

**RESPONSABILIDAD FISCAL DEL ORDENADOR DEL GASTO EN EL MARCO  
DE LOS CONTRATOS ESTATALES DE ARRENDAMIENTO RESPECTO DE  
LAS MEJORAS REALIZADAS AL BIEN INMUEBLE ARRENDADO**



**BAUTISTA FERNÁNDEZ MIGUEL ARTURO**

**UNIVERSIDAD LIBRE**

**FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**INSTITUTO DE POSGRADOS EN DERECHO**

**MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**BOGOTÁ D.C.**

**2022**

**RESPONSABILIDAD FISCAL DEL ORDENADOR DEL GASTO EN EL MARCO  
DE LOS CONTRATOS ESTATALES DE ARRENDAMIENTO RESPECTO DE  
LAS MEJORAS REALIZADAS AL BIEN INMUEBLE ARRENDADO**



**BAUTISTA FERNÁNDEZ MIGUEL ARTURO**

**TORRES GUZMÁN FLOR MARÍA  
DIRECTORA DISCIPLINAR Y METODOLÓGICA**

**UNIVERSIDAD LIBRE  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE POSGRADOS EN DERECHO  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ D.C.**

**2022**

**AUTORIDADES UNIVERSITARIAS SECCIONALES**

**PRESIDENTE – RECTOR SECCIONAL**

Dr.

**DIRECTOR SECCIONAL DE INVESTIGACIÓN**

Dr.

**DECANO FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

Dr.

**COORDINADOR INVESTIGACIÓN DE LA FACULTAD DE DERECHO**

Dr.

**COORDINADOR MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

Dr.

**DIRECTORA DEL TRABAJO DE GRADO**

Dra. Flor María Torres Guzmán

**JURADOS EVALUADORES DEL TRABAJO DE GRADO**

**PÁGINA DE ACEPTACIÓN**

**NOTA DE ACEPTACIÓN**

---

---

---

---

**PRESIDENTE DEL JURADO**

---

**JURADO**

---

**JURADO**

Bogotá D.C, 2022

## **Agradecimientos**

A Marianita, motor de mi vida, mi familia y Nydia María, quienes siempre me han hecho creer que se puede un poco mas.

### **Dedicatoria**

A Nydia María por siempre haberme hecho creer en mí, nada de esto hubiese sido posible sin ella y su esfuerzo por mejorarme.

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	9
1. Marco Conceptual .....	18
2. Marco Jurídico.....	21
3. Fundamentación teórica de la investigación.....	25
3.1 Marco histórico .....	25
3.2 Revisión de Antecedentes investigativos .....	28
3.3 Marco teórico.....	36
4. Estrategia metodológica de la investigación.....	40
4.1 Sistema de objetivos .....	40
4.1.1 Objetivo general: .....	40
4.1.2 Objetivos específicos.....	40
4.2. Hipótesis.....	41
4.3 Metodología de la investigación .....	42
5. Capítulo I: Responsabilidad fiscal del ordenador del gasto en el marco de los contratos estatales de arrendamiento respecto a las mejoras realizadas al bien inmueble arrendado. ....	45
5.1 Antecedentes, evolución normativa, jurisprudencia de la responsabilidad fiscal en Colombia y jurisprudencia contratos de arrendamiento con mejoras .....	45
5.1.1 Línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre responsabilidad fiscal .....	47
5.1.3 La Responsabilidad Fiscal.....	57
5.1.3 Responsabilidad fiscal del ordenador del gasto en los contratos de arriendo .....	59
6. Capítulo II: Parámetros jurídicos de la responsabilidad fiscal del ordenador del gasto en el marco de los contratos estatales de arrendamiento .....	69

6.1 Elementos de la responsabilidad fiscal.....	69
6.2 Parámetros Jurídicos del Ordenador del Gasto en el contrato de arrendamiento .....	71
7. Capítulo III: Gestión fiscal en el marco de los contratos estatales de arrendamiento respecto a las mejoras realizadas al bien inmueble arrendado.....	82
7.1 Gestión Fiscal.....	82
7.2 Relación de causalidad o nexo causal .....	83
7.3 Gestión Fiscal de los Parámetros Jurídicos, en los Contratos de Arriendo con el Estado y las mejoras .....	84
Conclusiones.....	96



## Introducción

Mediante el presente estudio de investigación, se decidió abordar una de las necesidades relevantes del Estado colombiano, en concreto, el tema correspondiente, a la regulación e implementación de la responsabilidad fiscal de los ordenadores del gasto que, dentro de sus funciones, tengan la facultad de manejar y administrar recursos económicos estatales, especialmente cuando requieran invertir recursos públicos en bienes inmuebles arrendados por el Estado y que son propiedad de propiedad privada.

Lo anterior, hace referencia aquellos procesos contractuales de arrendamiento que, efectúan las Entidades Estatales con particulares, en función de la satisfacción de necesidades y cumplimiento de los fines estatales, y que, durante la etapa de ejecución, se planea la inversión de recursos del Estado en ese bien inmueble, que le pertenece a un tercero, que es sujeto de derecho privado. De acuerdo con Restrepo (2020), la contratación estatal en Colombia, es una actividad fundamental para la Administración pública, que permite a través de las relaciones contractuales del Estado, la prestación de servicios con mayor eficiencia y eficacia.

Antes de nada, es procedente indicar que al estar presente la administración y manejo de recursos públicos en la contratación estatal, según Puentes (2019), el control fiscal es base importante para que el Estado, realmente pueda ejecutar y llevar a cabo todos sus planes y propósitos en favor del interés general y que en efecto el patrimonio público y los bienes de la Nación no se vean

menoscabados o en detrimento. En este orden de ideas, en Colombia, por medio de la Constitución Política (1991), en sus artículos 268 y 272, en primer lugar, se establece las atribuciones que tiene el Contralor General de República y en el artículo 272 se hace referencia a la vigilancia de la gestión fiscal para departamentos, distritos y municipios que cuenten con Contralorías, indicando que esta actividad debe ser posterior y selectiva.

Al mismo tiempo, Colombia cuenta con la Ley 610 de 2000, la cual comprende todo lo concerniente al procedimiento de responsabilidad fiscal y competencia por parte de las contralorías, de tal forma que, define este trámite como todas aquellas actuaciones administrativas, que deben llevar a cabo las contralorías para determinar y establecer la existencia de responsabilidad fiscal por parte de los servidores públicos y/o particulares cuando ejercen gestión fiscal (Congreso de la República de Colombia, 2000).

Con base en lo indicado hasta el momento, es importante tener presente que dentro de los posibles contratos que puede llevar a cabo una Entidad Estatal, se encuentra el de arrendamiento de bien inmueble que le pertenece a una persona de derecho privado, pero que se requiere alquilar para satisfacer alguna necesidad, motivo por el cual la Entidad puede adelantar un proceso contractual bajo la modalidad de contratación directa, conforme lo establece la Ley 1150 de 2007, artículo 2, numeral 4 literal i (Congreso de la República de Colombia, 2007).

De tal manera que, en la presente investigación, se efectuó un estudio acerca de la responsabilidad fiscal del ordenador del gasto, frente a este tipo de contratos, en los cuales el Estado funge como arrendatario y, por lo tanto, con la

tenencia del bien inmueble pero que es propiedad de una persona de derecho privado, puede evidenciarse una serie de situaciones en las que, en desarrollo del contrato de arrendamiento del bien inmueble, requiera arreglos locativos, mejoras útiles o mejoras necesarias, o simplemente el querer efectuar mejoras voluptarias, situaciones que en efecto pueden presentarse en este tipo de contratos de acuerdo con la regulación normativa establecida (Código Civil, 1887).

Así las cosas, es necesario identificar la responsabilidad del ordenador del gasto en el momento que requiera llevar a cabo mejoras en el bien inmueble arrendado, que es propiedad de una persona de derecho privado, atendiendo a que existe una prohibición de tipo constitucional que indica la no posibilidad de donar o dar auxilios a personas naturales o jurídicas de derecho privado por parte del Estado, ya que esto puede generar un enriquecimiento sin causa al particular, de acuerdo a los artículos de la Carta Política 355 y 136 numeral 4 (Constitución Política de Colombia, 1991).

A continuación, se pone de presente, el problema al que se pueden ver enfrentados los ordenadores del gasto, cuando se encuentran en la ejecución de un contrato de arrendamiento de bien inmueble, de propiedad de un particular, y que por cualquier motivo se ven inmersos en la posibilidad de invertir recursos públicos, para efectuar mejoras a este bien inmueble, de manera que, resulta acorde analizar el alcance de su responsabilidad fiscal, y en qué medida se puede afectar el patrimonio público con estas acciones.

Una vez descrito el tema de la investigación y los motivos que conllevan a la realización del mismo, se procede a indicar que para el desarrollo del presente

trabajo investigativo, se adelantaron actividades como la realización de un marco teórico, marco jurídico, marco histórico, revisión de antecedentes, establecer un objetivo general y el desarrollo de tres objetivos específicos, se identificó la metodología de la investigación y finalmente se realiza una conclusión, que permite responder el problema que se plantea con la presente investigación.

