CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA | CONTRALORÍA DELEGADA SECTOR SOCIAL

# INFORME DE ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

## CONTRATACION SUSCRITA POR ENTIDADES ESTATALES CON LA RED DE UNIVERSIDADES DEL EJE CAFETERO- ALMA MATER

## VIGENCIAS 2009 AL 2011

**CGR-CDSS-No. 002**
**DICIEMBRE DE 2012**

# INFORME DE ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION

| | |
|---|---|
| Contralora Delegado para el Sector Social | Mario Solano Calderón |
| Director de Vigilancia Fiscal | Luis Carlos Pineda Téllez |
| Coordinadora de Gestión (Supervisora) | Natalia Caro Moreno |
| Equipo Designado | Zaida Enith Vásquez Zárate<br>Jorge Gabriel Romero Gómez |

## Tabla de Contenido

Página

I. ASUNTO EN CUESTION ..... 4
A. ALCANCE ..... 4
II. HECHOS RELEVANTES ..... 10
A. RÉGIMEN CONTRACTUAL DE LAS ENTIDADES ..... 10
B. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RED ALMA MATER ..... 10
1. Escritura de Constitución ..... 10
2. Acuerdo 001 de 2009. ..... 12
3. Acuerdo 003 de 2010. ..... 13
C. CONVENIOS Y CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS ..... 16
D. TRÁMITES Y REQUISITOS- ETAPA PRECONTRACTUAL ..... 22
III. CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO ..... 24
A. CONTRATACIÓN DIRECTA ..... 24
B. ETAPA PRECONTRACTUAL ..... 25
C. ALMA MATER Y LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS CONTRATADOS ..... 26
1. Capacidad Financiera y Administrativa ..... 27
D. CONSECUENCIAS FISCALES ..... 28
E. OTROS ASPECTOS ..... 30
1. Rendimientos Financieros no consignados. ..... 30
2. Otros gastos cobrados en el Convenio ..... 30
3. Giros Efectuados por la Red Alma Mater ..... 30
4. Pago de Impuestos ..... 30
IV. CONCLUSIONES Y RESULTADOS ..... 31
V. ANEXOS ..... 32



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

# I. ASUNTO EN CUESTION

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República adelantó una actuación especial de fiscalización a la contratación suscrita entre entidades estatales y la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero Para el Desarrollo Regional - Alma Mater (R.A.M.) a través de la evaluación de los principios de eficiencia, eficacia y economía con los que las entidades contratantes administraron los recursos puestos a su disposición para las vigencias 2009, 2010 y 2011. Esta actuación se encuentra normativamente enmarcada en los dispuesto en la Resolución Orgánica No 6680 del 2 de agosto de 2012, y en lo no previsto allí se aplicó la Guía de auditoría de la Contraloría General de la República, en la medida en que fue compatible con la materia y finalidad de la actuación especial de Fiscalización.

Es responsabilidad de la administración de cada entidad estatal, el contenido de la información suministrada a la Contraloría General de la República para su análisis. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el concepto sobre el examen practicado.

## A. ALCANCE

La actuación especial a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

1. Verificar los aspectos contractuales de los convenios suscritos entre Entidades Estatales con la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero Para el Desarrollo Regional Alma Mater (R.A.M.), en las etapas precontractual y contractual.

2. Establecer la existencia de pagos por concepto de administración en convenios interadministrativos suscritos entre entidades estatales y la Red Alma Mater (R.A.M.), pago de gravámenes a los movimientos financieros no cobrados a Alma Mater y otros gastos particulares en cada convenio, que conlleven a una gestión fiscal antieconómica, ineficiente e ineficaz.

3. En la cuenta bancaria de cada convenio determinar los ingresos por rendimientos financieros, establecer el valor y fechas del reintegro a la entidad estatal contratante.



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

Se priorizaron las Entidades Estatales del nivel nacional y territorial, que efectuaron convenios con la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero Para el Desarrollo Regional Alma Mater (R.A.M.), bajo la selección de Entidades que comprometieron recursos del Presupuesto General de Nación, y entes territoriales que comprometieron recursos del Sistema General de Participaciones o de Regalías, Para este efecto, se determinó como muestra contractual los siguientes convenios y entidades:

| No. | Entidad Contratante | Objeto del Convenio | Valor | Año |
|---|---|---|---|---|
| 2010-ss-15-005 | Departamento de Antioquia | Desarrollar el talento docente y directivo docente en competencias sociales, cognitivas, comunicativas, en los niveles PREESCOLAR y BASICA PRIMARIA para 12.995 docentes, con una metodología, lúdica presencial/virtual que facilita la enseñanza y el aprendizaje de 259.900 niños del departamento de Antioquia. | **$ 10.900.000.000** | 2010 |
| 2011-SS-15-0082 | Departamento de Antioquia | Desarrollar el talento docente y directivo docente Etapa 3 -FACE- en de los niveles BASICA PRIMARIA, BASICA SECUNDARIA Y MEDIA, en COMPETENCIAS AMBIENTALES, para 13.000 docentes, con una metodología lúdica presencial/virtual que facilita la enseñanza y el aprendizaje de 390.000 estudiantes del sector oficial del Departamento de Antioquia. | **$ 9.724.000.000** | 2011 |
| 1253 | Departamento del Quindío, Ministerio de Educación Nacional | Ejecutar los proyectos de infraestructura en el Departamento del Quindío. | **$ 1.326.000.000** | 2009 |
| 110 | Instituto Colombiano para el Deporte - COLDEPORTES | Ejecución de la III etapa del proyecto denominado "SISTEMA UNICO DE ACREDITACIÓN - SUAC". | **$ 2.492.310.424** | 2009 |
| 331 | Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES | Delineación de la FASE III del proceso de Modernización Institucional, para afianzar y optimizar un modelo de institución adecuado a las exigencias del entorno y la responsabilidad social que le compete, a la demanda de un nivel de calidad certificada, de control y gestión documental apoyada en tecnologías de punta, de una cultura organizacional que permita empoderamiento por parte de los funcionarios, que contribuyan a la generación de productos resultantes de la información de la evaluación. | **$ 266.732.994** | 2009 |
| 483 | Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES | La Red Alma Mater se obliga para con el ICFES a prestar sus servicios relacionados con el sector de educación, con el fin de apoyar y asesorar al Instituto, en el diseño, construcción y calificación de pruebas genéricas para Educación Superior, así como en la realización de estudios comparativos internacionales. | **$ 500.806.000** | 2009 |



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

| No. | Entidad Contratante | Objeto del Convenio | Valor | Año |
|---|---|---|---|---|
| 333 | Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES | Prestar sus servicios para el acompañamiento, apoyo y orientación del diseño, implementación, afianzamiento y optimización de un modelo de Institución adecuado a las exigencias previstas en la ley 1324 de julio 13 de 2009 tendientes a la transformación institucional requerida para la consolidación como entidad responsable en la evaluación de la calidad de Educación en Colombia. | **$ 529.872.450** | 2009 |
| 116 | Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES | Apoyar y asesorar al ICFES y realizar actividades necesarias para la confirmación de equipos de revisores y constructores de examen de Estado: los talleres de construcción de preguntas de Examen de Estado y su correspondiente validación; la preparación y la ejecución del procesamiento, análisis y producción de los informes relacionados con la aplicación de las pruebas SABER 2009; la definición y la validación de las especificaciones basadas en evidencia para el rediseño del Examen de Estado; y la digitación de la encuesta curricular de este último. | **$ 501.585.617** | 2009 |
| 44 | Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES | La Red Alma Mater se obliga para con el ICFES a prestar sus servicios relacionados con el sector de educación, con el fin de apoyar técnicamente al Instituto en la construcción y calificación de pruebas para educación básica y media y de pruebas específicas para la educación superior. | **$ 981.504.500** | 2010 |
| 171 | Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES | La Red de universidades públicas del eje cafetero para el desarrollo regional, la Red Alma Mater se obliga para con el ICFES a prestar sus servicios relacionados con el sector de educación, con el fin de apoyar al instituto en el proceso de calificación y digitación de los instrumentos de evaluación internacional. | **$ 95.789.474** | 2010 |
| 67 | Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES | Prestar sus servicios relacionados con el sector de educación, con el fin de apoyar al Instituto en los procesos de construcción, revisión y validación de preguntas, calificación de proyectos especiales, traducción de materiales y captura de datos para las diferentes pruebas que realice el ICFES. | **$ 2.000.000.000** | 2011 |
| 0374/11 | Ministerio de Cultura | La implementación de procesos de formación, acompañamiento y gestión en los distintos servicios de radiodifusión sonora y otros medios de comunicación de manera que se avance en el mejoramiento de su uso y otros medios de comunicación, de manera que se avance en el mejoramiento de su uso y aprovechamiento y en el fortalecimiento como espacios de expresión y participación plural de los ciudadanos. | **$ 688.891.501** | 2011 |



