>1</sup>*

## **Resumen**

El artículo reseña los contratos interadministrativos en la contratación pública colombiana, analizándolos en el contexto de las políticas públicas que desarrollan un modelo económico neoliberal. Además analiza la relación contractual interinstitucional que se dio entre el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con la Universidad Nacional de Colombia en el lapso 2009-2015. Esto en desarrollo de los ordenamientos constitucionales y reglamentarios sobre la gestión del espectro electromagnético y los servicios de las comunicaciones en Colombia.

## **Palabras clave**

Contrato interadministrativo, contratación directa, neoliberalismo, supervisión, interventoría

## **Clasificación JEL**

M48, L96, 014, J18

---

<sup>1</sup> Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia; Contador Público, Ph.D. en Administración; correo: lfavlenzuelaji@unal.edu.co

## **THE INTER-CONTRACTS IN COLOMBIA: A FRAIL FIGURE OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE NEOLIBERAL MODEL**

### **Abstract**

The article reviews the inter-administrative contracts in the Colombian public procurement, analyzing them in the context of public policies that develop a neoliberal economic model. It also analyzes the inter-contractual relationship was between the Ministry of Information Technologies and Communications with the National University of Colombia in the period 2009-2015. This developing the constitutional and statutory orders on the management of the electromagnetic spectrum and communications services in Colombia.

### **Keywords**

Inter-contract, direct contracting, neoliberalism, supervision, supervision

### **JEL Code**

M48, L96, 014, J18

En esta colección se publican ensayos; resultados de investigación previos o concluidos; documentos producto de consultorías; reflexiones de investigadores adscritos al Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID; documentos de investigadores invitados a eventos realizados por el CID; y, en general, documentos caracterizados por su rigurosidad científica y pertinentes a un contexto específico o coyuntural.

## Investigaciones y productos – CID ISSN 2027-8780

Investigaciones y productos FCE-CID puede ser consultada en el portal virtual:

<http://www.fce.unal.edu.co/publicaciones/>

**Director Centro Editorial-FCE**  
Álvaro Zerda Sarmiento

**Equipo Centro Editorial-FCE**  
Nadeyda Suárez Morales  
Maria del Pilar Ducuara López  
Jesús David Suárez Sosa

**Contacto:** Centro Editorial FCE-CID  
**Correo electrónico:** [publicac\\_fcebog@unal.edu.co](mailto:publicac_fcebog@unal.edu.co)

Este documento puede ser reproducido citando la fuente. El contenido y la forma del presente material es responsabilidad exclusiva de sus autores y no compromete de ninguna manera al Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, ni a la Facultad de Ciencias Económicas, ni a la Universidad Nacional de Colombia.

### **Rector**

Ignacio Mantilla Prada

### **Vicerrector General**

Jorge Iván Bula Escobar

## **Facultad de Ciencias Económicas**

### **Decano**

José Guillermo García Isaza

### **Vicedecano**

Rafael Suárez

## **Centro de Investigaciones para El Desarrollo CID**

### **Director**

Manuel José Antonio Muñoz Conde

### **Subdirectora**

Vilma Narváez

## Tabla de contenido

<b>1. Introducción</b> .....	6
<b>2. De los contratos interadministrativos</b> .....	8
2.1. Conceptos y características .....	8
2.2. Marco legal .....	10
<b>3. Gestión pública y fines del estado colombiano</b> .....	12
3.1. Transición estatal al neoliberalismo.....	12
3.2. Una tercera vía embolada.....	14
<b>4. Los contratos interadministrativos Universidad Nacional y Mintic</b> .....	17
4.1. Un contrato generador de contratos diversos.....	17
4.2. Relación de contratos interadministrativos Unal-Mintic para la Coordinación de Cartera.....	18
4.3. Comentarios a la relación contractual interadministrativa Unal-MinTIC .....	20
<b>5. Conclusiones</b> .....	22
<b>Referencias</b> .....	23

## 1. Introducción

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MinTIC en adelante- tiene la responsabilidad de administrar el uso espectro electromagnético y en general las comunicaciones en Colombia, ello en desarrollo del artículo 75 de la Constitución Nacional. En la estructura administrativa de MinTIC, la Subdirección Financiera debe velar por el cabal cumplimiento de las obligaciones en materia de contraprestaciones por el uso del espectro y la explotación del servicio de las telecomunicaciones, en el marco de concesiones a los particulares para que mediante la figura de la empresa presten dichos servicios (Valenzuela, 2013).

En el informe de gestión 2010-2015 el Ministro de las TIC Diego Molano (2015) se refirió a la Universidad Nacional en virtud a su apoyo en la formulación del Plan Vive Digital 2010-2014 y expresa también que la Subdirección financiera se encarga de los procesos sobre liquidación y control de contraprestaciones de los operadores del Ministerio, aproximadamente 6.500 Proveedores de Redes y Servicios en Telecomunicaciones (PRST), en una cifra que bordea los 700 mil millones de pesos en el 2011. Destaca en su informe el Ministro los excelentes logros del Grupo de Cartera en los cinco años de su gestión, pero no menciona que en tal sección la Universidad Nacional prestó su concurso de manera decidida y efectiva, tal como se describe en las líneas siguientes.