Para resumir, el marco que sustenta este problema de investigación, es preciso mencionar la necesidad jurídica correspondiente a identificar, si es indispensable delimitar la gestión administrativa de los ordenadores del gasto, en el entendido que, son ellos quienes actúan o no de manera dolosa al no prever las mejoras de los bienes inmuebles arrendados por el Estado, y que le pertenecen a una persona natural o jurídica de derecho privado. Por consiguiente, se tomó como punto de partida el concepto de selección objetiva expuesto en la Sentencia del 14 de febrero del año 2012 por el Honorable Consejo de Estado (2012):

La objetividad en la selección de un contratista tiene relación sustancial con el concepto de interés público o general.

Puede decirse que constituye el más importante de sus instrumentos, constitutivo de requisito legal esencial respecto de la escogencia del contratista; esto es, norma imperativa de aplicación ineludible, y vinculante. (p.4).

De igual manera, frente al desarrollo del marco teórico, se estima relevante acudir a las tesis que son oportunas a aplicar frente a la responsabilidad fiscal del ordenador del gasto desde las posturas argumentativas de Alexy (1993), Perelman

y Díez (1979). De ahí que, se tomó este referente para analizar, si dicha selección y decisión objetiva, integra conflictos, con la Constitución Política de Colombia, propios del deber y funciones de los servidores públicos, puede acarrear o no decisiones dentro de un proceso de responsabilidad fiscal. Esto implica analizar, si se justifican o no los gastos y cuáles serían las repercusiones a nivel fiscal para el funcionario público, y el impacto social que trae consigo ordenar gastos en la ejecución de proyectos que generen costo al Estado, y se mejore una propiedad que pertenece a un privado.

Cabe mencionar, que los gastos que fueron objeto de análisis, son los relacionados con la ejecución de recursos económicos, que se ocasionan en el desarrollo de contratos estatales de arrendamiento, eso significa, cuando el Estado requiere llevar a cabo el alquiler de un bien inmueble a un particular. Destacando la implementación de estos gastos, con ocasión a modificaciones y/o mejoras del bien inmueble que ha sido tomado en arriendo por la Entidad Estatal.

Por otro lado, se evidencia un referente legal, que parte de las funciones y facultades del funcionario público que funge como ordenador del gasto, lo cual implica entender que, si bien tienen la facultad y responsabilidad expresa de celebrar contratos estatales, entre ellos el contrato de arrendamiento de bienes inmuebles, lo deben realizar en el marco de la constitución y la Ley.

Finalmente, también se realizó una revisión de las funciones y facultades de los funcionarios públicos, frente a la responsabilidad de las operaciones de los gastos que estén a su cargo, esto es, cuando por virtud de sus facultades deben celebrar contratos de arrendamiento y efectuar gastos bajo dicha relación

contractual. El ideal es llegar a determinar que la adecuada injerencia y el correcto uso de los recursos públicos pueden ayudar a generar un equilibrio sostenible en los gastos del Estado, que finalmente con este presupuesto público se convierte en un administrador que tiene como fin suplir las necesidades (García y Rueda, 2018).

Por otra parte, dentro del proceso de responsabilidad fiscal que nace de la adjudicación de dineros públicos a las mejoras de un bien inmueble arrendado, la Corte Constitucional (2018), en la Sentencia ST-074, ha definido tres principios o supuestos fácticos que se deben tener en cuenta y que no tomarlos en consideración en un proceso de responsabilidad fiscal constituyen una manifiesta deficiencia en el manejo probatorio dado por la autoridad competente, los cuales exigen algún grado de intervención para corregirlas. En estos casos, el juez tiene la obligación de subsanar los errores probatorios, con el fin de propiciar una visión procesal que se ajuste a la realidad de los hechos, garantizar los derechos fundamentales comprometidos y los propósitos de eficiencia e imparcialidad que caracterizan a la administración de justicia.

Los escenarios o supuestos fácticos fijados por la doctrina constitucional, y mencionados anteriormente, fueron relacionados por la Corte Constitucional (2018), en la Sentencia ST- 074 de esa anualidad; así; en primer lugar se encuentra el defecto fáctico, cuando se omite decretar la práctica de pruebas que son relevantes, pertinentes y conducentes; en segunda medida ocurre el defecto fáctico cuando se omite por parte del juez los medios de prueba, por cualquier medio, es decir, cuando no los divisó o aun siendo advertidos, simplemente no se

tienen en cuenta para motivar la decisión; y finalmente el defecto fáctico, cuando existe una equivocada o defectuosa valoración de la prueba, de tal forma que se adopta una decisión desconociendo o apartándose de forma notoria de los hechos que han sido probados, y en consecuencia, resolviendo de forma arbitraria.

Para finalizar, en atención a lo planteado anteriormente, se puede afirmar que mediante la presente investigación no se busca mejorar los procesos de la gestión administrativa, ya que existen normas y directrices para ello, si no que pretende identificar las operaciones del gasto de funcionarios públicos, definir cuándo su actuar es doloso, y evaluar las implicaciones que trae consigo los gastos operativos derivados de las obligaciones contractuales. De ahí que, se tendrá en cuenta el impacto económico del gasto frente a los beneficios que este genera en el uso que se le da al bien alquilado por el funcionario público.

En definitiva, se hace necesario justificar, dentro de un proceso de responsabilidad fiscal establecido en la ley 610 del 2000, el uso de recursos públicos para la adecuación y modificaciones de aquellos bienes inmuebles que no son del Estado, y de los que hace uso a través del contrato de arriendo a un particular o privado, con el fin de satisfacer una necesidad, de carácter social. Al mismo tiempo, evaluar las implicaciones que trae consigo el empleo de estos recursos públicos, con el propósito de vislumbrar si existen otras alternativas para la utilización de estos dineros estatales, que no implique destinar recursos económicos en bienes que no pertenecen al Estado, sino que son de particulares o entidades privadas.

Se destaca, que el método utilizado, para la ejecución del presente trabajo fue cualitativo, ya que partió del análisis y estudio de documentos como conceptos, trabajos de grado, leyes, consultas acerca del tema, entre otros, que permitieron extraer la información correspondiente y resolver el problema planteado en la presente investigación.

En lo que respecta a las limitaciones de la investigación, esta se enfocó en la compilación de datos obtenidos a través de documentos de orden nacional e internacional, se evidenció como limitante que, en el tema específico sobre la responsabilidad fiscal del ordenador del gasto en los contratos de arriendo de bienes inmuebles de propiedad de un privado, es poca la existencia de tesis o trabajos investigativos. No obstante, existen consultas y conceptos que ayudaron a esclarecer y cumplir los objetivos propuestos y de esta forma, se logró acceder a disposiciones normativas y otros documentos que fueron soporte de la investigación.

En este sentido, la presente investigación, se justifica porque existe la necesidad de incorporar, en las reglas de responsabilidad fiscal, situación en la cual el ordenador del gasto, en el marco de los contratos estatales de arrendamiento de bienes inmuebles que pertenecen a particulares o privados, en algunas ocasiones requieren de la realización de mejoras a estos bienes inmuebles, que en resumen no pertenece a la Entidad Estatal, sino a un privado.

Así pues, frente a lo expuesto, se formula como pregunta científica que guiará la presente investigación, la siguiente: ¿Cuáles son las reglas de responsabilidad fiscal atribuible al ordenador del gasto, en el marco de los



contratos estatales de arrendamiento, por las mejoras realizadas al bien inmueble arrendado que es de propiedad de un privado?; ya que de manera principal, desde la perspectiva científica de orden nacional se ha determinado la ausencia de unos parámetros jurídicos o jurisprudenciales claros, en los cuales se brinde una solución al problema de investigación, que surge por la responsabilidad fiscal del ordenador del gasto en el contrato de arriendo estatal, cuando el bien inmueble pertenece a un privado y requiere mejoras, que se ejecutaran con dineros públicos.

Para terminar, en relación especial, al problema de investigación planteado en el presente estudio investigativo, se ratifica la ausencia de unos parámetros jurídicos de carácter claro y expreso sobre la imputabilidad de responsabilidad fiscal al ordenador del gasto en el marco de los contratos estatales de arrendamiento respecto a las mejoras realizadas al bien inmueble arrendado.

## 1. Marco Conceptual

En cuanto al apoyo referencial, en el presente trabajo investigativo, se establecieron una serie de conceptos, que ayudan al desarrollo y finalidad de la temática propuesta. Para empezar, se hace necesario tener presente el concepto de contratación estatal en Colombia, que de acuerdo con Restrepo (2020), esta es una actividad que se encuentra vinculada con la Administración, en las Entidades Estatales, que permite cumplir o satisfacer los fines del Estado y cuenta con un Estatuto General de la Contratación que corresponde a la Ley 80 de 1993. Por su parte, Bahamón (2018), la define como todas aquellas actuaciones que debe llevar a cabo una Entidad Estatal, para la celebración de contratos que permita satisfacer los fines misionales del Estado.

De manera que, como ya se ha hecho mención en esta investigación, la Entidad Estatal con base en la Ley 1150 de 2007, artículo 2 numeral 4 literal i, podrá seleccionar a un contratista para llevar a cabo la ejecución de un contrato de arrendamiento. Del anterior postulado, conviene tener presente en este momento el concepto de selección objetiva, ya que la modalidad de contratación que permite la celebración de contratos de arrendamiento al Estado, es la de la contratación directa, lo cual, no significa que no sea deber de la Entidad Estatal, a través del ordenador del gasto cuidar de la selección objetiva. Por lo tanto, según Amaya (2020), la selección objetiva, en la contratación estatal busca que la Entidad Estatal, escoja a través de sus procedimientos el contratista que represente los intereses de la Entidad Estatal, respecto a los fines que se pretenden conseguir con el contrato estatal.