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

| No. | Entidad Contratante | Objeto del Convenio | Valor | Año |
|---|---|---|---|---|
| 731 | Ministerio de Educación Nacional | Aunar esfuerzos y brindar al Ministerio de Educación Nacional, apoyo técnico, administrativo y operativo para el desarrollo de las actividades del proyecto de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior. | **$ 1.304.354.120** | 2009 |
| 1548 | Ministerio de Educación Nacional | Apoyar al Ministerio de Educación Nacional en el desarrollo de las actividades del proyecto de educación para el trabajo y el desarrollo humano. | **$ 455.000.000** | 2009 |
| 240 | Ministerio de Educación Nacional | Realizar el acompañamiento para fortalecer las fases de finalización del Proyecto de Fortalecimiento de Educación Técnica y Tecnológica. | **$ 600.000.000** | 2009 |
| 11-080 | Municipio de Cartago - Valle | Administración de recursos para la ejecución del proyecto: Construcción y mantenimiento de la plataforma tecnológica del municipio de Cartago, Valle del Cauca. (A través de la implementación del Proyecto Red Educativa Nacional). | **$ 266.472.798** | 2009 |
| 12-067 | Municipio de Cartago - Valle | Servicio de Gerencia de proyectos de construcción de las institucioones educativas Ramón Martínez Benítez Sede CDV e Instituto Educativo Zaragoza Sede Lázaro. | **$ 3.005.371.333** | 2009 |
| 12-075 | Municipio de Cartago - Valle | Servicio de gerencia de proyectos de construcción de las instituciones educativas Ramón Martínez Benítez CDV e Instituto Educativo Zaragoza sede Lázaro. | **$ 3.035.857.130** | 2009 |
| 11-074 | Municipio de Cartago - Valle | Prestación de los servicios de Gerencia del proyecto encaminado a la "Construcción pavimento flexible (Asfalto), barrio San Pablo, Calle 37 entre Carrera 1 y 7N, en el Municipio de Cartago , Valle del Cauca". Todo de acuerdo con el presupuesto oficial y las especificaciones suministradas por la Entidad Contratante. | **$ 290.498.353** | 2009 |
| 225 | Municipio de Castilla la Nueva | Realizar la interventoría técnica, administrativa y financiera al contrato interadministrativo que tiene por objeto la realización de acciones de salud pública dirigidas a la prevención de la morbimortalidad de la población materna e infantil del Munocipio de Castilla La Nueva - Meta, en desarrollo del proyecto: asistencia a la atención de población infantil gestante y lactante en el Municipio de Castilla La Nueva - Meta. Código 2008501500031. | **$ 49.360.000** | 2009 |



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

| No. | Entidad Contratante | Objeto del Convenio | Valor | Año |
|---|---|---|---|---|
| 123 | Municipio de Castilla la Nueva | Interventoría técnica, administrativa y financiera al contrato interadministrativo No. 040 de 2009 suscrito entre el Municipio de Castilla la Nueva y el Hospital de Castilla La Nueva Empresa Social del Estado en Desarrollo de los Proyectos: Asistencia a la Atención de población infantil, gestante y lactante en el Municipio de Castilla la Nueva meta código 2008501500031, fortalecimiento del plan ampliado de inmunización en el Municipio de Castilla La Nueva Meta Código 2008501500069, asistencia a la gestión integral del plan de salud pública del Municipio de Castilla la Nueva Meta Código 2008501500054 y asistencia y fortalecimiento del Plan de Nacional de alimentación y nutrición en Castilla La Nueva Código 2008501500022. | **$ 153.590.580** | 2009 |
| 147 | Municipio de Castilla la Nueva | I) Gerenciar proyectos de Interventoría sobre obra pública en el municipio de Castilla La Nueva II) Ejecución directa de interventorías sobre proyectos de inversión (obra pública) III) Otros servicios de consultoría, que podrán comprender los siguientes ítems: Interventoría en contratos de servicio, elaboración de estudios y diseños, proyectos por administración delegada y asesoría en todos los diversos campos del saber liberal, en los que Alma Mater tiene experiencia acreditada y que se requieran para la implementación y ejecución de los proyectos seleccionados por el Municipio. | **$ 2.212.027.072** | 2009 |
| 219 | Municipio de Castilla la Nueva | Interventoría técnica, administrativa y financiera del contrato que involucra la construcción de las líneas de aducción y conducción expresas del acueducto del casco urbano y centro poblado Violetas del Municipio de Castilla la Nueva - Meta, en desarrollo del proyecto 2008501500019", en los términos y cubrimientos de la propuesta presentada. | **$ 184.008.782** | 2009 |
| 175/2010 | Municipio de castilla la nueva | "Interventoría técnica, administrativa y financiera para la optimización de redes de distribución del casco urbano del Municipio de Castilla La nueva-Meta" | **$ 32.509.621** | 2010 |
| 207-2010 | municipio de Castilla La Nueva | Interventoría técnica, Administrativa y financiera para la construcción de escenarios deportivos de la unidad educativa de Castilla La Nueva-Meta sección secundaria, en desarrollo de los proyectos 2008501500017 y 2008501500032. | **$ 571.012.466** | 2010 |



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

| No. | Entidad Contratante | Objeto del Convenio | Valor | Año |
|---|---|---|---|---|
| 208/2010 | Municipio de Castilla La Nueva | Interventoría técnica, administrativa y financiera para la adecuación y mejoramiento de las escuelas rurales del Municipio de Castilla La Nueva-Meta, fase 2, en desarrollo de los proyectos 2008501500072 y 2008501500035. | $ 147.861.975 | 2010 |
| 209/2010 | Municipio de Castilla La Nueva | Interventoría técnica, administrativa y financiera para el mantenimiento con crudo de Castilla, mejoramiento y pavimento con asfalto de las vías terciarias y camellones comunitarios del Municipio de Castilla La Nueva-Meta; en desarrollo del proyectos 20085001500015. | $ 302.493.161 | 2010 |
| 2010/2010 | Municipio de Castilla La Nueva | Interventoría técnica, administrativa y financiera para la construcción de unidades sanitarias y sistemas de tratamiento de agua residual en el sector rural disperso del Municipio de Castilla La nueva-Meta, en desarrollo de los proyectos 2008501500084 y 2008501500046. | $ 159.665.087 | 2010 |
| 152 | Municipio de castilla La nueva | Interventoría técnica, administrativa y financiera, para la construcción de las líneas de aducción y conducción expresas del acueducto del casco urbano y centro poblado violetas del municipio de Castilla la Nueva-Meta, en desarrollo del proyecto 2008501500019. | $ 93.317.266 | 2010 |
| 151 | Municipio de Castilla La Nueva | Interventoría técnica, administrativa y financiera, para la construcción de obras de protección y obras biomecánicas en los rios Guamal, Humadea y Caño Grande etapa II, en desarrollo del proyecto 2008501500123. | $ 52.390.378 | 2010 |

Se seleccionaron 30 convenios de los cuales dos convenios del municipio de Cartago Valle, el 12-067/2009 no fue ejecutado y el 11-074 de 2009 se ejecutó con recursos de la entidad territorial. Para la evaluación de estos temas se realizó un plan de trabajo, visitas fiscales, y análisis de la información recaudada conforme al juicio profesional del equipo designado.