MinTIC celebró en 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 contratos interadministrativos con la Universidad Nacional de Colombia a través del Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID-, con el fin de brindar apoyo a los procesos a cargo del Grupo de Facturación y Cartera sobre el comportamiento de los titulares de permisos para uso del espectro, concesionarios, proveedores de redes y servicios, y licenciatarios de servicios postales, en relación con las obligaciones que les imponen el decreto 1900 de 1990, la Ley 1341 de 2009 y la ley 1369 de 2009, realizando la revisión y análisis de la contraprestación periódica y económica. Es propósito de esta reflexión escrita estudiar críticamente los impactos dejados por la relación interinstitucional acá referida.

La Universidad Nacional de Colombia por intermedio de 25 profesionales, en su gran mayoría egresados y el CID, acumularon el conocimiento pertinente sobre el procedimiento

de revisión y verificación de autoliquidaciones, de los sistemas de información y herramientas tecnológicas usados por MinTIC, así como de la normativa del sector de las telecomunicaciones, con lo cual los resultados de la ejecución de los contratos fueron siempre satisfactorios. Por tanto, la Universidad Nacional y el CID con su misión de analizar, producir y socializar conocimientos de las ciencias sociales, económicas y empresariales que respondan a los retos de la sociedad colombiana, como a sus problemas regionales, nacionales e internacionales, ratifica su rol de utilidad para la nación, en este caso de manera doble: una, coadyuvando en la gestión pública del espectro electromagnético como bien de la nación; y dos, mediante la preparación sólida de profesionales idóneos y responsables.

Fue frecuente justificar la celebración de los contratos expresando que el Grupo de Cartera de la Subdirección Financiera para el desarrollo de su función requería un soporte adicional al que le prestan los funcionarios de planta, ya fuera por no contar con los recursos humanos o por insuficiencia del personal de planta para el adecuado desarrollo de las labores de la entidad. No obstante habría que escudriñar otras razones adicionales, sin descartar la ventaja económica para el MinTIC, además del ahorro de esfuerzos en el nada fácil tratamiento del talento humano, que de paso implicó para MinTIC despreocuparse de la carga salarial y prestacional, comoquiera que el equipo de profesionales no tuvo ninguna relación contractual laboral con el Ministerio, como siempre quedó consignado en todos los contratos interadministrativos suscritos, incluso con la asunción de responsabilidad por parte de la Universidad de cualquier reclamación y pago de perjuicios que llegase a adelantarse por funcionarios o contratistas, sin que existiera solidaridad de MinTIC en tales casos.

En el presente artículo se realiza un análisis crítico de la función de la gestión de cartera a cargo del MinTIC, en cuanto a la participación y responsabilidad que asumió la Universidad Nacional de Colombia entre los años 2009 a 2015, por tanto su metodología principal es el análisis de contenido que toma base los contratos celebrados, los informes emergentes de los mismos y la normativa que los ampara. Para el efecto el documento consta además de la presente introducción de 3 apartados: en el siguiente se explica brevemente sobre los contratos interadministrativos en general; en tercer lugar se analiza lo

pertinente a la gestión pública y la finalidad del Estado; la cuarta sección se dedica a evaluar los contratos interadministrativos celebrados en el lapso señalado atrás y finalmente se aportan unas conclusiones.

## **2. De los contratos interadministrativos**

### **2.1. Conceptos y características**

La Constitución de 1991 sentó las bases para promover una nueva estructura en materia de contratación pública con el ánimo de subsanar los problemas existentes antes de tal año, así postuló la figura de la selección objetiva en la exposición de motivos para la ley reglamentaria, con la cual se logra escoger al contratista más idóneo y en desarrollo del interés público, sin procedimientos caprichosos o subjetivos (Congreso de la República de Colombia, 1992).

En efecto, mediante la Ley 80 de 1993 se prescriben las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales, en aras del 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 (Congreso de la República, 1993).

La precitada ley -en desarrollo del principio de transparencia- expresa en su artículo 24 que la escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso público, pero podrá contratarse directamente en unos casos excepcionales, dentro de los cuales está la contratación interadministrativa (Congreso de la República, 1993).

El primer artículo de la Constitución reza que 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, el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Gómez, 2012, pág. 5), cuya finalidad según el segundo artículo es “Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la