De ahí que, el Decreto 1082 de 2015, en el artículo 2.2.1.2.1.4.11., disponga que la Entidad Estatal, cuando va a realizar contratos de arrendamiento, debe realizar un estudio que permita verificar las condiciones del mercado en lo que respecta al sector inmobiliario donde se encuentra la necesidad de contar con el alquiler del inmueble, y efectuar la comparación y análisis de los bienes inmuebles que fueron identificados para satisfacer la necesidad (Presidente de la República de Colombia, 2015). Además, de los conceptos establecidos hasta el momento, resulta necesario y fundamental tener presente, que, sumado al principio de selección objetiva del contratista por parte de la Entidad Estatal, el ordenador del gasto, debe tener presente que los recursos que está administrando son del Estado y, por lo tanto, respecto al uso y gasto de los mismos, en Colombia existe el control fiscal.

Por otro lado, el control fiscal en Colombia, de acuerdo con Téllez (2020), es una facultad que se le ha otorgado a las contralorías, quienes deberán llevar a cabo la vigilancia de estos recursos, por medio de auditorías, que son posteriores y selectivas en las Entidades que están sujetas a esto. De manera que, en caso de evidenciar un detrimento al patrimonio público, se deberá adelantar el proceso de responsabilidad fiscal en contra de los agentes del Estado o particulares que ejecuten actividades de gestión fiscal.

Finalmente, para completar el marco conceptual correspondiente, para el desarrollo de la presente investigación, es indispensable tener presente el concepto de contrato de arrendamiento, el cual, según Espinosa (2019), para la configuración del mismo, en primer lugar, debe existir un bien, que deberá ser

propiedad de una de las partes que se denominará arrendador y que en consecuencia entregará la tenencia de este bien al arrendatario, para que esté, haga el uso correspondiente y lo disfrute, y en contraprestación deberá pagar por su tenencia.

Cabe mencionar, que, en la ejecución de todo contrato de arrendamiento, surgen las siguientes situaciones: 1) Arreglos locativos, 2) Mejoras Necesarias, 3) Mejoras Útiles y 4) Mejoras Voluptarias. En lo que se refiere a los arreglos locativos, estos son aquellos mantenimientos que están a cargo del arrendatario, en su deber de mantener el bien inmueble arrendado en las condiciones que le fue entregado, las mejoras necesarias son aquellos mantenimientos que debe realizar el arrendador para mantener el bien en buen estado, por su parte las mejoras útiles, son aquellas que dan un valor agregado al bien arrendado, en el entendido que mejoran su calidad y, por lo tanto, incrementan su precio, y finalmente las mejoras voluptarias, son aquellas que ayudan al embellecimiento del bien inmueble o de acuerdo al gusto personal, se hacen modificaciones de adorno (Ardila y Hernández, 2017).

## 2. Marco Jurídico

En lo concerniente a las normas y leyes, que regulan el tema de investigación, es importante tener presente las siguientes; como un primer aspecto es significativo resaltar que la Constitución Política de Colombia (1991), establece que Colombia es un Estado Social de Derecho en el cual prevalece el interés general y que se encuentra estructurado en tres ramas del poder público, la cuales tienen funciones separadas, pero se colaboran entre sí para conseguir los fines del estado.

De manera que, en lo que respecta a la Constitución Política de Colombia de 1991, y el contrato estatal en relación con la consecución de los fines del estado, el marco normativo y legal de cada una de estas ramas del poder público, se establece así: de un lado en la Rama Legislativa se encuentra la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1882 de 2018, Decreto 1082 de 2015, entre otras normativas que los complementan. Por su parte la Rama Ejecutiva contempla todo lo concerniente a los planes de gobierno, planes de desarrollo, presupuesto público, proceso contractual en todas sus etapas precontractual, contractual y ejecución; y finalmente la Rama Judicial que le corresponde lo constitucional, administrativo y ordinario.

Ahora bien, partiendo de la base que el Estado es un sujeto contractual, y que, por medio de esta actividad, se permite la consecución de los fines estatales, el Congreso de la República (1993), a través de la Ley 80 de ese mismo año, por medio del artículo 3 ha indicado que estos corresponden a la realización de la

prestación eficiente de los servicios públicos y satisfacer necesidades de los administrados. Esta norma es aplicable al tema de la presente investigación, ya que se precisa sobre el contrato de arriendo de bien inmueble que le pertenece a una persona de derecho privado y en el cual el Estado funge en calidad de arrendatario; por lo tanto, es indispensable tener presente que las Entidades Estatales en cumplimiento de sus fines y satisfacción de necesidades requieren llevar a cabo procesos administrativos que permiten la consecución de dichos objetivos.

Por tal motivo, hasta el momento se ha definido normas constitucionales y leyes que rigen de forma general el contrato estatal, por consiguiente, una vez se ha comprendido que el Estado es un sujeto contractual, es menester indicar que, dentro de sus procedimientos a adelantar, la ley le permite llevar a cabo contratos de arrendamiento, en calidad de arrendatario, para lo cual el marco normativo para su selección y procedimiento se ve reflejado en las siguientes normas, entre ellas, la Ley 1150 de 2007, artículo 2, numeral 4 literal i, permite conocer que la modalidad de contratación que debe efectuar el ordenador del gasto es a través de la contratación directa (Congreso de la República de Colombia, 2007).

Por tanto, a través del Decreto 1082 de 2015, en el artículo 2.2.1.2.1.4.11., se deja en claro el procedimiento y reglas que debe tener en cuenta la Administración a la hora de llevar a cabo esta contratación, ya que la Entidad Estatal, tiene el deber de realizar un estudio que permita verificar las condiciones del mercado en lo que respecta al sector inmobiliario donde se encuentra la necesidad de contar con el alquiler del inmueble. Al mismo tiempo, efectuar la

comparación y análisis de los bienes inmuebles que fueron identificados para satisfacer la necesidad, todo esto bajo los principios y objetivos que rige la contratación estatal (Presidente de la República de Colombia, 2015).

Ahora bien, al tratarse de la utilización de recursos públicos, es imprescindible tener presente la normatividad correspondiente a la responsabilidad fiscal, para lo cual se inicia con la Constitución Política de Colombia (1991), en el artículo 268 numeral 5, que hace alusión a la atribución que tiene el Contralor General de la República de establecer la existencia de responsabilidad fiscal, cuando así corresponda, de tal forma que, si de acuerdo a la gestión fiscal, se encuentra responsabilidad en el detrimento del patrimonio público, deberá establecer las sanciones pecuniarias y adelantar el proceso coactivo para su recuperación; también establece en su artículo 272 la necesidad de efectuar, por parte de las contralorías, vigilancia de la gestión fiscal para departamentos, distritos y municipios que cuenten con esta institución, indicando que esta actividad debe ser posterior y selectiva.

A su vez, en materia de responsabilidad fiscal, Colombia cuenta con la Ley 610 de 2000, la cual comprende todo lo concerniente a su procedimiento y competencia por parte de las contralorías (Congreso de la República de Colombia, 2000). De otro lado, también se encuentra el Decreto 403 de 2020, por medio del cual el Presidente de la República de Colombia (2020), dispuso normatividad para la implementación del acto legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. Sin embargo, es importante tener presente que se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 2 de forma parcial, 45 a 52, 124 y 126 de

forma parcial del mencionado decreto, ya que de acuerdo con la Corte Constitucional (2022), en la Sentencia C-090 del 2022, estos artículos violaban la constitución, porque el presidente excedió las facultades extraordinarias que le concede el parágrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia (Citado en *Ámbito Jurídico*, 2022).

Así mismo, en cuanto a recursos públicos, también resulta indispensable para el desarrollo del presente trabajo investigativo tener presente la Constitución Política de Colombia (1991), en los artículos 355 y 136 numeral 4, ya que estos, expresan la prohibición constitucional de hacer donaciones y/o auxilios a personas de Derecho privado.

Para terminar, se precisa respecto al contrato de arrendamiento, que la Ley 80 de 1993, no tiene una regulación especial para el mismo, por tanto el Código Civil (1887) estipula en los artículos, 1973, 1977, 1982, 1985, 1986, 1990, 1993, 1994, 1997, 1998, 2028, 2029 y 2030, la regulación normativa, respecto al contrato de arrendamiento, así como la identificación de las partes en este, establece las obligaciones del arrendador, la responsabilidad de realizar los mantenimientos o reembolso de las mejoras necesarias al arrendatario, entre otros elementos propios de ese tipo de contrato (Código Civil, 1887).

De igual forma se contempla la obligación que tiene el arrendatario de llevar a cabo todos los arreglos locativos para la conservación del bien en el estado que fue entregado, al mismo tiempo, se regula todas las obligaciones que tiene el inquilino, y se establece la posibilidad de indemnización por no conservar el bien en buen estado (Código Civil, 1887).



### 3. Fundamentación teórica de la investigación

#### 3.1 Marco histórico

Por medio del desarrollo del marco histórico se realizó la identificación y análisis de los hitos de la comprensión legal del control y la responsabilidad fiscal, que se ha planteado como objeto de la presente investigación; con la finalidad de establecer la secuencia diacrónica del proceso histórico de conocimiento jurídico de carácter internacional y nacional.