En el trabajo de la actuación fiscal, no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance al mismo.



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

## II. HECHOS RELEVANTES

Mediante oficio 2012IE47125 del 03 de agosto de 2012, emanado de la Dirección de Vigilancia Fiscal del Sector Social de la Contraloría General de la República, asignó adelantar una actuación especial, a la contratación suscrita por varias entidades del estado con la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional- Alma Mater; con esta se anexó el insumo informativo.

Es importante indicar, que esta Delegada, detectó en Auditoria y en Indagaciones Preliminares previas, la existencia de irregularidades en convenios interadministrativos suscritos por otras entidades del Sector con Alma Mater.

### A. RÉGIMEN CONTRACTUAL DE LAS ENTIDADES

Las entidades que suscribieron contratos o convenios objeto de la Actuación Especial de Fiscalización, con Alma Mater están sujetas a las ritualidades, requisitos, formalidades, términos y condiciones que establecen las disposiciones del régimen estatal de contratos, es decir ley 80 de 1993, Ley 1150 2007 y sus decretos reglamentarios.

Se exceptúa a la regla, el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior, ICFES, que mediante Ley 1324 de 2009, se transformó en una Empresa estatal de carácter social del sector Educación Nacional, cuyo régimen jurídico quedó sometido a las disposiciones del derecho público, y los contratos a las disposiciones del derecho privado. Para tal efecto mediante Resolución 000127 del 26 de enero de 2010, emite norma interna de contratación y hace efectiva desde el punto de vista contractual el cambio de su naturaleza jurídica.

### B. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RED ALMA MATER

La Red De Universidades Públicas Del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional – Alma Mater- ha sufrido cambios en cuanto a su naturaleza jurídica que podemos resumir así:

#### 1. Escritura de Constitución.

Se observó copia Autentica de la Escritura No 1971 del 26 de septiembre de 2000, Notaria Sexta del Círculo de Pereira, en donde se constituye una sociedad comercial denominada LA CORPORACION RED DE UNIVERSIDADES



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

PUBLICAS DEL EJE CAFETERO PARA EL DESARROLLO REGIONAL ALMA MATER, en la cual se determinó sus Estatutos:

"***NOMBRE O RAZÓN SOCIAL*** *La Corporación Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional - ALMA MATER - .*

***SOCIOS FUNDADORES****: Universidad de Caldas, Universidad del Quindío, Universidad Tecnológica de Pereira y Universidad del Tolima.*
*(Parágrafo 2 del artículo 1. Estatutos, folio 1709 de la I.P. 41) Podrán ser admitidos como asociados las Universidades Públicas de la Región que lo soliciten y el Consejo de Rectores lo apruebe.*

***NATURALEZA JURÍDICA****: Persona jurídica de carácter académico que agrupa varios entes universitarios y se regirá por las normas de derecho privado, y por lo tanto goza de autonomía presupuestal, administrativa y financiera.*

***OBJETO SOCIAL****: El Objeto de la Corporación Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional –ALMA MATER- guardará la debida correspondencia con el objeto social de los entes universitarios que agrupa y particularmente estará encaminado a: 1) Emprender acciones coordinadas para desarrollar proyectos planes y programas de docencia, investigación y extensión en todos los campos del saber. 2) Realizar actividades de consultoría, estudios, asesoría y prestación de servicios académicos con Entidades Públicas o privadas de cualquier nivel. 3) Celebrar contratos y convenios para la realización de su objeto social, con sujeción a las normas de derecho privado en los términos que se indican en los presentes estatutos. 4) Ejercer derechos y contraer obligaciones de conformidad con las normas del derecho privado. 5) Aceptar donaciones o legados para la realización de sus fines. 6) Ejercer acciones judiciales o extrajudiciales en defensa de sus propios intereses o de las universidades que a ella se asocien, cuando medie mandato debidamente constituido. 7) Facilitar el intercambio de estudiantes, profesores y empleados administrativos entre los asociados en la modalidad de pasantías, transferencias, comisiones, intercambios y demás modalidades que se correspondan con los intereses institucionales de la Corporación Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional–ALMA MATER- y de cada uno de sus asociados. 8) Propender por el desarrollo académico, cultural y económico de la región donde funcionan los entes universitarios asociados. 9) Servir de instrumento de integración universitaria en la región y contribuir a la identificación, formulación y ejecución de planes de desarrollo universitario mancomunados para los asociados. 10) Colaborar en la formulación de la política pública en materia regional y en la educación superior Colombiana. 11) Las demás atribuciones que se entiendan pertenecer naturalmente a este tipo de entidades.*"(Subrayas fuera de texto.)



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

En está escritura de creación se definió como una Persona jurídica de carácter académico que se rige por normas de derecho privado, que agrupa varios entes universitarios, cuyo Objeto Social guardará la debida correspondencia con el objeto social de los entes universitarios que agrupa.

## 2. Acuerdo 001 de 2009.

El acuerdo No. 001 de 2009, por medio del cual se modifican parcialmente los Estatutos de la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional Alma Mater, estableció:

"*ARTICULO PRIMERO se modifica el nombre o Razón Social el cual será: La Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional-ALMA MATER. El* PARÁGRAFO SEGUNDO del ARTÍCULO PRIMERO indica *"Entidades Asociadas. Son entidades asociadas de pleno derecho: La Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD y en el parágrafo tercero".* El PARAGRAFO TERCERO SEÑALA: "*Invitados Permanentes. Son invitados permanentes: La Universidad nacional de Colombia-Sede Manizales, La Escuela Superior de Administración Pública ESAP, el Colegio Integral Nacional del Oriente de Caldas – IES-CINOC, La Unidad Central del Valle UCEVA y la Universidad del Valle sede Cartago".*

*El ARTÍCULO SEGUNDO refiere la: "**NATURALEZA JURIDICA**: La Asociación Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el desarrollo Regional-ALMA MATER-, conforme con el artículo 2 numeral 1, literal a) de la Ley 80 de 1993, el artículo 81 de la Ley 30 de 1992 y el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, es una Entidad Estatal, con personería jurídica, sin ánimo de lucro, de carácter gremial y académico, que asocia a Instituciones de educación superior estatales; se rige por las disposiciones del Código Civil , las normas para las entidades de éste género y sus estatutos ; goza de autonomía presupuestal, administrativa y financiera, y esta vinculada a las IES que conforman y sujeta a ellas mediante la tutela administrativa" (Subrayas fuera de texto).*

*ARTICULO SEPTIMO. **OBJETO SOCIAL,** La Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional-ALMA MATER realizara las siguientes actividades: 1) Emprender acciones coordinadas para desarrollar proyectos, planes y programas de docencia, investigación, extensión y proyección universitaria de asociados en todos los campos del saber. 2) Propiciar el logro de los objetivos del Sistema de Universidades Estatales –SUE- en el Eje Cafetero Colombiano. 3) Servir de instrumento de integración de las universidades asociadas y contribuir a la identificación, formulación y ejecución de los planes de desarrollo universitario mancomunadas en beneficio de sus asociados. 4) Realizar*