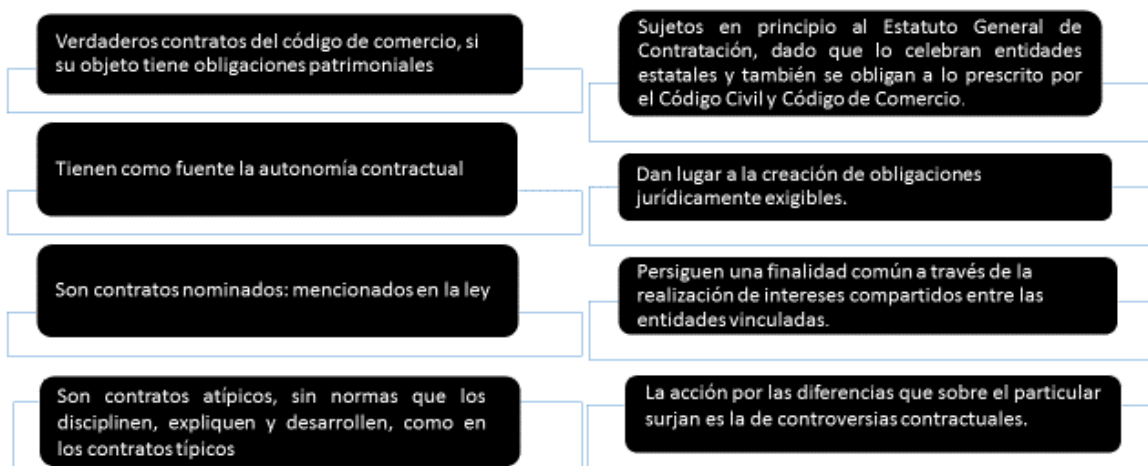


participación de todos en las decisiones que los afectan y la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Gómez, 2012, pág. 6)”.

Para cumplir y lograr los anteriores mandatos constitucionales además de la gestión directa del Estado, “Los contratos interadministrativos se constituyen en una de las posibilidades de contratación directa, que el estatuto contractual consagra para las diferentes entidades estatales” (Russy & Torres, 1998, pág. 1). Para el jurista Santos Rodríguez “El contrato interadministrativo, por su parte, es también celebrado entre dos entidades públicas con capacidad de tener relaciones interadministrativas, con la particularidad de que el contrato es negocio jurídico generador de obligaciones al cual acuden las partes con diversidad de intereses” (2008, pág. 11).

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado conceptuó que convenio interadministrativo y contrato interadministrativo eran iguales; sin embargo, hay doctrina que habla de una diferencia clara entre estos dos conceptos, donde la Ley 80 de 1993 aplica sólo a los contratos interestatales (Perdomo & Malagón, 2014).

Los contratos interadministrativos poseen unas características que han sido contempladas por la vía jurisprudencial en razón a una controversia entre el Departamento de Risaralda y el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social FIS, oportunidad en que el Magistrado Mauricio Fajardo Gómez describió las características de los contratos interadministrativos (Sentencia CE 17860, 2010), tal como lo podemos visualizar en el siguiente gráfico:

**Gráfico 1** Características Principales de los Convenios o Contratos interadministrativos

Fuente: elaboración propia a partir de Sentencia junio 2009 del Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Magistrado Fajardo, Mauricio

**2.2. Marco legal**

Comoquiera que la contratación interadministrativa vincula entidades públicas, es preciso contemplar nuestra carta magna en el capítulo V “De la Función Administrativa” con sus principios de la función pública. Así, el artículo 209 prescribe:

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

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

En consonancia con el espíritu del precitado artículo constitucional se expide por parte del Congreso de Colombia la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración, cuyos principios generales deben observarse en la celebración de contratos.

## Gráfico 2 Principios Generales de la Contratación Estatal



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 80 de 1993

Los principios antes aludidos son desarrollados y en parte modificados por la Ley 1150 de 2007, en su artículo 2, numeral 4 al manifestar:

Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

- a) Urgencia manifiesta;
- b) Contratación de empréstitos;
- c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. Se exceptúan los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del presente artículo.

### **3. Gestión pública y fines del estado colombiano**

En sentir de algunos críticos, la legislación colombiana de medios tiende a favorecer los intereses económicos de los grandes monopolios de la información y el entretenimiento, y mantener a los medios comunitarios en una situación de subdesarrollo con respecto de sus posibilidades de auto sostenimiento. De hecho, la concentración de las emisoras en unas pocas cadenas radiales podría tentarnos a hablar de un oligopolio en el sector en la radio comercial colombiana, sin que sea exageración afirmarlo (Valenzuela, 2014).

Una mirada retrospectiva a lo sucedido en las políticas públicas y los resultados socioeconómicos de los últimos períodos presidenciales nos pueden ayudar en el entendimiento del rumbo de nuestro país en materia de las comunicaciones como bien público.

#### **3.1. Transición estatal al neoliberalismo**

La entrada al neoliberalismo puede ubicarse en el periodo presidencial de Virgilio Barco (1986-1990), luego fortalecido por Cesar Gaviria con la apertura económica, con resultados fallidos en cuanto no hubo incremento de las exportaciones no tradicionales y el país pasó a ser más dependiente, de manera que el “revolcón” no fue nada favorable, asunto que se agudizó desde la nueva constitución en 1991, que dio cabida a las privatizaciones y le otorgó fuertes poderes a la figura presidencial en materia económica y social, con lo que se entregaba la llave para eliminar o fusionar entidades públicas, o modificar ministerios (Pazos & Vega, 2016).