En este orden de ideas, desde una perspectiva histórica, Urquijo (1998), identifica como hito, que la primera institución de control fiscal de la administración pública, fue el llamado juicio de cuentas, que data del año 1436 y es de origen español. En cuanto a este procedimiento, se precisa que, a través del mismo, se obligaba a las personas encargadas de manejar el erario público a responder en los eventos en los que hubieran tomado parte en la recaudación, administración o inversión de la Real Hacienda (Citado en Malagón, 2004). Posteriormente, de acuerdo con Alhambra (1986), por medio del segundo hito, se incorporó una función judicial desarrollada por la Corte de Toledo (España) durante el año 1437, en el cual se creó la Contaduría Mayor de cuentas y tenía por objeto llevar a cabo la verificación de las cuentas de la Corona (Citado en Malagón, 2004).

En relación con el tercer hito, según (Gómez, 2001), destaca la expedición de la Real Cédula, en el año de 1828 por Fernando VII. Se subraya, que, con esto, surgió el Tribunal Mayor de Cuentas, que correspondió a una entidad pública de orden nacional responsable de realizar las funciones de revisión, investigación y

juzgamiento. Al mismo tiempo, se reguló las sanciones aplicadas por este Tribunal, de tal manera que estas podían ser pecuniarias y personales, precisando que las últimas, se ocasionaban en los casos en los cuales, por parte de funcionarios que debían rendir cuentas no lo hicieran o en su defecto lo ejecutarán de forma deficiente (Citado en Malagón, 2004).

Desde una perspectiva nacional, se fundamenta el cuarto hito, el cual, de acuerdo a lo indicado en la página del Ministerio de Transporte de Colombia (2022), al referirse sobre la historia del control interno, se puede deducir que, en el contexto histórico de Colombia, en cuanto al control fiscal, posterior a la Batalla de Boyacá, se dio origen a la Ley Fundamental que crea la República de Colombia y en su momento se analiza un nuevo enfoque en cuanto al control fiscal. De tal manera que el día 23 de octubre de 1819 surgió la “Ley principal contra los Empleados de Hacienda”.

Se destaca, de la mencionada ley que, en su primer artículo, se establecía como sanción con pena de muerte al empleado de la Hacienda Nacional que en su momento sumariamente se le evidenciara fraude o malversación de recursos públicos, destacando que solo se requería para esto los informes de los tribunales (Ministerio de Transporte de Colombia, 2022). Lo anterior, conforme a la identificación de un historicismo derivado del primer indicio normativo de responsabilidad fiscal con relación a la dimensión del problema que se investiga, en donde se determinaron históricamente las consecuencias jurídicas atribuibles a los empleados públicos que no administren de manera adecuada los dineros o bienes públicos.

En este orden de ideas, a partir de un escenario nacional de desarrollo jurídico – normativo, se ha identificado el quinto hito, el cual corresponde a la promulgación de la Ley 42 de 1923, por medio de la cual se creó el servicio nacional administrativo, el Departamento de Contraloría y en consecuencia surgió la figura del Contralor General. Por consiguiente, a través del artículo sexto de la mencionada Ley, se le atribuyeron funciones como las de examen, glosa, feneamiento de cuentas de funcionarios o empleados. Así mismo, para la entidad pública se estipuló la misión de ejercer el control y la vigilancia fiscal de los recursos públicos de forma oportuna, independiente y efectiva (Congreso de la República, 1923).

Finalmente, con la promulgación de la Constitución Política de Colombia (1991), de acuerdo a lo evidenciado en su artículo 267 y ss., se observa, el establecimiento de lineamientos normativos de la Contraloría General de la República, donde se le atribuye vigilar la gestión fiscal de la administración, particulares o entidades que manejen recursos o bienes públicos. Al mismo tiempo, de acuerdo al Art. 113, en la estructura del Estado se identifica como órgano de control autónomo e independiente.

En conclusión, este ítem permitió identificar la inexistencia de unos lineamientos jurídicos del control, y la responsabilidad fiscal aplicable a los ordenadores del gasto en diferentes épocas, constatando, por ejemplo, el vacío del desarrollo jurídico de la responsabilidad fiscal atribuida al ordenador del gasto en los contratos estatales de arrendamiento, cuando se lleva a cabo la realización

e inversión de mejoras con dineros públicos a estos bienes inmuebles de propiedad privada pertenecientes a particulares.

### **3.2 Revisión de Antecedentes investigativos**

En primer lugar, se analizó la verificación de antecedentes de carácter internacional y nacional, en este orden de ideas, se identifica el estudio realizado por Medina et al. (2019), en el cual se determinó un escenario problemático de investigación que se sitúa en las dificultades del país latinoamericano chileno, para sostener una política fiscal responsable, en donde exista una coherencia entre cada una de las actuaciones de hacienda pública con los niveles del gasto. De tal forma que los autores, plantean como solución al problema una reestructuración institucional y de practica fiscal, que determinaron como la creación de un ecosistema para una política fiscal responsable, por medio de la cual, se promueva y estimule mantener unas finanzas públicas sanas.

A continuación, se hace alusión al sistema normativo español, de modo que, es necesario indicar que, de acuerdo con Sánchez (2020), es vital contar con mecanismos que permitan mejorar la gestión pública en el ámbito fiscal, de tal manera que, la relación que surte entre la administración y el administrado, se base en la legitimidad y confianza. De ahí que, plantea como solución al problema de investigación el diseño e implementación de un modelo tributario que se constituya a partir de una recaudación tributaria basada en la relación de confianza y legitimidad mencionada.

Desde una perspectiva internacional y en contexto con un escenario de similitud con el problema de investigación que de manera previa se ha identificado; se llevó a cabo, el análisis del artículo titulado “El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Una herramienta para el Federalismo”. Por medio del cual, su autora Sánchez (2020), examina el sistema de coordinación fiscal como un instrumento del federalismo en la administración de las finanzas de los gobiernos.

Es de anotar que, para el caso mexicano, se identificó una falencia relacionada con el sistema de participación de los administrados en las finanzas de carácter nacional. La medida de superación se fundamentó, en la necesidad de consolidar un sistema nacional de contraloría, en concordancia con los principios de transparencia, participación y eficiencia (Sánchez, 2020).

Por otra parte, en el contexto académico nacional se trae a mención en primer lugar, el estudio de Ladino (2020), que explica, que, si bien el control fiscal recae inicialmente en el Estado y cuenta con base constitucional, es necesario limitar el poder público. Es de resaltar, que la Contraloría General de la Nación es el órgano sobre el cual se responsabiliza adelantar los procesos correspondientes en casos de mala utilización de los recursos públicos. No obstante, se ha evidenciado que no siempre son efectivos y que finalmente en algunos casos no se restaura el patrimonio, por lo tanto, se analiza la eventualidad de modificar el ejercicio del control fiscal, de modo que exista la posibilidad de implementar medidas preventivas.

De otro lado, Arenas (2020), refiere que la Ley 610 de 2000, establecía que la responsabilidad fiscal, podía ser definida en conductas dolosas o culposas, sin

embargo, afirma que con ocasión a la Sentencia C-619 de 2002, esto se modificó a responsabilidad fiscal con culpa grave o dolo, aduciendo que esto no fue conveniente, ya que se afectó el objetivo de los procesos fiscales, en la medida que, se ve vulneradas las facultades de la Contraloría General de la República.

En este contexto, y con la finalidad de llevar un enfoque en el escenario de la contratación pública, por su parte Valencia y Rangel (2019), exaltan la responsabilidad de control que deben ejercer tanto los supervisores como los interventores en la ejecución de los procesos contractuales, ya que sobre estos funcionarios recae el compromiso de vigilar el cumplimiento del contrato y, por lo tanto, velar por la transparencia en la ejecución del mismo y por consiguiente evitar ajustar que su proceder se ajuste o encamine en actuaciones que a futuro les pueda ocasionar responsabilidades fiscales, penales, disciplinarias e incluso civiles. Es decir, todos sus actos deben estar relacionados con el principio de responsabilidad.

En lo que se refiere, al tema alusivo a la modificación de las políticas, sobre el control fiscal que se han diseñado en la actualidad, es de suma importancia tener en cuenta el documento denominado “Presupuesto para la construcción de políticas públicas de control fiscal”, en el cual Rodríguez et al. (2019), resaltan que con la constitución de 1991, el control fiscal se modifica de numérico para transformarse en un medio de evaluación, que se ejerce por el órgano de control, para medir el manejo de recursos públicos por parte de las Entidades o funcionarios que lo tienen a su cargo. No obstante, se hace mención, que muy a pesar de gran tiempo transcurrido, actualmente aún persisten los retos normativos

y de procedimiento que permitan garantizar un eficaz y eficiente cuidado de los recursos públicos.

Por su parte, Ramos (2020), analiza el problema fundamentado en la corrupción por medio del manejo de los recursos públicos y aduce que el control fiscal, debería ser un poco más riguroso e insistente; al igual que la consecuente responsabilidad atribuible al servidor o funcionario público que efectúa el inadecuado manejo y coordinación de las finanzas públicas, ya que es indispensable desde la Administración generar confianza a todos los ciudadanos.