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

*las actividades de consultoría, estudios, asesoría y prestación de servicios académicos con entidades públicas o privadas de cualquier nivel. 5) Promover, estructurar, gerenciar, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo en cualquiera de las etapas, financiados con recursos de fuentes nacionales e internacionales. 6) Prestar asesoría y asistencia técnica a entidades públicas y privadas en materias relacionadas con proyectos de desarrollo, mediante la preparación y realización de estudios y la administración y ejecución en cualquiera de sus etapas, así como desarrollar procesos de servicios en gestión, gerencia y administración del talento humano. 7) Celebrar contratos con personas naturales o jurídicas para administrar recursos destinados a la ejecución de proyectos para el desarrollo de esquemas de gerencia de proyectos. 8) Celebrar contratos y convenios para la realización de su objeto social, con sujeción a las disposiciones del Código Civil, las normas para entidades de éste genero, en los términos que se indica en los presentes estatutos. 9) Ejercer derechos y contraer obligaciones de conformidad con las disposiciones del Código Civil, las normas para entidades de éste genero, en los términos que se indican los presentes estatutos atendiendo lo estipulado en la Ley 30 de 1982 y la Ley 489 de 1998. 10) Atender donaciones o legados para la realización de sus fines. 11) Ejercer acciones judiciales o extrajudiciales en defensa de sus propios Intereses o de las IES que a ella se asocien, cuando medie mandato debidamente constituido. 12) Facilitar el intercambio de estudiantes, profesores y empleados administrativos entre las universidades asociadas y con otros entes nacionales o extranjeros, en la modalidad de pasantías, transferencias, comisiones, intercambios y demás modalidades que se correspondan con los intereses institucionales de la Red de Universidades Públicas del eje Cafetero para el Desarrollo Regional ALMA MATER y de cada uno de sus asociados. 13) Propender por el desarrollo académico, cultural y económico de las IES asociadas, así como de la región donde estas funcionan. 14) Colaborar en la formulación de la política pública en materia regional y en la educación superior colombiana. 15) Las demás atribuciones que se entiende pertenecer naturalmente a este tipo de entidades."*
*(Subrayas fuera de texto).*

## 3. Acuerdo 003 de 2010.

Modificación, formalizada mediante Escritura Pública No. 2122 del 10 de diciembre de 2010, en la cual se modifica el nombre de la entidad por el Consejo Directivo, se aclara su composición de acuerdo con lo aprobado en el acta No. 287 de 2010, quedando los Estatutos así:

***"NOMBRE O RAZÓN SOCIAL**: Como expresión del Sistema de Universidades Estatales-SUE- en el Eje Cafetero, la entidad se denominará La Red de*


Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

*Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional-Alma Mater conformada por:* ***PARAGRAFO PRIMERO: Socios Fundadores.*** *Universidad de Caldas, Universidad del Quindío, Universidad Tecnológica de Pereira y Universidad del Tolima.* ***PARAGRAFO SEGUNDO: Entidades Asociadas.*** *Son entidades asociadas de pleno derecho: La Universidad Nacional Abierta y A Distancia –UNAD.* ***PARAGRAFO TERCERO: Invitados Permanentes.*** *La Universidad Nacional de Colombia-Sede Manizales, la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Colegio Integrado Nacional de Oriente de Caldas-IES-CINOC, la Universidad Central del Valle UCEVA y la Universidad del Valle Sede Cartago.*

***NATURALEZA JURÍDICA:*** *La Asociación Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional –Alma Mater-, conforme con el artículo 2 numeral ,1 literal a) de la Ley 80 de 1993, el artículo 81 de la Ley 30 de 1992 y el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, es una Entidad Estatal, con personería jurídica, sin ánimo de lucro, de carácter gremial y académico, que asocia a Instituciones de educación superior estatales; se rige por las disposiciones del Código Civil, las normas para las entidades de éste género y sus estatutos; goza de autonomía presupuestal, administrativa y financiera, y esta vinculada a las IES que la conforman y sujeta a ellas mediante la tutela administrativa*

***OBJETO SOCIAL:*** *1) Emprender acciones coordinadas para desarrollar proyectos planes y programas de docencia, investigación y extensión en todos los campos del saber. 2) Propiciar el logro de los objetivos del Sistema de Universidades Estatales-SUE en el Eje Cafetero Colombiano. 3) Servir de instrumento de integración de las universidades asociadas y contribuir a la identificación, formulación y ejecución de planes de desarrollo universitario mancomunados en beneficio de los asociados. 4) Realizar actividades de consultoría, estudios, asesoría y prestación de servicios académicos con Entidades Públicas o privadas de cualquier nivel. 5) Promover, estructurar, gerenciar, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo en cualquiera de las etapas, financiados con recursos de fuentes nacionales o internacionales. 6) Prestar asesoría y asistencia técnica a entidades públicas y privadas en materias relacionadas con proyectos de desarrollo, mediante la preparación y realización de estudios y la administración y ejecución en cualquiera de sus etapas, así como desarrollar procesos de servicios de gestión, gerencia y administración del talento humano. 7) Celebrar contratos con personas naturales o jurídicas para administrar recursos destinados a la ejecución de proyectos y para el desarrollo de esquemas de gerencia de proyectos. 8) Celebrar contratos y convenios para la realización de su objeto social, con sujeción a las disposiciones del Código Civil, las normas para las entidades de éste género, en los términos que se indican en los presentes estatutos. 9) Ejercer derechos y contraer obligaciones de conformidad con las*



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

*disposiciones del Código Civil, las normas para las entidades de éste género, en los términos que se indican en los presentes estatutos atendiendo lo estipulado en la Ley 30 de 1982 y la Ley 489 de 1998. 10) Aceptar donaciones o legados para la realización de sus fines. 11) Ejercer acciones judiciales o extrajudiciales en defensa de sus propios intereses o de las IES que a ella se asocien, cuando medie mandato debidamente constituido. 12) Facilitar el intercambio de estudiantes, profesores y empleados administrativos entre las universidades asociadas y con otros entes nacionales o extranjeros en la modalidad de pasantías, transferencias, comisiones, intercambios y demás modalidades que se correspondan con los intereses institucionales de la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional –Alma Mater- y de cada uno de sus asociados 13) Propender por el desarrollo académico, cultural y económico de las IES asociadas, así como de la región donde estas funcionan. 14) Colaborar en la formulación de la política pública en materia regional y en la educación superior Colombiana. 15) Las demás atribuciones que se entiendan pertenecer naturalmente a este tipo de entidades"* (Subrayas fuera de texto).

En conclusión La Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional Alma Mater, es una Asociación de Universidades Públicas de conformidad con el artículo 2 numeral ,1 literal a) de la Ley 80 de 1993, el artículo 81 de la Ley 30 de 1992 y el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, estatal, con personería jurídica, sin ánimo de lucro, de carácter gremial y académico, que asocia a Instituciones de educación superior estatales; se rige por las disposiciones del Código Civil, las normas para las entidades de éste género.

Ahora bien, la Ley 489 de 1998 indica:

*"ARTICULO 95. ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS. 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.*

*Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de 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."* (subrayas fuera de texto).

Es menester indicar que efectivamente Alma Mater, de conformidad con el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, tenía la capacidad jurídica para celebrar convenios y/ o



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

contratos interadministrativos, con la delimitación material que esta norma impone, es decir siempre y cuando tuviese por objeto, cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, acorde con el principio de legalidad que fue expuesto en la providencia del Honorable, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, providencia de fecha, tres (3) de diciembre de dos mil siete (2007), anteriormente citada.

Ahora bien, los servicios o funciones administrativas a cargo de la Red Alma Mater, y que delimitan legalmente su campo de acción, se encuentran en el mismo artículo 95 de la Ley 489 de 1998, al establecer que las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género.