Es en el período de Gaviria (1990-1994) cuando se expide la Ley 37 de 1993 por la cual se regula la prestación del servicio de telefonía móvil celular, la celebración de contratos de sociedad y de asociación en el ámbito de las telecomunicaciones y se dictan otras disposiciones, lo que permitió a la empresa privada hacerse a un negocio que con los años se convertiría en lo más apetecido y rentable para los inversionistas extranjeros, con el favorecimiento a los grandes monopolios que hoy están más fortalecidos que nunca; por otra parte con la ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, se da el golpe más bajo de la historia colombiana a la clase

trabajadora, con unas consecuencias funestas que aún estamos padeciendo con un sector de la salud moribundo (Pazos & Vega, 2016).

Posteriormente con Ernesto Samper, en cuyo período presidencial 94-98 “...se desató la más grave crisis política de la historia de Colombia” (Cañón , 1998, pág. 16), por la infiltración del narcotráfico en su campaña, en un cuatrienio en el que se dio un asalto social comoquiera que se prometió generar un millón y medio de empleos y se terminó con un millón seiscientos mil desocupados, mientras la andanada privatizadora y neoliberal seguía su curso a sus espaldas, como él mismo declaró de los dineros infiltrados y por lo menos 8.000 razones que lo implicaban, factores que debilitaron la posición del gobierno ante el coloso del norte, teniendo que ceder y agudizar el neoliberalismo, por lo que afirmó “Washington consideraba que debía mantener la presión del escándalo como arma contra el Presidente de Colombia para pedir y obtener todavía más resultados” (Samper, 2000, pág. 270). Aunque Samper siempre ha dicho que no sabía, Santiago Medina-uno de sus pilares de campaña- dijo “El lunes 2 de mayo nos reunimos hacia el mediodía. Botero me dijo que Samper no sólo estaba de acuerdo con el ofrecimiento sino que le había dicho: “Hagan lo que tengan que hacer pero que yo no sepa”. La verdad era que sí sabía” (Medina, 1997, pág. 102). Es fácil contradecir a los difuntos.

Andrés Pastrana, quien fue clave en el destape de la olla podrida de Samper Presidente, estuvo en el cuatrienio 1998-2002, en su administración se restablecen las relaciones con Estados Unidos, se da inicio al Plan Colombia supuestamente para atacar el narcotráfico, pero en realidad el gobierno adopta una política genuflexa a los intereses de ese país, Plan criticado por su énfasis militarista (Mosquera, 2004), que dejó grandes dudas sobre sus verdaderas acciones e intenciones y la clara pérdida de soberanía nacional. En la mayoría de los colombianos sólo queda el recuerdo de un frustrado proceso de paz con la silla vacía del Caguán y la más estruendosa caída de la economía colombiana, producto de un modelo neoliberal que sumió al país en la más inédita bancarrota industrial, pauperización del campo y de los trabajadores y un claro deterioro social, para que el exministro Serpa Uribe, lo calificara como el peor presidente de Colombia (El Espectador.com, 2013).

Los periodos presidenciales entre 2002 y 2010 los detentó el más polémico y desconcertante político de la historia, en tanto sus apasionados seguidores lo proclaman

como el Gran Colombiano, mientras sus razonables críticos lo consideran lo peor que haya pasado por el Palacio de Nariño. Álvaro Uribe Vélez recrudesció el modelo neoliberal con sus alianzas perversas de camarillas salpicados de narcotráfico, corrupción y paramilitarismo, estimulándose de manera notoria los tratados de libre comercio en detrimento de la economía colombiana en cuanto se estimula la inversión extranjera con sobresalientes prerrogativas tributarias, medioambientales y laborales, entre otras ventajas.

El modelo de uso y gestión vigente del espectro tiene fundamentos en la política de la confianza inversionista del gobierno de Uribe con el libre mercado, la libre competencia, la libertad de precios, la eliminación de los subsidios a favor de los sectores medios y todo tipo de estímulos a la inversión privada. Esta situación supuso la sustracción del Estado de la propiedad de las empresas y de la prestación de los servicios de comunicaciones, sustituyéndose el monopolio del Estado, por los monopolios y los oligopolios privados (Valenzuela, 2011).

### **3.2. Una tercera vía embolada**

En el cuatrienio 2010-2014 Juan Manuel Santos recrudesció el modelo neoliberal con su programa de gobierno basado en 5 pilares que denominó locomotoras: vivienda, infraestructura, minería, agricultura e innovación. Los resultados de ese período fueron la evidencia de una política que privilegia la inversión privada y extranjera, a costa de la naturaleza y la calidad de vida de la población, bajo el sofisma del desarrollo y el empleo. Todo esto era previsible porque la formación de Santos y su trayectoria dibujaban el mejor aliado del capital cuando tuviese la oportunidad de manejar el timón del país: “No es el viejo modelo cepalino ni el modelo neoliberal, sino el modelo de prosperidad social el que le propongo a los liberales para que lo adoptemos como parte de nuestra doctrina” (Santos & Blair, 1999, pág. 42). Pero ese timonel no siguió la brújula y todo lo que hizo fue poner en práctica medidas reales de privatización, disminución del tamaño del Estado, restricciones a la seguridad social, desestimulo a la educación pública, siendo fiel a la consigna de su maestro “Competencia hasta donde sea posible, regulación hasta donde sea necesario” (Santos & Blair, 1999, pág. 101).