En concordancia, con lo indicado anteriormente, Mosquera (2020), enmarca la importancia del ejercicio de un verdadero control fiscal en la contratación pública, ya que esta se rige bajo los intereses de un Estado Social de Derecho. Es decir, actúa sobre necesidades de interés general, por lo tanto, pese a que la Contraloría General de la República lleva a cabo mencionado control, se requiere no solo que intervenga de manera investigativa, sino que actué en el proceso de toma de decisiones, de tal forma que se destaca que existe baja calidad en Colombia respecto al control de resultados del manejo de recursos públicos, en la contratación estatal, puesto que se evidencia varias falencias entre estas. Como primera medida, que el procedimiento de control por parte de las Entidades Estatales, no se cumplen y finalmente las sanciones vía judicial no están siendo eficaces.

A continuación, Vivas (2020), manifiesta los beneficios de un correcto control fiscal, en el entendido que esto permite reducir la corrupción y se refiere a la responsabilidad que se deriva ante la ocurrencia de actos que conllevan al mal

manejo de dineros y bienes públicos. Precisa de manera muy importante poder adelantar procesos más rápidos y rigurosos, de modo que generen un impacto y se pueda crear la conciencia de ejercer el buen uso de recursos públicos y evitar la corrupción. Explica la necesidad que las personas que manejen dineros públicos deberían tener capacidades para establecer cuando causan daño al Estado y sus ciudadanos.

En este mismo escenario, correspondiente al contexto académico, se identificó un importante análisis realizado por Díaz (2020), quien determinó la importancia de llevar a cabo una visión nueva en el Régimen de Control fiscal en Colombia, enfatizando en la necesidad de generar un cambio en las políticas de control fiscal que permitan una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones para el manejo del erario público, y que a su vez, permita disminuir las consecuencias de la corrupción en las actuaciones administrativas que pueden verse afectadas por una inadecuada política de responsabilidad fiscal.

Lo anterior, se solidifica, de manera propositiva, con el estudio investigativo realizado por Camacho (2020), quien enfatiza en la importancia de la gestión fiscal como una actividad contractual de las entidades públicas, y el expreso acatamiento de los principios contractuales que se deben cumplir en procura de lograr la satisfacción de las necesidades públicas. De ahí que, se requiere adelantar procesos contractuales enmarcados en el cumplimiento de mencionados principios, con la finalidad que, de principio a fin, las actuaciones de la entidad y la necesidad que se pretende satisfacer sean correctas y adecuadas, evitando la mala utilización de los recursos públicos. Esto, como un medio de carácter



propositivo que brinde prelación a la correcta inversión de los dineros públicos y se permita un seguimiento técnico por parte de los mecanismos de control.

Así mismo, en concordancia con Moya et al. (2019), se realizó un análisis de carácter institucional por parte del observatorio de política pública de control fiscal, en el que se reitera la importancia de generar mecanismos para la aplicación de la transparencia en el manejo de recursos públicos, destacando entre estos, el que se realiza por medio de los ciudadanos, el cual se considera indispensable, ya que actualmente esta participación ciudadana debe realizarse y verse reflejada a través de los medios de comunicación actuales y al mismo tiempo por medio de derechos de petición y demás acciones de cumplimiento. De tal forma, que se puede evidenciar una posible propuesta de ejercer el control fiscal por medio de la organización ciudadana.

En cuanto, a dar continuidad a la presente investigación, es importante resaltar a Vargas (2020), quien analizó las consecuencias que posee la ocurrencia de las falencias de las políticas públicas en las relaciones públicas. Por lo tanto, manifiesta que respecto a la crisis fiscal, se debe tener en cuenta que ha decrecido el enfoque fiscal y de la deuda, que ha generado pérdidas en algunos países. Reitera la importancia de una correcta fiscalización como un mecanismo de incorporación y correspondencia con los lineamientos de requisitos que deben cumplir los países de la OCDE.

Por otro lado Vélez (2020), quien, en la búsqueda de determinar la influencia de la descentralización fiscal en el desarrollo económico de las regiones

de los países pertenecientes a la Unión Europea, determinó que, el progreso social y económico se ha visto reflejado en las regiones, en las cuales se ha adoptado por establecer un sistema de control y responsabilidad fiscal con características basadas en la rigurosidad.

Por su parte, Polanía (2020), analizó la función preventiva para la eficacia y eficiencia del control posterior y selectivo que se estipuló mediante el Acto Legislativo 04 de 2019; por el cual se reformó el régimen del control Fiscal en Colombia, a su vez realiza un importante aporte, por medio del cual, planteó el diseño de herramientas para mejorar los niveles de eficacia y eficiencia sin acudir a figuras constitucionales de antaño.

Conforme a lo expuesto, resulta interesante mencionar que González (2019), hace alusión a la importancia de aplicar los principios de control fiscal que el constituyente incorporó por medio de la Constitución Política de 1991, por cuanto, estos tienen como finalidad guiar la gestión fiscal. De allí que surja la necesidad de reflexionar sobre los retos que deben darse para ajustar las normas de política pública respecto al control fiscal y sus procedimientos. Esto con el fin de lograr mantener la prevalencia del interés general a través de un sistema de control transparente y efectivo.

De otra parte, Zapata (2013), en su estudio investigativo, identificó y analizó, la autonomía de la política fiscal en Colombia, manifestando como evidente la necesidad de generar un mayor control territorial fiscal, sin que esto signifique afectar el régimen de autonomía y descentralización que se la ha

atribuido a estas Entidades Territoriales conforme a las disposiciones introducidas en la Constitución Política de Colombia de 1991.

En el ejercicio de un análisis investigativo global, Caballero e Higuera (2020), contextualizan los beneficios, que se derivan del correcto cumplimiento de las políticas públicas de control fiscal, sumado a eso la importancia de la regulación normativa en ese aspecto, ya que los responsables del manejo del dinero público, acarrearán con una gran compromiso y a falta de estas políticas fiscales, que de cierta forma permiten observar la transparencia, y en consecuencia transmitir confianza a la ciudadanía, por tanto, no se podría llevar a cabo un cumplimiento efectivo de los fines estatales.

Finalmente, De la Cruz y Fernández (2020), se plantearon como objetivo identificar las causas y factores que influyen en la independencia mental en el ejercicio de la Revisoría Fiscal, de tal manera que, en su trabajo investigativo, se refieren a que precisamente la independencia es parte fundamental de la revisoría fiscal. De ahí que es considerada como un pilar que presume “garantizar que el trabajo del revisor fiscal sea desarrollado de manera objetiva, y que la función propia de esta institución ante los accionistas, el Estado y la sociedad sea como lo estipula y ordena la norma” (De la Cruz y Fernández, 2020. p.13).

A partir del estudio de antecedentes realizado, se ha identificado importante consolidar la institucionalidad de la Entidad de control fiscal y de precisar la situación en la cual puede existir la necesidad, que en medio de un contrato estatal de arrendamiento de bien inmueble de propiedad de un privado, en donde el Estado funge como arrendatario, surja el requerimiento de efectuar mejoras a la

cosa arrendada, dependiendo de la justificación de la necesidad que establezca la administración pública.

### **3.3 Marco teórico**

Por medio del marco teórico se argumenta y sustenta con gran solidez la relevancia del tema objeto de estudio, el cual, como se mencionó, es una novedad investigativa y se sintetiza en un escenario de necesidad jurídica. Por consiguiente, esta se ve reflejada, en lo correspondiente a la regulación de la responsabilidad de los ordenadores del gasto que dentro de sus funciones cuentan con la facultad de manejar y administrar los recursos económicos estatales en los procesos de contratación pública de arrendamiento de bienes inmuebles con particulares, en función de la satisfacción y aprovisionamiento de los servicios básicos esenciales y cumplir con los fines del Estado.

Es por ello, que mediante el análisis conceptual de la novedad investigativa propuesta en la pregunta de investigación se ha de enfatizar teóricamente en las premisas argumentales de Perelman, quien ha expuesto que la labor judicial debe llevarse a cabo por valoraciones consecuencia del ejercicio de la razón (Mercado y Echevarría, 2015).

Por lo tanto, a partir de unas propiedades determinantes que se fundamentan en la interpretación de la norma en procesos de responsabilidad fiscal, se realiza una significativa conceptualización, de una necesidad causal correspondiente a la posibilidad de realizar una aplicación de modelos interpretativos en los procesos objeto de estudio, conforme a una regularidad

comportamental que sustenta la interpretación de la norma en los nuevos modelos establecidos desde la jurisprudencia tales como la interpretación lógica argumentativa. Esto consolida una tendencia de desarrollo en donde se fomenta que el Estado Colombiano ha tratado de normativizar mediante la jurisprudencia dado que las leyes que lo regulan no determinarían el fundamento fáctico en específico, e incluso a emitirse conceptos para defender situaciones jurídicas.

Por consiguiente, se evidencia que, existe la posibilidad que un ordenador del gasto, se vea inmerso en un proceso de legal de responsabilidad fiscal, cuando, por satisfacer alguna necesidad del servicio, invierta recursos públicos a título de mejoras, en un bien inmueble de propiedad de un sujeto de derecho privado y que ha sido arrendado al Estado, ya que, esto genera conflicto entre una necesidad a satisfacer y la ausencia normativa y disposiciones que regulen este aspecto

En este contexto, para Herrera (1996), conforme a los principios de legalidad en la responsabilidad fiscal de funcionarios públicos, se ha de determinar una necesidad causal, que se constituye a partir de la aplicación de una ley general en todos procesos de responsabilidad fiscal. Sin embargo, no se enfatiza de manera directa en el desarrollo que ha mutado en un híbrido entre la interpretación de la ley de manera taxativa y la realidad fáctica del escenario sub examine.