Concordante con lo anterior, observamos que desde su creación Alma Mater se definió como una Persona jurídica de carácter académico, que agrupa varios entes universitarios, cuyo objeto social guardará la debida correspondencia con el objeto social de los entes universitarios que agrupa, y en desarrollo de su objeto social se observa con absoluta claridad, no obstante las modificaciones anteriormente descritas, que guarda coherencia con el objeto y la función de las Universidades públicas (docencia, investigación y extensión). Basta con destacar el primero de los numerales contenidos en su objeto *"1) Emprender acciones coordinadas para desarrollar proyectos planes y programas de docencia, investigación y extensión en todos los campos del saber."*

Así las cosas, la naturaleza Jurídica de Alma Mater, objeto social consignado en sus estatutos y en Cámara de Comercio de Pereira, está acorde con lo establecido en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, es decir, cumplimiento de funciones establecidas para las entidades asociadas (Universidades Públicas), que a grandes rasgos podemos definir como docencia, investigación y extensión.

## C. CONVENIOS Y CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS

Teniendo en cuenta que el marco jurídico utilizado para celebrar los convenios y/o contratos objeto de la Actuación Especial de Fiscalización corresponde a la causal de contratación directa establecida en el literal c del numeral 4, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, nos permitimos realizar unas precisiones legales.

En primer lugar el Código Civil en materia de Contratos y Convenciones establece:



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

*"ARTICULO 1495. DEFINICIÓN DE CONTRATO O CONVENCIÓN. Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas.* "

Esta norma hace referencia indistintamente a contrato o convención, como el acuerdo de voluntades que se debe celebrar entre dos o más partes, mediante el cual una se obliga para con la otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa.

Así las cosas, los convenios y contratos interadministrativos se pueden definir como un acuerdo de voluntades celebrado por una entidad con personas de derecho público, que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias de la entidad, para el logro de objetivos comunes. De los cuales no se persigue un interés puramente económico. Pues lo que se busca primordialmente con ellos, es el cumplimiento de los objetivos de carácter general, ya sean estos sociales, culturales o de colaboración estratégica.

Por otra parte el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 reguló los Convenios Interadministrativos, como aquellos que se celebran entre las entidades públicas de cualquier orden, con el fin de desarrollar funciones propias de cada una de ellas, tal como fue señalado en el acápite anterior.

Así mismo, tenemos que frente a la finalidad de los convenios y contratos interadministrativos la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado, mediante providencia de fecha veinticinco de marzo de dos mil diez (2010), radicada con el número 11001-03-06-000-2010-00003-00(1982) indicó:

*"Se habla de cooperación porque la entidad pública celebra el convenio cuando tiene algo que aportar desde su ámbito funcional, obligándose a ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos contratantes, compartiendo tareas entre ellas. Es en el anterior contexto que puede entenderse la finalidad de los mencionados convenios, los cuales abarcan "el cumplimiento de funciones administrativas o prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo", según lo dispuesto en el artículo 95 de la ley 489 de 1998. Este límite material, como se explicó en el punto anterior, no es más que la reiteración para el caso concreto del principio de legalidad."*

En el mismo sentido el Consejo de Estado, Sección Tercera, mediante providencia de 11 noviembre de 2009, con ponencia del magistrado ENRIQUE GIL BOTERO, indica:



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

*"Una de las causales de contratación directa es precisamente la celebración de contratos interadministrativos, la norma es clara al excepcionar de esta posibilidad los contratos de suministro, fiducia, y encargo fiduciario cuando sus ejecutores sean instituciones públicas de educación superior. Adicionalmente, y a modo de regla general la posibilidad de no acudir a los procedimientos de licitación, concurso, o selección abreviada se restringe a que las obligaciones de los negocios jurídicos celebrados entre entidades administrativas tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o sus reglamentos. De tal manera que, el factor determinante lo constituye la misión de la entidad y por ende todas aquellas actividades relacionadas con el cúmulo de competencias que el ordenamiento jurídico le asigna para su cabal desarrollo, las cuales se encuentran enmarcas por el principio de especificidad.*

*Salvo el caso de los entes territoriales, los cuales se caracterizan por la universalidad de fines, los denominados entes y organismos públicos rigen su actividad de acuerdo con el principio de especificidad o especialidad, de manera tal que su ámbito de actuación se circunscribe a la gestión de los servicios concretos o a la satisfacción de intereses confiados por ordenamiento jurídico, los cuales son una parte del circulo de las atribuciones del estado. Esta circunstancia desprende del principio de legalidad el cual se materializa mediante la asignación de competencias, de forma tal que, a toda organización (conformada por recursos materiales, presupuestales, humanos y reales) se le asigna un sector o ámbito de actividad principal que identifica su objeto. Este aspecto, no desconoce que para el logro directo del fin asignado indispensable el desarrollo de actividades conexas, indispensables para el cumplimiento de la actividad principal, pero perfectamente diferenciables de la misma.*

*De lo anterior se desprende un reconocimiento de la posibilidad de utilizar el contrato para llevar a cabo actividades conexas, sin que ello signifique desconocer la relación mediata entre ésta y el objeto principal confiado a la entidad u organismo administrativo. No obstante lo anterior el legislador colombiano ha hecho distinción en cuanto a las modalidades de selección de los contratistas, en el entendimiento que la posibilidad de contratación directa, tratándose de contratos interadministrativos, se circunscribe a que el negocio jurídico tenga una relación inmediata con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o sus reglamentos.*

*De este modo, la posibilidad de que dos entidades públicas pacten directamente un contrato de consultoría, se halla limitada a que esta se relacione directamente con el objeto de aquella que se encargará de su ejecución, si esta circunstancia no se presenta, se debe acudir al concurso de méritos, como modalidad de selección*



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

*prevista dentro del ordenamiento jurídico colombiano para este tipo negocial*." (Subrayas fuera texto)

El Consejo de Estado es precisó en señalar que las normas que rigen los convenios y los contratos interadministrativos indican una delimitación material fundada en el principio de legalidad, consistente en que el objeto a desarrollar mediante convenio y/o contrato, tiene que ser acorde con las funciones administrativas o los servicios que legalmente tienen establecidas cada una de las partes (entidades) que intervienen.

Es importante destacar frente al principio de legalidad en la contratación estatal el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, providencia de fecha, tres (3) de diciembre de dos mil siete (2007), indicó:

*"El principio de legalidad, fundante del Estado Social de Derecho, tiene un mayúsculo valor normativo que irradia la convivencia dentro del orden social, pues, a la vez que sujeta las situaciones y relaciones al imperio jurídico y a la obediencia del derecho, define la órbita de responsabilidad de las personas y de las autoridades y, por ende, tiene connotaciones sustantivas para el ejercicio del derecho fundamental a la libertad, habida cuenta que en tanto los administrados pueden hacer todo aquello que no les está prohibido por el orden jurídico, las autoridades únicamente pueden hacer lo que les está legalmente permitido y autorizado. Así, está por fuera de discusión que las actuaciones del Estado -y la contratación lo es- se rigen por el principio de legalidad, según el cual, los servidores públicos sólo pueden ejercer las funciones asignadas específicamente en la Constitución y en la ley y, en consecuencia, son responsables, entre otras razones, por infringir tales disposiciones y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto en los artículos 6°, 121 y 122 de la Constitución Política. En efecto, la Corporación ha manifestado que dicho principio, regulador de la organización estatal y garantía de control del poder público, implica que las competencias que cada funcionario detenta, le hayan sido asignadas previamente a su ejercicio por la misma Constitución, por la ley o el reglamento y, por lo mismo, defiende al ciudadano contra los abusos del poder del Estado, para establecer condiciones igualitarias y equitativas entre éste y los particulares, salvo en lo que de manera excepcional y con el fin de garantizar el orden público y la prevalencia de los intereses de los asociados, la Constitución o la ley faculten en sentido contrario, razones que tienen plena aplicación en materia de contratación estatal. Por lo tanto, en materia de contratación estatal, la Ley 80 de 1993, en virtud del principio de legalidad, consagra las normas y principios jurídicos que tienen la finalidad principal de seleccionar objetivamente al contratista, y que, en tratándose de procesos y mecanismos de selección implican*