El gobierno Santos logró su reelección para el período 2014-2018, no precisamente por los resultados económicos y sociales de su primer cuatrienio, sino por la promesa de alcanzar un acuerdo para la terminación del conflicto social y armado con más de 50 años. Irónicamente buena parte de lo planteado y exigido por la subversión es lo que según Santos y su equipo no debe cambiarse, lo que confirma la habilidad y mano manipuladora de un gobierno que logra alinear a los medios de comunicación y a los incautos para defender las más nocivas causas neoliberales, porque la gran mayoría de los colombianos no parecen tener ni el interés, ni la cultura económica que les permita ponderar esas realidades. Una política neoliberal va acompañada del libre comercio internacional, sin que los resultados desastrosos importen mucho a sus impulsores, tal como lo han expresado con diaphanidad los críticos, “Esta situación resulta de que su elite político-económica se dejó cooptar por los intereses de la “economía dominante” o país beneficiado por el TLC y su opinión pública se ha dejado amilanar por amenazas de represalias y resultados negativos para su prosperidad si se abstiene de adherirse” (Hauze, 2016).

El discurso del plan de gobierno de Samper habla de cinco locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, identificándolas como sectores que crecen más rápido que el resto de la economía. Así, considera que estas son: 1. El sector minero-energético; 2. La vivienda; 3. La infraestructura; 4. El agro y; 5. La innovación, en la cual podríamos ubicar con más peso a las Tic, aunque sus acciones sean transversales e incidentes en las demás llamadas locomotoras. El gobierno ha bautizado su plan como “Prosperidad para todos”, teniendo como imperativos consolidar la seguridad, disminuir el desempleo, eliminar la pobreza y enfrentar los desafíos del cambio climático. Su enfoque está inspirado en un gobierno autodenominado de tercera vía que se resume en la consigna “el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario”, con lo que no puede dudarse del enfoque neoliberal que se le da a la política económica y social, propiciando un escenario favorable al empresariado y a la iniciativa privada que cuenta con recursos para ello, en desmedro de cerca de un 60% de la población colombiana que se encuentran en la pobreza y la indigencia.

Detrás de la política del gobierno nacional están las directrices de la superestructura del sistema económico mundial, como por ejemplo el acuerdo por liberalizar el comercio de los

servicios a nivel mundial en 1997 suscrito por los miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y donde las comunicaciones no fueron la excepción.

El gobierno propuso siete herramientas que implementará para el desarrollo de las TIC en el país. Las medidas buscan –supuestamente- reducir la pobreza y la brecha digital existente. Tales herramientas propuestas fueron: el traslado de subsidios de telefonía fija a servicios de Internet; la articulación de infraestructura civil y de energía a los servicios TIC; desarrollo del Proyecto Nacional de Fibra Óptica; implementación del Plan Vive Digital Regional; desestimulo a la venta de celulares robados; promulgación del acto legislativo que eliminó la Comisión Nacional de Televisión y manejo estratégico del Espectro Radioeléctrico.

No es desatinado sugerir que Colombia propone un modelo de uso y gestión del espectro radioeléctrico que basado en el libre mercado, la libre competencia, la libertad de precios, la eliminación de los subsidios a favor de los sectores medios y todo tipo de estímulos a la inversión privada, en desarrollo de la directriz presidencial de “confianza inversionista” pregonada en el gobierno anterior y ahora profundizada, terminará por ahondar la brecha entre ricos y pobres, habida cuenta que el acceso a la tecnología de punta y los servicios de las comunicaciones sólo es posible mediante el pago de un precio por ellos, asunto que depende del ingreso del consumidor, que como se sabe en Colombia es notoriamente escaso, a juzgar por los índices de pobreza e indigencia. El Estado se hace a un lado, abandona su responsabilidad por la prestación de los servicios de comunicaciones y el monopolio del Estado en el sector es reemplazado por los monopolios y los oligopolios privados.

Simultáneamente, en relación con lo planteado previamente puede hablarse de una paradoja cultural: las capas pobres prefieren tener celular, televisión por cable y otros servicios de alta tecnología, antes que cubrir sus necesidades más apremiantes de comida, vestido, educación o vivienda dignas. Más haría el gobierno estimulando la solución de estos últimos problemas y proporcionado gratuitamente los primeros, porque alentando el consumismo lo que se logra fácilmente es llenar las arcas sin fondo del capitalismo voraz, representado en las empresas que manejan las comunicaciones en el país.



#### **4. Los contratos interadministrativos Universidad Nacional y Mintic**

Para cumplir adecuadamente con sus funciones misionales Mintic se enfrenta a menudo con uno de los dilemas administrativo-financieros más estudiados: “buy or make” y cuya filosofía se compagina perfectamente con un enfoque neoliberal de funcionamiento del Estado, por el cual es preferible contratar con terceros la realización de algunas de las actividades propias de su quehacer, mediante una conocida figura de gestión que ha recibido por nombre “outsourcing” y que en un lenguaje claro no es otra cosa que tercerización de actividades con el fin de eludir responsabilidades y obligaciones que surgen de la atención directa. Así, Mintic resuelve el entramado de la dirección responsable de la vida económica del uso del espectro electromagnético, en sus elementos de responsabilidad y control (Knigh, 1967; Valenzuela, Caracterización de la auditoría de las contraprestaciones a cargo de concesionarios y prestadores de servicios de telecomunicaciones, a la luz de los contratos interadministrativos Unal-MinTIC, 2013).