Por consiguiente, se observa la ausencia de postulados jurídicos en materia de responsabilidad fiscal en Colombia, frente al hecho que el ordenador del gasto

en el marco de los contratos estatales de arrendamiento de bienes inmuebles con privados, requiera efectuarles mejoras bajo una necesidad.

Teniendo en cuenta que, el funcionario y ordenador del gasto siempre deben propender por el deber objetivo, más aún cuando dentro de sus funciones tienen la labor de administrar recursos públicos y/o hacer seguimiento a la ejecución presupuestal, se hace indispensable subrayar, que, para el caso definitivo de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles por parte del Estado con particulares, se puede generar una situación de agravio para mencionados funcionarios cuando, con ocasión a la ejecución de los mismos, surja la necesidad de llevar a cabo mejoras a esos bienes inmuebles. De modo que, se va a requerir de ingresos públicos, y, en consecuencia, frente a un eventual proceso de responsabilidad fiscal, se podría demandar de estos medios de interpretación para llevar a cabo la adecuada justificación.

En este sentido, y como extensión del principio constitucional de responsabilidad para los servidores públicos, la Ley 610 de 2000, de fecha 15 de agosto de esa anualidad, establece el trámite para los procesos de responsabilidad fiscal, de tal forma que, su regulación se ha configurado como propia de un Estado Social de Derecho, en la cual se refleja la aplicación del debido proceso para aquellas personas que realicen conductas en contra de los recursos públicos (Congreso de la República, 2000).

En mencionada disposición normativa, a través de su artículo tercero, se definió la gestión fiscal, como un conjunto de actividades de distinta naturaleza, tendientes a la correcta administración de los recursos, con sujeción a los

principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos. Lo anterior, en aras de justificar la brecha metodológica de la que parte la contextualización problemática que fundamenta la propuesta de investigación.

Para concluir, se estableció como referente teórico, el escenario de la pregunta de investigación, al tener integrados conflictos derivados del cumplimiento de las funciones de los servidores públicos, en donde se pueden constituir consecuencias jurídicas – económicas al momento de determinar, si en concreto, se justifican o no los gastos y cuáles serían las implicaciones a nivel fiscal para el funcionario público.

Al mismo tiempo, verificar el impacto social que trae consigo, ordenar gastos en la ejecución de proyectos que generen costo al Estado y beneficios a un bien inmueble de carácter particular; lo anterior, con el objetivo de realizar la sustentación teórica para la transformación del objeto de estudio en la dimensión del problema de investigación.

## 4. Estrategia metodológica de la investigación

### 4.1 Sistema de objetivos

#### 4.1.1 Objetivo general:

Exponer los parámetros jurídicos de la gestión fiscal en la responsabilidad fiscal del ordenador del gasto en el marco de los contratos estatales de arrendamiento respecto a las mejoras realizadas al bien inmueble arrendado.

<b>Habilidad intelectual</b>	<b>Exponer</b>
Brecha metodológica	<b>Gestión fiscal</b>
Novedad investigativa	<b>Parámetros jurídicos</b>
Objeto jurídico de estudio	Responsabilidad fiscal del ordenador del gasto
Proceso administrativo por el que transcurre el problema	En el marco de los contratos estatales de arrendamiento
Circunstancias en las que se identificó el problema	Respecto a las mejoras realizadas al bien inmueble arrendado.

#### 4.1.2 Objetivos específicos

1. Identificar la responsabilidad fiscal del ordenador del gasto en el marco de los contratos estatales de arrendamiento respecto a las mejoras realizadas al bien inmueble arrendado.

<b>Habilidad intelectual</b>	<b>Identificar</b>
Objeto jurídico de estudio	Responsabilidad fiscal del ordenador del gasto
Proceso administrativo por el que transcurre el problema	en el marco de los contratos estatales de arrendamiento
Circunstancias en las que se identificó el problema	Respecto a las mejoras realizadas al bien inmueble arrendado.

2. Determinar los parámetros jurídicos de la responsabilidad fiscal del ordenador del gasto en el marco de los contratos estatales de arrendamiento.



<b>Habilidad intelectual</b>	<b>Determinar</b>
Novedad investigativa	<b>Parámetros jurídicos</b>
Objeto jurídico de estudio	Responsabilidad fiscal del ordenador del gasto
Proceso administrativo por el que transcurre el problema	En el marco de los contratos estatales de arrendamiento

3. Establecer la gestión fiscal en el marco de los contratos estatales de arrendamiento respecto a las mejoras realizadas al bien inmueble arrendado.

<b>Habilidad intelectual</b>	<b>Validar</b>
Brecha metodológica	<b>Gestión fiscal</b>
Novedad investigativa	<b>Parámetros jurídicos</b>
Proceso administrativo por el que transcurre el problema	en el marco de los contratos estatales de arrendamiento
Circunstancias en las que se identificó el problema	respecto a las mejoras realizadas al bien inmueble arrendado.

#### 4.2. Hipótesis

Hi: El ordenador del gasto, es responsable fiscalmente, cuando en la ejecución de contratos de arrendamiento de bienes inmuebles de propiedad de un privado, y que siendo el arrendatario el administrador, se invierten recursos públicos, para efectuar mejoras a este bien y el arrendador no tiene la obligación legal de reembolsarlas al arrendatario.

Ho: Los contratos estatales de arrendamiento de bienes inmuebles de propiedad de una persona de derecho privado, y en los cuales la Entidad Estatal actúa en calidad de arrendatario, tienen la prohibición expresa de ser mejorados con recursos del Estado, porque se incurre en responsabilidad fiscal por parte del ordenador del gasto, al utilizar patrimonio público en bienes de propiedad privada, con la excepción legal de los arreglos locativos que, conforme al Código Civil,

artículo 2028, son obligatorios para el arrendatario, ya que permiten conservar el bien inmueble en el estado que fue inicialmente arrendado.

### **4.3 Metodología de la investigación**

El presente trabajo, se adelantó, por medio de un tipo de investigación jurídica que según Díaz (2008), a través de la misma, se busca resolver problemas, con la finalidad de obtener conocimiento y teorías nuevas, y, por tanto, es totalmente diferente al estudio del caso jurídico.

Por consiguiente, se efectuó una contextualización del problema planteado, su justificación, haciendo énfasis en el régimen de control fiscal, el contrato estatal, el contrato de arrendamiento y la situación concreta, a la que puede enfrentarse cualquier ordenador del gasto y/o funcionario público, con ocasión a la ejecución de recursos públicos, con destino a satisfacer necesidades de mejoras de inmuebles que han sido arrendados al Estado por parte de un particular. Esta investigación se caracteriza, porque quiere resolver el problema planteado a través del descubrimiento de conceptos basados en la norma y jurisprudencia, que fueron planteados y estudiados.

De otro lado, se establece que el presente trabajo cuenta con un enfoque

Funcionalista, y que según Cadenas (2016) “Con cada problema científico se construyen soluciones funcionalmente equivalentes y estas, a su vez, pueden referir a problemas igualmente equivalentes y crear otros nuevos, para el propio sistema o para otros sistemas” (p. 207).

Vale resaltar que, la investigación fue analizada a partir, de un escenario planteado, en el que se dejó ver que, hay ausencia de un sistema jurídico – procesal expedito de responsabilidad fiscal, que defina al ordenador del gasto y/o funcionarios correspondientes, cómo proceder, ante la ejecución de recursos públicos por necesidad de mejoras en bienes inmuebles arrendados por el estado a particulares y que en consecuencia se puede evidenciar en cierta forma un choque de disposiciones normativas entre derechos fundamentales y el régimen de control fiscal.

En relación, con el alcance de la investigación, se identifica que tiene una perspectiva descriptiva, ya que de acuerdo con Fuster (2019), estos trabajos investigativos, se basan en realizar la recolección de datos y no se cuantifica, sino que se describe la información obtenida, por lo tanto, se ratifica el carácter descriptivo de la presente. Lo anterior sustentado, porque para resolver el problema planteado, fue necesario llevar a cabo la recolección de datos de fuentes secundarias, por medio de diferentes documentos que han ayudado en la descripción de los resultados obtenidos.

En lo que concierne al enfoque se utilizó el método cualitativo, ya que según Ortega (2018), ha indicado que, por medio de este, se lleva a cabo en la investigación, la recolección de datos y que con estos se pretende analizar y estudiar diferentes criterios y no es necesario, que se encuentren estandarizados.

En este sentido, como ya se ha hecho mención, por medio del presente trabajo investigativo, se hizo recolección de información, que no es cuantificada,

por el contrario, con la misma, se permitió la descripción, análisis y estudio del tema planteado, con miras a ser solucionado.

Así mismo, lo anterior, en concordancia con un enfoque descriptivo, que se basó en la búsqueda de información, con la finalidad de brindar posibles respuestas a la pregunta de investigación, y que, por lo tanto, se ha planteado desde tres situaciones así: como primera medida Control fiscal; en segundo lugar, Responsabilidad fiscal; y para finalizar, los procesos de responsabilidad fiscal en los contratos estatales de arrendamiento, que se ha de sintetizar por medio de la herramienta de recolección de información que se consolidará en una matriz informativa teórica y jurídica con fuentes de tipo documental.