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

*que sea una actividad reglada de la administración, en la que no tiene cabida la discrecionalidad absoluta, ni la autonomía de la voluntad que se erige en postulado para el contrato, según lo previsto en los artículos 13, 32, y 40 del citado estatuto, de conformidad con los cuales los contratos estatales se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esa misma ley, así como que las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales. En consecuencia, el principio de legalidad es de medular aplicación en la contratación pública, dado que es presupuesto de validez de la actuación contractual en todas sus manifestaciones (precontractual y contractual), y se concreta en el postulado según el cual ella debe estar conforme con el ordenamiento jurídico. Nota de Relatoría: Ver Sentencia de 9 de julio de 1993, Exp. 5671; Exp. 14.579, Sentencia de 20 de octubre de 2005; Sentencia de 5 de marzo de 1993, Exp. 6225; Sentencia de 7 de junio de 2001, Exp. 13.405."* (Subrayas fuera de texto)

En este orden de ideas, podemos concluir que las entidades estatales pueden celebrar convenios y contratos, con fin de cumplir con sus funciones constitucionales y legales, es decir que sean de su competencia, o prestar servicios que se hallen a su cargo.

La Ley 80 de 1993 dispone que los contratos interadministrativos pueden celebrarse en forma directa. Aunque la colaboración armónica entre las diferentes entidades del estado para el logro de sus objetivos está prevista en disposiciones de orden constitucional y legal.

No obstante lo anterior, en la práctica este tipo de contratos se había venido utilizando para que una entidad sometida al estatuto general de contratación pudiera celebrar un convenio con otra entidad pública sujeta a un régimen especial, y así eludir el cumplimiento de los requisitos y plazos fijados a la primera por la ley 80 de 1993.

En atención a estas situaciones, en el documento CONPES 3249 expedido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, emitido en octubre 20 de 2003, proponía:

"*en la reforma a la Ley 80 de 1993 se deberán vincular todas aquellas entidades que sin justificación técnica o por la especialidad de sus actividades hoy cuentan con regímenes exceptivos de la ley, tales como las Universidades Públicas*".

El mismo documento propuso excluir del régimen de contratos interadministrativos a las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales, que en algunos casos



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

se habían prestado para celebrar convenios con entidades públicas, con el objeto de seleccionar contratistas sin sujetarse a la Ley 80 de 1993, indicando los instrumentos que se deberían adoptar para la eficiencia en la selección, por tanto recomendó:

"*Las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales, deberán sujetarse a las previsiones de la Ley 80 de 1993 y para contratar con otras entidades públicas deberán concursar en igualdad de condiciones que los particulares. En tal sentido deberán ser excluidas de la posibilidad de contratar directamente con otras entidades, usando el mecanismo de convenio interadministrativo.*"

En la Ley 1150 de 2007, acogiendo estas recomendaciones, se sujeta al régimen ordinario a los contratos con cooperativas y asociaciones de entidades territoriales, y los interadministrativos celebrados por instituciones públicas de educación superior cuando el objeto de los mismos no sea para el desarrollo directo de las actividades propias de la academia (docencia, investigación y extensión). En la cual se dispuso:

"*ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:*

*1. (...)*

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

*a). (...)*

*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.*

*En aquellos eventos en que el régimen de la ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a los principios de la función administrativa a que se refiere el artículo 209 de la Constitución Política, al deber de selección objetiva y al régimen de inhabilidades*



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

*e incompatibilidades de la Ley 80 de 1993 salvo que se trate de Instituciones de Educación Superior Públicas, caso en el cual la celebración y ejecución podrán realizarse de acuerdo con las normas específicas de contratación de tales entidades, en concordancia con el respeto por la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política.*

*En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal.*

*Estarán exceptuados de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales; de inmuebles."* Subrayas fuera de texto.

En suma, de conformidad con el principio constitucional de legalidad base del estado social de derecho, los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política; artículo 95 de la Ley 489 de 1998, el literal C del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, existe un límite material para las entidades que celebren convenios y/o contratos interadministrativos, en cuanto al objeto, indicando de forma precisa que debe guardar relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

## D. TRÁMITES Y REQUISITOS- ETAPA PRECONTRACTUAL

En la Ley 80 de 1993, los estudios previos de forma general están contenidos en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en los que se indica:

*"7. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.*
*..(...)*
*12. Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia."*

En el mismo sentido, el artículo 3 del Decreto 2474 de 2008, reglamentario de la Ley 1150 de 2007, define los estudios previos como el conjunto de documentos que sirven de soporte para elaborar el pliego de condiciones, de manera que los proponentes puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad, así como la distribución de riesgo que se propone, ordena ponerlos a


Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

disposición de los interesados de manera simultánea con el proyecto de pliego de condiciones, indicando los elementos mínimos que deben contener, así:

*1. La descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación.*
*2. La descripción del objeto a contratar, con sus especificaciones y la identificación del contrato a celebrar.*
*3. Los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección.*
*4. El análisis que soporta el valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la respectiva contratación, así como su monto y el de posibles costos asociados al mismo. En el evento en que la contratación sea a precios unitarios, la entidad contratante deberá soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. En el caso del concurso de méritos no publicará el detalle del análisis que se haya realizado en desarrollo de lo establecido en este numeral. En el caso del contrato de concesión no se publicará ni revelará el modelo financiero utilizado en su estructuración.*
*5. La justificación de los factores de selección que permitan identificar la oferta más favorable, de conformidad con el artículo 12 del presente decreto.*
*6. El soporte que permita la tipificación, estimación, y asignación de los riesgos previsibles que puedan afectar el equilibrio económico del contrato.*
*7. El análisis que sustenta la exigencia de garantías destinadas a amparar los perjuicios de naturaleza contractual o extracontractual, derivados del incumplimiento del ofrecimiento o del contrato según el caso, así como la pertinencia de la división de aquellas, de acuerdo con la reglamentación sobre el particular.*
*Parágrafo 1. Los elementos mínimos previstos en el presente artículo se complementarán con los exigidos de manera puntual en las diversas modalidades de selección.*"

Esta definición y elementos armonizan con los postulados ya enunciados de la Ley 80 de 1993, con los principios constitucionales que rigen la función pública.


Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

## III. CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO

La Contraloría General de la República, como resultado de la actuación especial adelantada, conceptúa que la gestión de las entidades estatales: Ministerio de Educación Nacional (MEN), Ministerio de Cultura (Min Cultura), Instituto para la Evaluación de la Educación (ICFES), Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), el Departamento de Antioquia, el Departamento del Quindío, el Municipio de Castilla La nueva, y el Municipio de Cartago – Valle; con relación a la contratación de los recursos públicos con la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional-Alma Mater (R.A.M.), no cumple con los principios evaluados de eficiencia, eficacia y economía, como consecuencia de los siguientes hechos:

### A. CONTRATACIÓN DIRECTA

Después de verificar los expedientes contractuales, el reporte contable de gastos a nivel de terceros de la Alma Mater, los extractos de la cuenta bancaria donde Alma Mater manejó los recursos de los convenios de cooperación o convenios o contratos interadministrativos; las entidades estatales analizadas utilizaron la causal de contratación Directa establecida en el literal c del numeral 4, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, reglamentada en el artículo 78 del Decreto 2474 de 2008, para tercerizar la contratación de personal, bienes, y servicios que requería, en desconocimiento de sus atribuciones y competencias legales para adelantar los procesos de contratación, especialmente lo ordenado en el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, artículo 5 y literal f del artículo 61 de la Ley 489 de 1998, literal a numeral 3 del artículo 11 de la Ley 80 de 1993, de la Ley 489 de 1998, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Se omitió adelantar los procesos de contratación, que acorde con la cuantía, las características de los bienes y servicios requeridos exigían una determinada modalidad de selección del contratista.
- Se omitió verificar que Alma Mater contará con el personal, los bienes y la logística necesarios para cumplir directamente lo pactado, o que estuviera autorizada legalmente para realizar sub-contratación de la totalidad de estos bienes requeridos; máxime si se tiene en cuenta que la entidad Estatal, conocía que las labores las desarrollarían subcontratistas, como se evidencia entre otros en los informes de supervisión presentados donde se pormenoriza la ejecución de los recursos y todos los pagos realizados a terceros diferentes de Alma Mater.