En la celebración de los contratos interadministrativos Unal-MinTIC, el Ministerio ha logrado reducir sus costos de manera favorable y exitosa. Otra situación muy diferente y desfavorable hubiera sucedido de haberse efectuado los contratos con una firma de auditoría y más grave aún de haberse realizado los contratos con una de las firmas o multinacionales de auditoría más reconocidas, cuyo promedio por hora de servicio supera los \$ 100.000 el valor hora (Valenzuela, Caracterización de la auditoría de las contraprestaciones a cargo de concesionarios y prestadores de servicios de telecomunicaciones, a la luz de los contratos interadministrativos Unal-MinTIC, 2013).

##### **4.1. Un contrato generador de contratos diversos**

Cada uno de los contratos suscritos entre la Universidad Nacional de Colombia y el MinTIC generó a su vez diversidad de contratos con el ánimo de satisfacer adecuadamente el objeto contractual, estrechamente relacionado con actividades misionales del Ministerio. Una vez se aceptaba la propuesta por parte de MinTIC con los términos básicos y los detalles de la relación interinstitucional, se suscribieron los contratos interadministrativos correspondientes y posteriormente se iban generando los diversos contratos de diverso

orden, conducentes a conseguir el personal, los equipos y los servicios que fuesen necesarios para ejecutar las obligaciones del contrato principal entre la Universidad y el Ministerio.

**Gráfico 3** El Contrato Interadministrativo y los Contratos Derivados



Fuente: Elaboración propia

#### 4.2. Relación de contratos interadministrativos Unal-Mintic para la Coordinación de Cartera

A continuación se relacionan en un cuadro los contratos interadministrativos celebrados y ejecutados entre la Universidad Nacional de Colombia –Facultad de Ciencias Económicas– y el Ministerio de las TIC, los cuales son objeto de análisis del presente documento:

**Gráfico 4** Relación de Contratos Interadministrativos Unal-MinTIC entre los años 2009 y 2015

N° contr.	Fecha cobertura	Actividades y resultados (En millones de pesos)
468	Sep 2009 a Ene 2010	2.388 informes entre revisiones, análisis, respuestas y descargues, sobre 1.468 concesionarios MinTIC.
162	Feb 2010 a Ago 2010	Revisión autoliquidación espectro vigencia 2010 de 1.324 emisoras. Cobros \$ 855; Recaudo \$ 293

Adición 001	Sep 2010 a Dic 2010	Recaudo emisoras \$ 3.965. Liquidaciones enviadas a Coactivo 630; Estados de Cuenta 3.239; Revisión de 1.078 resoluciones y de espectro 22.
442	Nov 2010 a Dic 2010	Constitución de 345 títulos de deudor (Concesionarios MinTIC); actualización de 1.248 expedientes con bases de datos; depuración y organización técnica de la información por 6.205 registros.
443	Oct 2010 Dic 2010	1.300 informes de revisión autoliquidación, estados de cuenta, cobros persuasivos, cobros coactivos, radicados y registros.
58	Feb 2011 a Ago 2011	Realización de 4.147 informes de revisión de autoliquidaciones, estados de cuenta, cobros persuasivos, cobros coactivos, radicados y registros
361	Sep 2011 a Dic 2011	Revisión d 3.517 expedientes: servicios liquidados 1.449 (Telecomunicaciones, móvil marítimo, auxiliares de ayuda); servicios autoliquidados 2.068 (Radiodifusoras, frecuencias de servicios y otras). Proyección de 228 resoluciones declaratorias de deudor por \$ 1.381; Resoluciones por saldos a favor; Informes de contraprestaciones de 336 expedientes; Informes de valores pagados por uso de espectro de 230 expedientes; Informe a Vigilancia y Control de Concesionarios de SRS y respuesta a 623 registros de concesionarios con ingresos -0-, sin pagos o sin presentación de autoliquidación. Además 582 cobros persuasivos.
309	Feb 2012 a Dic 2012	Auditorías, Revisiones y proceso de cobro así: Por el año 2009: 2637 autoliquidaciones trimestrales correspondientes a 751 expedientes; Por el 2010: 2762 autoliquidaciones trimestrales correspondientes a 792 expedientes; Por el año 2011: 2652 autoliquidaciones trimestrales correspondientes a 788 expedientes. Lo anterior se resume en 204 empresas auditadas.
025	Feb 2013 a Dic 2013	Revisión d 2.284 expedientes: expedientes con Procesos de Selección objetiva, así: 1.359 del Decreto 4350 de 2009; 221 del Decreto 1972 de 2003; 619 de la Ley 1341 de 2009. Además: 2.199 revisión de autoliquidación; 310 resoluciones declaratoria deudor; 5 recursos resueltos; 1.366 radicados; 200 registros; 1.959 estados de cuenta; 9 recursos de reposición.
ND	Oct 2013 a Dic 2013	Elaboración de la Guía de Auditoría: Guía metodológica para la revisión de autoliquidaciones
314	Feb 2014 a	Procesos de revisión de Grandes Operadores de MinTIC. Elaboración de