Cabe mencionar que, la presente investigación contienen un desarrollo teórico-argumentativo describe y analiza la evolución normativo-legal y jurisprudencial de la responsabilidad fiscal que le compete al funcionario que ejerce gestión fiscal y cuyo desempeño puede ocasionar daño patrimonial por acción u omisión, por conducta dolosa o grave culpa, descritas de manera general pero que pueden ser aplicada al caso que aquí nos ocupa o sea la responsabilidad fiscal del ordenador del gasto en el marco de los contratos estatales de arrendamiento respecto de las mejoras realizadas al bien arrendado.

## **5. Capítulo I: Responsabilidad fiscal del ordenador del gasto en el marco de los contratos estatales de arrendamiento respecto a las mejoras realizadas al bien inmueble arrendado.**

En el presente capítulo, se llevará a cabo una revisión de antecedentes, evolución normativa y jurisprudencial de la responsabilidad fiscal en Colombia, de manera que, la información sirva como antesala para el desarrollo del primer objetivo propuesto, y de esta forma poder identificar hasta que punto existe responsabilidad fiscal por parte del ordenador del gasto, frente a los contratos estatales de arrendamiento de bienes inmuebles que son propiedad de una persona natural o jurídica de derecho privado.

### **5.1 Antecedentes, evolución normativa, jurisprudencia de la responsabilidad fiscal en Colombia y jurisprudencia contratos de arrendamiento con mejoras**

Con la finalidad de llevar a cabo, el desarrollo de este primer capítulo, se hace necesario, efectuar la relación de antecedentes, evolución normativa y jurisprudencia en cuanto a la Responsabilidad Fiscal en Colombia.

Por lo anterior, se precisa que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 42 de 1993, las contralorías podían aplicar las siguientes modalidades de control de manera individual o combinada: control financiero, de legalidad (procedimientos ajustados a las normas), de gestión de resultados (cumplimiento de objetivos), de revisión de cuentas (documentación legal, técnica, financiera y contable), de control interno (Congreso de la República, 1993).

De otro lado, con la Constitución Política de Colombia (1991), en su artículo 267, se refiere al control fiscal como una función pública que debe realizar la Contraloría General de la República y sus seccionales territoriales. Esta actividad, consistente en la vigilancia de la administración de los recursos públicos, que ejecutan las Entidades del Estado o particulares, con el fin de establecer el grado de eficiencia, eficacia y de economía con que actuaron, por lo tanto, es un control posterior a la gestión.

Sobre el particular en la Sentencia C-167 de 1995, en lo que se refiere al control fiscal, destaca que es importante mencionar que, con la Constitución Política de Colombia de 1991, este adquirió una nueva extensión, basado en la aplicación de principios como el de eficiencia o maximización de los resultados por parte de los sujetos de control mediante el uso racional de los recursos. El de equidad o equilibrio entre costos y beneficios, entre lo económico y lo social. Además, el relacionado con el de la economía o verificación de que la oferta de bienes y servicios se efectuó en igualdad de condiciones y la calidad es proporcional al menor costos posible eficacia, relativa al logro de objetivos en planes, programas y proyectos y valoración de los costos ambientales (Corte Constitucional, 1995).

Como parte del desarrollo jurisprudencial en cuanto al control fiscal en Colombia, la Corte Constitucional (2009), en la Sentencia C-557 de fecha 20 de agosto de esa misma anualidad, precisó que, el control posterior de la gestión fiscal comprende dos actividades o momentos diferenciados; el primero determinado en la labor de vigilancia propiamente dicha a través de la práctica de

auditorías, y el segundo, establecido en el inicio de procesos de responsabilidad fiscal. Se subraya, que la vigilancia es un proceso necesario y obligatorio, mientras que la responsabilidad fiscal es derivada, ya que, por medio del mismo, se busca determinar si hay actuaciones irregulares de los funcionarios públicos que han tenido a su cargo la gestión fiscal.

### ***5.1.1 Línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre responsabilidad fiscal***

En el presente apartado se presenta una línea jurisprudencial sobre responsabilidad fiscal en casos en los que se ha producido un detrimento patrimonial para el Estado, en este propósito se consultan conceptos emitidos por el Consejo de Estado en los años 2016, 2017, 2007, 2006 y 2004. El Consejo de Estado (2017), en su Sentencia de fecha 16 de marzo de ese mismo año, la Sala de lo Contencioso Administrativo y con ponencia del consejero Ramiro Pazos Guerrero, se pronuncia sobre el recurso de apelación en el caso que se demandó al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).

Cabe mencionar, que en un primer fallo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda consistentes en la anulación del contrato por medio del cual el INVIMA compró un inmueble por valor de \$3.975.083.914, evidentemente con sobreprecio, el demandante aduce que los demandados actuaron en contravía de la moral administrativa y afectaron negativamente el patrimonio público.

En este caso, el Consejo de Estado reconoce graves hechos de corrupción y un menoscabo patrimonial para el INVIMA, se encuentra responsabilidad fiscal

de los ordenadores del gasto, al pagar una cantidad exorbitante por un inmueble avaluado solo en la mitad. La decisión revoca el primer fallo y ampara los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la protección del patrimonio público vulnerado; ordena a los demandados a devolver la suma de \$3.968.295.732 al INVIMA y a realizar acción ejecutiva contra las personas que pretendieron realizar el contrato de compra de inmueble y con ello afectar patrimonialmente a la entidad (Consejo de Estado, 2017).

El Consejo de Estado (2016), Sala de lo Contencioso Administrativo en Sentencia de fecha 19 de mayo de esa misma anualidad, se pronuncia sobre el recurso de apelación contra la sentencia del 15 de octubre de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander (Rad. 68001-2333-000-2013-01024-01), la referencia es que la responsabilidad fiscal debe necesariamente que recaer sobre el manejo o administración de los bienes, recursos o fondos públicos y respecto de los servidores públicos y particulares que tengan a su cargo la custodia de los bienes o recursos del Estado frente a los cuales tenga poder decisorio.

En este caso el demandante director ejecutivo CORMAGDALENA, solicita la nulidad administrativa del proceso de responsabilidad fiscal No. 1739 que lo declaró responsable fiscalmente. En su decisión el Consejo de Estado ratifica el fallo del Tribunal Administrativo de Santander y halla responsable fiscalmente al director de CORMAGDALENA, por conducta con connotación de culpa grave (art. 63 del C.C.) en donde no manejó los asuntos ajenos con aquel cuidado que unas personas negligentes o de poca prudencia pueden emplear en sus asuntos propios, se prueba el nexo causal entre la conducta y el daño patrimonial, este no



se produjo por acción de la interventoría encomendada a una universidad, sino por la conducta, omisiva del funcionario en no aplicar lo establecido en el contrato de obra.

El Consejo de Estado (2007a), Sala de Consulta y Servicio Civil con Sentencia de fecha 15 de noviembre de 2007 se pronuncia sobre el asunto de referencia: Daño patrimonial por pago de multas, sanciones e intereses de mora entre entidades públicas Rad. 11001-03-06-000-2007-00077-00 (1852), se trata de establecer si se produce daño patrimonial y si este puede dar lugar a responsabilidad fiscal del gestor fiscal comprometido.

En el caso concreto del pago de multas, sanciones e intereses de mora entre entes públicos, hay que determinar si esto se produjo por la conducta dolosa, ineficiente, ineficaz e inoportuna o por una omisión imputable al gestor fiscal, si esto es así, surge para el ente que hace la erogación un gasto injustificado que se origina por el incumplimiento de las funciones del gestor fiscal, por lo cual este debe responder (Consejo de Estado, 2007a).

En este caso se debe probar que existe daño patrimonial representado por los dineros que la entidad tuvo que pagar por concepto de multas, sanciones e intereses de mora; que la conducta del servidor público fue dolosa o gravemente culposa y que existe relación y conexidad entre el daño patrimonial y la conducta del servidor público (Consejo de Estado, 2007a).

El Consejo de Estado (2007b) por medio de la Sala de Consulta y Servicio, se pronuncia sobre consulta relacionada con el concepto 1852 de noviembre 15 de 2007, en el cual se considera que existe daño patrimonial al Estado por el pago

de multas, sanciones e intereses de mora, entre entidades públicas. Puede aplicarse a otro tipo de transacciones, en donde hay compraventa de activos entre entidades públicas de conformidad con el procedimiento legal y el precio establecido en el modelo de valoración.

Vale mencionar, que en su decisión la Sala dice que el concepto 1852 de noviembre de 2007 que establece la existencia de un daño patrimonial cuando una entidad paga a otras multas, sanciones e intereses de mora ocasionados por la conducta culposa o grave de un funcionario, no se aplica ni es extensiva a la compra de activos que efectúa la central de inversiones SISA S.A., pero sí los servidores públicos que intervienen en la negociación se apartan del procedimiento y causan un daño patrimonial al Estado por dolo o culpa grave entonces deben responder fiscalmente (Consejo de Estado, 2007b).

El Consejo de Estado (2006), en su sala de consulta Concepto CE-1716 de 2006 con Radicación No. 1716, se pronuncia sobre la acción de repetición y proceso de responsabilidad fiscal. La pregunta es que cuando se ha producido un presunto menoscabo al patrimonio público por el pago de una condena proveniente de una sentencia judicial, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario público que ejerce gestión fiscal, es procedente adelantar contra este la acción de repetición y el proceso de responsabilidad fiscal de manera simultánea, o por el contrario, el proceso de responsabilidad fiscal no es procedente cuando ya está en curso una acción de repetición.