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

Mediante la figura contractual de contrato o Convenio de cooperación o Interadministrativo, que cada entidad contratante utilizó, se observa que se efectuó una posible elusión de las normas de contratación estatal; teniendo en cuenta que la mayoría de los contratos o convenios se debían ejecutar los recursos con la observancia y aplicación de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, sus decretos reglamentarios, y las normas internas de contratación, y con la celebración del mismo se efectúo una transferencia de recursos de la entidad estatal contratante, a una cuenta de Alma Mater, donde se ejecutaron bajo normas de derecho privado, teniendo en cuenta que de conformidad con los estatutos de Alma Mater su contratación se rige por normas de derecho privado de acuerdo a lo establecido en el Código Civil; así las cosas los recursos públicos se ejecutaron por normas de derecho privado.

Teniendo en cuenta, las normas de contratación que atañen el desarrollo de la etapa precontractual, que debían observar y aplicar por parte de la entidades en cada uno de sus procesos contractuales, y verificado los expedientes contractuales de los convenios y contratos objeto de actuación especial de fiscalización, se observó de manera general en todas transgresiones al ordenamiento jurídico, sobre los estudios previos, toda vez que no se identificó la necesidades y objeto de los respectivos contratos, pues en su gran mayoría se definieron unas políticas y programas trazadas en los planes de las entidades, pero los bienes y servicios necesarios para materializarlos, no contaban con estudios previos.

Así mismo, no se verificó la capacidad administrativa y financiera de la entidad contratista (Alma Mater), no hubo análisis de la competencia legal y operativa de Alma Mater, para desarrollar los múltiples y variados objetos de los convenios y contratos, los cuales no guardaban relación con el objeto definido en sus actos de constitución.

En suma, no se atendió los principios de función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, artículo 3 del Decreto 2474 de 2008, y las normas internas de contratación, toda vez que no respetó y aplicó los requisitos y trámites exigidos en la etapa previa de contratación.

## B. ETAPA PRECONTRACTUAL

Verificado cada expediente contractual de cada convenio, se observa que no se identificó la necesidad a satisfacer, sin detallar y discriminar personal y bienes requeridos para realizar estas actividades, entre los cuales tenemos frente a



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

personal, número o cantidad de personas, perfiles de las mismas, labores específicas a realizar, tiempo estimado para realizar las labores y frente a los bienes o medios necesarios como computadores, impresoras, papel, emisoras entre otros. No obstante esta deficiencia en la identificación de la necesidad, en cada contrato o convenio, el estudio previo no fue objeto de evaluación, y no se solicitó los ajustes mínimos requeridos para continuar con el proceso contractual.

Así mismo, no se observa estudio de las opciones que tenían las entidades estatales para adquirir los bienes, servicios y contratar las personas requeridas, así las cosas no se identificó una necesidad clara y precisa, como estudio de alternativas y la recomendación sobre la más favorable.

Los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección, se limitaron a indicar la naturaleza pública de la entidad contratista, sin verificar que contará con el recurso humano y logístico, para desarrollar el objeto del contrato.

El objeto a contratar no se detalló y precisó, producto de insuficiencia en la identificación de la necesidad, lo anterior no permite establecer que mecanismo utilizó cada entidad estatal, para determinar el valor del contrato y los soportes que sirvieron de fundamento para esta finalidad, frente al valor cobrado por Alma mater como administración, se observó que no se identificó los mismos en el estudio de conveniencia, en la propuesta de Alma Mater, y finalmente no se pactó en la minuta del acuerdo específico, por ende no hay soporte o estudio que determine su valor; así las cosas, no es posible evaluar cómo se llega al valor final del convenio, que guarda coherencia con el valor de la disponibilidad presupuestal.

Lo anterior en desconocimiento de los estudios previos normados en los numerales 7 y 12 del artículo 25 la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, artículo 3 y 77 del Decreto 2474 de 2008, donde se definen los elementos mínimos requeridos como soporte para elaborar el pliego de condiciones, y adelantar la etapa previa en la contratación pública.

### C. ALMA MATER Y LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS CONTRATADOS

En los convenios y contratos objeto de actuación especial de fiscalización se indicó que Alma Mater debía prestar unos servicios, teniendo en cuenta que esta entidad tenía experiencia, idoneidad, y especialización en los múltiples y variados objetos convenidos.

No obstante lo anterior, al revisar los expedientes de los convenios y contratos, la contratación derivada de éstos, el movimiento contable por terceros que lleva



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

Alma Mater de cada uno, los extractos bancarios de las cuentas donde se manejaron los recursos; se apreció que Alma Mater no prestó los servicios a las entidades, sino que subcontrató la totalidad de los bienes y servicios que se pagaron con cargo a cada convenio y/o contrato; prueba de ello es toda la contratación derivada, y los pagos realizados a personas naturales y jurídicas que prestaron los servicios a las entidades para el desarrollo de sus funciones, evidenciándose una función de intermediación.

Ahora bien la Ley 1150 de 2007, permite que en desarrollo de contratos y/o convenios interadministrativos se subcontraten algunas actividades, en este caso se subcontrató la totalidad de las actividades.

Complementa este análisis, el hecho que Alma Mater, no contaba con el recurso humano, logístico, de conocimientos, para desarrollar por si sola estas obligaciones contractuales convenidas en los convenios y contratos.

Se observó interacción entre Alma Mater y los comerciantes de bienes y servicios; entre Alma mater y las personas naturales contratadas para prestar servicios a las entidades, y no se observa ninguna relación en el desarrollo de los convenios con las Universidades que integran la Red, al parecer porque de conformidad con sus estatutos esta entidad funciona independiente de las Universidades que la crearon; es decir que no tiene a su disposición, inmuebles, laboratorios, logística, conocimientos, estudiantes, docentes, etc; para cumplir con los objetos contractuales.

## 1. Capacidad Financiera y Administrativa

Se debe advertir que Alma Mater no recibe recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.

Frente a su patrimonio en el artículo 3° de sus Estatutos se indica lo siguiente:

*"**PATRIMONIO SOCIAL:** Se constituye con un patrimonio propio discriminado como:*
*1) Aportes en especie para el funcionamiento de las dependencias de la Corporación representados en muebles, equipos de oficina, elementos de trabajo y de consumo a suministrar por iguales partes entre los entes universitarios que concurren a la Fundación y que se estiman en la suma de **CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE. ($5.000.000)**. 2) Los bienes que adquiera o reciba a cualquier título de empresas o instituciones públicas o privadas de cualquier orden. 3) Las transferencias que le hicieren la Nación, los Departamentos, los Municipios se su área de influencia o sus asociados. 4) Los ingresos operacionales por la venta de servicios o de la prestación de los mismos en cumplimiento de su objeto social. 5)*



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

*Todos los demás bienes o derechos de contenido patrimonial que ingresen a su patrimonio."*

Es decir que la Red de Universidad Públicas para el Eje Cafetero ALMA MATER fue creada con un patrimonio de cinco millones de pesos, representados en contribuciones en especie, incluso en elementos de consumo. Por otro lado, respecto de su capacidad financiera se observó que tenía un muy bajo respaldo de solidez patrimonial financiero comparándolo frente a los recursos manejados por concepto de contratos y convenios suscritos. Esta situación evidencia un alto riesgo asumido, al entregar una cantidad considerable de recursos por parte de las entidades, a una entidad que no ofrecía un respaldo financiero y patrimonial suficiente.