	Dic 2014	619 estados de cuenta; 130 cobros persuasivos; 114 cobros coactivos; 457 radicados; 156 registros; 147 revisión de autoliquidación ; 313 otros oficios; 94 resoluciones; 60 certificación estados de cuenta; 151 fichas depuración de saldos.
025	Feb 2015 a Dic 2015	Identificación del régimen aplicable a 2450 expedientes con labores así: Determinación de Valor 354; Pendiente actualización en base de datos 29; Revisión – Determinación 113; Revisión de Autoliquidación 1902; Solicitud a SICOM 52. Actos administrativos así: auditoria 5; espectro 431; hallazgos 57.
Gran Total	2009 a 2015	\$ 3.626,5 millones

### 4.3. Comentarios a la relación contractual interadministrativa Unal-MinTIC

Con la decisión de MinTIC de no darle continuidad a la relación contractual que cubrió el período 2009-2015, luce conveniente y necesario adelantar una discusión evaluadora a tal relación interinstitucional, examen con varias aristas que nos permiten obtener importantes enseñanzas en el manejo de entidades públicas.

Desde el punto de vista económico la relación implicó unos desembolsos por parte del Ministerio en el lapso de los 7 años, por una suma de \$ 3.626,5 millones (ver cuadro N° Relación de contratos), los que a juzgar por la cuantía de otros contratos suscritos por el Ministerio, a la luz del informe del ministro Molano (2015) son poco significativos.

Aunque todos los contratos interadministrativos celebrados en el lapso bajo análisis generaron impactos muy positivos para el MinTIC, como se podría evidenciar con los informes de gestión y los reportes de cumplidos por parte de la Supervisión, debe dejarse constancia que uno de los contratos, el N° 309 de 2012 le produjo ingresos al Ministerio por una cifra superior a \$ 25 mil millones de pesos, frente a un desembolso total de apenas \$ 515 millones de pesos.

Si los contratos ejecutados se hubiesen celebrado con firmas de auditoría la suma contratada en el lapso señalado, hubiese tenido un costo adicional por los mismos servicios

abrumadoramente mayor, considerando lo que significó contratar con la Universidad Nacional que fue inferior a \$ 30.000 hora. Significa que en el entretanto que cubren los contratos acá juzgados el Ministerio satisfizo el principio general de economía en la contratación estatal y que hacia el futuro habría que estar atentos a ver si se mantiene tal requisito. Más aún si consideramos que MinTIC no precisó las razones para no continuar la relación interinstitucional con un nuevo contrato administrativo, a pesar de que la Universidad Nacional presentó oportunamente desde comienzos de diciembre de 2015 su propuesta de servicios, como respuesta a la comunicación del Ministerio que invitaba a cotizar por dichos servicios.

Por la cifra total contratada en el lapso 2009-2015 la Universidad Nacional percibió de manera directa un valor superior a los 1.000 millones de pesos, rubro que corresponde a las transferencias que ordena el acuerdo 004 de 2001 del Consejo Superior Universitario “por el cual se reglamenta la función de extensión en la Universidad Nacional de Colombia” y se define un régimen de transferencias de los recursos correspondientes a los proyectos de extensión. Indudablemente que el monto percibido ayuda en la financiación de actividades académicas, investigativas, de extensión y de funcionamiento de la Universidad, aunque lo ideal es que desde el gobierno central no se presione a la universidad pública para la autofinanciación y por el contrario se destinen los recursos de funcionamiento mediante un presupuesto público estatal.

Bajo la óptica laboral y profesional es muy importante extraer varios asuntos. Para MinTIC resultó sumamente conveniente evitar la gestión directa de 25 profesionales porque no tuvo que asumir responsabilidades laborales con todas sus implicaciones; a cambio de ello suscribió un contrato interadministrativo con la Universidad con lo cual se blindó de potenciales problemas de carácter laboral que hubiese tenido con los contratistas si los hubiese contratado directamente. En este punto precisamente puede ubicarse una de las principales tensiones emergentes de la relación interinstitucional Unal-Mintic, consistente en que desde la Supervisión del contrato interadministrativo se intentaba frecuentemente incurrir en acciones que hicieran parecer que los contratistas estuviesen en ejecución de un contrato laboral con el Ministerio, a lo que correspondía -como en efecto se hizo- salir en

defensa de los intereses de la Universidad Nacional, ello en ejercicio del cumplimiento de las obligaciones que como interventor de los contratos ejercía el Director del Proyecto.

Para la Universidad Nacional de Colombia el hecho de haber vinculado a los contratos interadministrativo un total de 25 profesionales para que desplegaran su potencial académico en el ejercicio profesional significó la ratificación de su misión y una importante contribución al desarrollo del país. Este factor se fortalece más aún porque del equipo 19 son egresados de la Universidad Nacional y además porque 7 de ellos inicialmente se vincularon en calidad de asistentes y durante los siguientes contratos lograron su profesionalización y experticia, con desempeños sobresalientes, como la gran mayoría de los vinculados a la contratación interadministrativa.

## **5. Conclusiones**

El contrato interadministrativo es una figura de la contratación estatal pública que facilita el desempeño de las instituciones oficiales en Colombia, para que de manera directa se designen otras instituciones que puedan ayudar en el cumplimiento de los fines del Estado y la misión de cada una de las entidades públicas. Tal posibilidad se enmarca en una tendencia neoliberal del manejo del Estado comoquiera que se dan políticas públicas que disminuyen el tamaño del Estado y propician la privatización de los servicios, impactando de manera negativa a los contratistas en cuanto no tienen un tratamiento laboral con todas sus implicaciones.

A pesar de las desventajas que puedan presentarse para los profesionales contratistas vinculados en la contratación administrativa, las instituciones celebrantes obtienen ventajas de carácter económico, tal como se demuestra en el caso de la contratación MinTIC-Unal, cuando el ambiente de su ejecución está amparado con los principios de la contratación pública (Transparencia, Economía, Responsabilidad).

La contratación interadministrativa resulta ser una figura de gran utilidad para la Universidad Nacional de Colombia porque permite que su misión de formar profesionales idóneos y responsables para el desarrollo del país se cumpla eficazmente cuando otras

instituciones públicas demandan sus servicios. Así, se le da la oportunidad a los egresados y estudiantes de adquirir la experticia y competencias adecuadas que ponen a disposición de las entidades que suscriben los contratos. Esto no significa que el Estado colombiano descuide su responsabilidad de financiar completamente el funcionamiento de la universidad pública y especialmente de la Universidad Nacional de Colombia.

## Referencias

Cañón , L. (1998). *La crisis: cuatro años a bordo del gobierno de Samper*. Bogotá: Planeta.

Congreso de la República. (28 de Octubre de 1993). Ley 80 de 1993. *Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (23 de Septiembre de 1992). *Gaceta del Congreso* 75. Obtenido de Exposición de Motivos 80 de 1993 Nivel Nacional:  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7148#1>

El Espectador.com. (30 de Noviembre de 2013). *Pastrana es el peor presidente de la historia de Colombia: Horacio Serpa*. Obtenido de  
<http://www.elespectador.com/noticias/politica/pastrana-el-peor-presidente-de-historia-de-colombia-hor-articulo-461439>

Gómez, F. (2012). *Constitución Política de Colombia Anotada*. Bogotá: Leyer.

Hauze, M. (29 de Enero de 2016). *SÍ AL COMERCIO, NO AL TLC*. Obtenido de La hojarasca: alianza de escritores y periodistas:  
<http://www.escriitoresyperiodistas.com/NUMERO32/martha.htm>

Knigth, F. (1967). *Uncertainty and Profit*. New York: University Press.

Medina, S. (1997). *La verdad sobre las mentiras*. Bogotá: Planeta.

Molano, D. (14 de Mayo de 2015). *Informe de gestión 2010-2015*. Obtenido de ISSUU:  
[http://issuu.com/mintic\\_col/docs/000\\_book\\_-\\_mintic\\_informe/1](http://issuu.com/mintic_col/docs/000_book_-_mintic_informe/1)

Mosquera, R. (2004). *Globalización & Alca: América para los americanos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Pazos, D., & Vega, C. (28 de Enero de 2016). *Ilustrados*. Obtenido de El neoliberalismo en Colombia: Antecedentes, desarrollo y presente:  
<http://www.ilustrados.com/tema/6643/neoliberalismo-Colombia-Antecedentes-desarrollo-presente.html>
- Perdomo, C., & Malagón, M. (8 de Mayo de 2014). *Los convenios de la administración y los contratos estatales: Conceptos diferentes con regímenes jurídicos distintos*. Bogotá: Tesis de Maestría Universidad de los Andes.
- Russy, J., & Torres, V. (1 de Diciembre de 1998). *Concepto 140 de 1998 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.* Obtenido de  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=201>
- Samper, E. (2000). *Aquí estoy y aquí me quedo. Testimonio de un gobierno*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Santos, J. E. (1 de Julio de 2008). *Dialnet*. Obtenido de Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos: <file:///C:/Users/LuisFernando/Downloads/Dialnet-ConsideracionSobreLosContratosYConveniosInteradmin-5137167.pdf>
- Santos, J. M., & Blair, T. (1999). *La tercera vía: una alternativa para Colombia*. Bogotá: Aguilar.
- Sentencia CE 17860, 66001-23-31-000-1998-00261-01(17860) (Consejo de Estado 23 de junio de 2010).
- Valenzuela, L. F. (2011). La estrategia y la política sectorial de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones en Colombia. *Documentos CID*, 1-8.
- Valenzuela, L. F. (Octubre de 2013). Caracterización de la auditoría de las contraprestaciones a cargo de concesionarios y prestadores de servicios de telecomunicaciones, a la luz de los contratos interadministrativos Unal-MinTIC. *Investigaciones y Productos CID*(14), 1-20.
- Valenzuela, L. F. (Abril de 2014). Comportamiento financiero de las emisoras. *Investigaciones y Productos CID*(19), 1-21.