En cuanto al recurso humano, se observó de conformidad con los estatutos el único cargo que se crea es el de Representante Legal de libre nombramiento y remoción por el Consejo de Rectores, y las personas que prestaron los servicios se contrataron una vez firmados los contratos y convenios.

Por lo anteriormente observado, tenemos que efectivamente Alma Mater, para cumplir con el objeto de los convenios y contratos interadministrativos celebrados con las diferentes entidades, requería subcontratar la totalidad de los bienes y servicios.

Así mismo, las entidades reconocieron a Alma Mater, conceptos que definieron como administración, costos de gerencia, costos indirectos, costos operativos entre otros, lo que demuestra que en los convenios y contratos no se unen esfuerzos para cumplir una función, un servicio a su cargo, o como contraprestación por un servicio prestado, sino por el contrario existe un beneficio por la intermediación.

## D. CONSECUENCIAS FISCALES

### Gestión Fiscal Antieconómica

La definición legal del daño al patrimonio público contenida en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, y frente a la configuración del daño producido por una gestión fiscal antieconómica, la Oficina jurídica de la contraloría General de la Republica emitió el concepto 63865 de 2005, donde precisó:

*"Como se podrá notar, el legislador define el "daño" con el sinónimo "festón" cuyo significado prácticamente reúne los de los sustantivos abstractos que luego relaciona para indicar de manera a nuestro modo de ver reiterada, las formas en las que puede materializarse esa lesión. Además, se ocupa la corporación, de*



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

*señalar las conductas que, desplegadas en desarrollo de la función de realizar gestión fiscal generan daño, advirtiendo finalmente que, éste puede operar por acción u omisión del servidor público.*
*Llama la atención igualmente, el hecho de que el daño o lesión puede ser ocasionado por una "gestión fiscal antieconómica", pues según el diccionario de la lengua española, "antieconómico" es lo contrario a la economía,* ***aquello que es muy costoso****, y, "economía", la administración de los ingresos y gastos* ***del modo más provechoso, el ahorro de dinero, la reducción del gastos****. (Resalta la oficina).*
*A la luz de este primer aspecto analizado, desde un punto de vista general y abstracto una situación como la planteada en la consulta, y gracias a una conducta omisiva del gestor fiscal, le puede causar un posible daño al patrimonio del estado por circunstancias tales como, el dinero que se dejó de ahorrar, el no haber reducido los gastos, y el no haber acogido la opción más provechosa en la inversión realizada.*

*No cabe duda entonces, de la finalidad pública y social de la función administrativa y de su incuestionable sometimiento al principio de economía, razón por la que, también desde esta óptica, podemos hablar en la situación expresa de la existencia de un daño fiscal."*

Frente al caso concreto tenemos que advertir que mediante la utilización irregular del convenio y contrato Interadministrativo por parte de las entidades públicas, se efectuó una posible elusión sistemática de las normas de contratación estatal, al elegir directamente a una entidad que no era la idónea y especializada para prestar los bienes y servicios requeridos y pagar un porcentaje para que esta los subcontratará.

La gestión realizada por los gestores fiscales de las entidades públicas revisadas en la presente actuación, resulta altamente lesiva al patrimonio público, toda vez que el recurso público pagado por la denominada administración, no tenía esta destinación, no era necesario y corresponde a una alternativa irregular elegida directamente, que desnaturaliza la figura contractual del contrato y/o convenio interadministrativo, en el que las entidades concurren aunando esfuerzos desde su órbita funcional, con el objetivo de cumplir un fin público, y no para desarrollar un objeto comercial como la intermediación y cobrar por esta labor la denominada administración, lo anterior atenta contra el patrimonio de las entidades; configurándose una gestión fiscal antieconómica.

Por lo anterior tenemos, que se encuentran establecidos los presupuestos fácticos, que indica el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, y los discriminados en el concepto jurídico de la Contraloría General de Republica, configurándose una


Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

posible gestión fiscal antieconómica por parte de los ordenadores del gasto de las entidades fiscalizadas, al suscribir los convenios y contratos interadministrativos con Alma Mater y pagar por la intermediación.

## E. OTROS ASPECTOS

### 1. Rendimientos Financieros no consignados.

En algunos de los convenios analizados no se consignó la totalidad de los rendimientos financieros generados por las cuentas de cada convenio o contrato.

### 2. Otros gastos cobrados en el Convenio

Se determina que algunas entidades contratantes, no ejercieron sus deberes de control y vigilancia en la ejecución de los convenios, teniendo en cuenta que se presentaron pagos que no corresponden a la adquisición o cancelación de bienes y servicios requeridos por la entidad contratante. Lo anterior, en desconocimiento de las labores de supervisión del convenio, toda vez que no existe pronunciamiento frente a este aspecto, en contradicción de los artículos 4 y 14 de la ley 80 de 1993.

### 3. Giros Efectuados por la Red Alma Mater

Se evidencia traslados bancarios de algunas cuentas de convenios suscritos, a las cuentas bancarias de la RED ALMA MATER, no detallados o explicados, lo cual no permite establecer o identificar a que pago programado o presupuestado corresponde, de acuerdo con la información contable remitida y anexos de la conciliación bancaria de cada cuenta convenio.

### 4. Pago de Impuestos

En sólo algunos convenios, se observa incumplimiento en el pago del impuesto de timbre, en contravención con el estatuto tributario art. 519 y 532 y la Ley 1.111 de 2006, así mismo cancelación parcial del valor que por impuesto de guerra o contribución especial que exige la normatividad tributaria.



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

## IV. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

El esquema de contratación implementado por cada entidad estatal para el tipo de convenio efectuado no garantiza el cumplimiento con los principios constitucionales de eficiencia, eficacia y economía, por cuanto el aspecto fáctico de los convenios analizados, contradice con lo establecido en la normatividad en materia contractual.

Se determina la no observancia al ejercicio de los deberes de control y vigilancia en la ejecución de los convenios o contratos interadministrativos por parte de los supervisores de los mismos.

Se hace traslado a los hallazgos con posible incidencia disciplinaria, fiscal y penal a las respectivas instancias para continuar con su proceso.

Bogotá, D.C.

**LUIS CARLOS PINEDA TELLEZ**
Director Vigilancia Fiscal

Revisó: Natalia Caro Moreno-Coordinadora de Gestión

Proyectó: Equipo Designado



Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co

# V. ANEXOS

Los anexos que a continuación se describen hacen parte del presente informe de la actuación especial de Fiscalización. Los hallazgos de cada entidad analizada se remiten por separado de la siguiente forma:

Anexo 1: Ministerio de Educación Nacional (MEN)
Anexo 2: Ministerio de Cultura (Min Cultura)
Anexo 3: Instituto para la Evaluación de la Educación (ICFES)
Anexo 4: Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes)
Anexo 5: Departamento de Antioquia
Anexo 6: Departamento del Quindío
Anexo 7: Municipio de Castilla La nueva-Meta
Anexo 8: Municipio de Cartago – Valle


Av. Esperanza No. 62-49 Edificio Gran Estación II Centro Comercial P.H. Piso 8 •PBX: 6477000
Bogotá, D.C. • Colombia • www.contraloriagen.gov.co