Cabe mencionar que, para resolver el problema jurídico planteado, la Sala tuvo como base unas premisas, que se sintetizan de la siguiente manera, para empezar, se precisó que la acción de repetición, es el medio de control aplicable en todos aquellos casos, en los cuales se requiere resarcir un daño patrimonial como consecuencia de una indemnización que ha sido pagada a un tercero por cualquier lesión que se le hubiere causado por parte de un servidor público a título de conducta dolosa o gravemente culposa, en el ejercicio de funciones públicas (Consejo de Estado, 2006).

En segundo lugar, se refirió a que el procedimiento de responsabilidad fiscal, es el indicado para que en caso de que un servidor o exservidor público responda, cuando por su inadecuada gestión fiscal le hubiere ocasionado daño patrimonial al Estado. Con fundamento en lo anterior, se estableció que tanto la acción de repetición como el proceso de responsabilidad fiscal, son mecanismos que tienen un objeto a fin, sin embargo, su naturaleza y causa son diferentes (Consejo de Estado, 2006).

Ahora bien, de acuerdo con el caso examinado, el Consejo de Estado, por medio de la Sala de consulta, aclara que la acción de repetición y proceso de responsabilidad fiscal deben considerarse mecanismos autónomos y que no existe prevalencia del uno sobre el otro. No obstante, por tratarse de una situación en la cual el detrimento del Estado se originó por causa de una indemnización surgida por la afectación a un tercero, muy a pesar de que el acto irregular se derivara de una gestión fiscal, el mecanismo que procede es la acción de repetición y, por lo

tanto, no habría lugar a llevar a cabo un procedimiento de responsabilidad fiscal (Consejo de Estado, 2006).

El Consejo de Estado (2004), en la sentencia 2093 de fecha 26 de agosto de esa misma anualidad, este tribunal, se pronuncia respecto a la sentencia C-840 de 2001 de la Corte Constitucional en la que se produce un detrimento patrimonial al departamento de Antioquia por causa de la conducta culposa de unos funcionarios que declararon insubsistente a una funcionaria sin haberse percatado que esta había solicitado en su inscripción en la carrera administrativa, por lo cual la declaratoria de insubsistencia era ilegal.

Así mismo, esta alta corporación de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa contempla que en este caso no procede la responsabilidad fiscal que declararon la insubsistencia, porque no realizaban gestión fiscal, razón por la cual no se aplica el procedimiento previsto en la Ley 42 de 1993, sí a juicio del departamento de Antioquia sus agentes incurrieron en dolo o culpa grave que determinó el detrimento patrimonial y se busca resarcir el daño, tal pretensión se basa en el artículo 90 de la Constitución Política (Consejo de Estado, 2004).

De ese modo, para efectos de esta investigación, se presenta a continuación una figura en donde se visualiza la línea jurisprudencial sobre la responsabilidad fiscal del Consejo de Estado que fue estudiada:

**Figura 1. Línea jurisprudencial sobre responsabilidad fiscal, Consejo de Estado**



*Nota:* Autoría propia basada en la línea jurisprudencial analizada.

En todos los casos existió daño patrimonial al Estado, por conductas dolosas y de grave culpa, en casos de contratación indebida, omisión en el ejercicio del control en contratos, sobreprecio en la compra de inmuebles y declaratoria de insubsistencia de funcionaria; en la gran mayoría de casos la conducta del servidor público causó daño fiscal y existió nexo causal entre el delito y la conducta.

Cabe mencionar, que una vez verificada la jurisprudencia acerca de la responsabilidad fiscal, se hace necesario indicar que, de acuerdo al tema objeto de estudio de esta investigación, se observa que no existe un caso específico que permita reflejar una posición jurisprudencial por parte del Consejo de Estado. Sin embargo, es importante tener presente que la tipología del contrato de arrendamiento se encuentra regulada en el Código Civil, razón por la cual, resulta

procedente poder evidenciar, en cuanto a mejoras en los bienes inmuebles arrendados, qué tipo de responsabilidad se ha establecido para las partes que intervienen en el contrato, ya que esto, puede ayudar a comprender un poco mejor de qué forma debería proceder el ordenador del gasto frente a estos contratos, cuando el Estado actúa como arrendatario y bajo alguna circunstancia se quiere efectuar con recursos del estado alguna mejora a este bien que es propiedad de un privado.

Lo anterior, se hace necesario, porque como se ha hecho mención en los antecedentes, no existe una regulación específica en este aspecto, y resulta importante tener claridad sobre la forma correcta de proceder, especialmente, porque es necesario propender por la correcta inversión de los recursos públicos.

En consecuencia, en lo que respecta a mejoras en los contratos de arrendamiento, la Corte Suprema de Justicia (2019), sala de casación civil, con radiación 11001-31-03-041-2011-00271-01, en la Sentencia CSJ SC No 1905 de fecha 4 de junio de esa misma anualidad, se pronunció y estudió el caso de un contrato de arriendo, en el cual el propietario del bien inmueble autoriza la realización de mejoras útiles, no obstante, nunca se estableció o acordó el reembolso o pago por parte del propietario a los arrendatarios de la realización de las mismas. En este orden de ideas, se evidencia que se acude a lo regulado por el código civil respecto a las mejoras útiles, dejando en evidencia, que de la misma forma como lo indica la normatividad, estas mejoras deben ser autorizadas por el propietario del inmueble, lo que no quiere decir, que, por el hecho mismo, signifique

su compromiso o aceptación de ser pagadas o reembolsadas, dejando en claro que respecto al caso en concreto, las partes pueden regular estos aspectos a través del contrato o acuerdos. Sin embargo, para el caso que comprende nunca se hizo tal pacto, motivo por el cual, se estableció que el propietario no era responsable de efectuar el reembolso.

Como refuerzo del anterior postulado jurisprudencial, es importante tener presente que la Corte Suprema de Justicia (2008) en la Sala de Casación Civil en la Sentencia CSJ SC de fecha 4 de agosto de ese mismo año, expediente No 6800-3103-009-2000-00710-01, aunque no relaciona específicamente un caso contrato de arrendamiento con solicitud de reconocimiento de mejora útiles, si dejó en claro que los contratos de comodato y arriendo se caracterizan, porque, tanto comodatario como arrendatario, deben tener presente que el bien entregado para uso y goce no es de su propiedad, y que, finalizado el contrato, deberán restituirlo a su dueño, de manera que, legalmente no se ha establecido como obligación hacer reembolso de mejoras útiles, ya que estas podrían llegar incluso a estar por encima del valor del bien. En este orden de ideas, se dificultaría el retorno de esta propiedad a su dueño, por ende, si no se pacta un reembolso o pago por la realización de las mismas, se entiende que, aunque sean aprobadas y autorizadas por el dueño, no se precisa la obligación de pagar por ellas al comodatario o arrendatario.

Ahora bien, haciendo una combinación entre la responsabilidad fiscal y el contrato de arrendamiento de bienes inmuebles propiedad de una persona de derecho privado a una entidad del estado, es importante tener presente que, durante

la ejecución del mencionado contrato, en efecto pueden surgir necesidades de realizar mantenimientos o arreglos locativos para mantener el bien inmueble en el estado que fue arrendado, pero a su vez, puede ocurrir, que se requieran mejoras útiles o necesarias.

Cabe recordar que las mejoras necesarias, conforme lo indica el Código Civil, le corresponden al dueño del inmueble, y las útiles, deben ser autorizadas por el propietario y no es obligatorio su reembolso. Respecto a lo anterior, es importante para un ordenador del gasto, tener claro frente a este tipo de contratos, la responsabilidad fiscal en la que puede verse inmerso, en el caso específico que exista la necesidad de realizar alguna mejora útil, para una eficiente prestación del servicio, ya que esta acción implica utilizar recursos públicos en mejoras a un bien de propiedad privada.

De manera que, se puede concluir que no existe un caso concreto jurisprudencialmente que pueda reflejar la situación planteada en la investigación. No obstante, con lo evidenciado, podría indicarse que una forma de actuar por parte del ordenador del gasto, es que, frente a estos contratos al realizar el estudio previo, se identifique un bien inmueble realmente idóneo, y que, desde la etapa precontractual y contractual, se contemple la posibilidad de realizar mejoras útiles, pero que, previamente convenido, estas sean asumidas por el dueño de la propiedad.



### **5.1.3 La Responsabilidad Fiscal**

Una vez fueron esbozados algunos antecedentes y jurisprudencia en cuanto al control fiscal en Colombia, se procederá a revisar de forma concreta, el tema correspondiente a la responsabilidad fiscal.

Es necesario indicar que el proceso de responsabilidad fiscal, se define como el conjunto de acciones administrativas realizadas por la Contraloría para establecer la responsabilidad de un funcionario público o un particular, que en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, causen por acción u omisión un daño o pérdida de recursos públicos, y en este caso proceder a la recuperación de los mismos, a través de un proceso, en donde se establece si a esa persona investigada le asiste o no el deber de reintegrar el valor del daño fiscal ocasionado Téllez (2020).

Por otra parte, se destaca que, una vez realizada la auditoría de la gestión fiscal se establece si ha ocurrido, o no un presunto detrimento patrimonial al Estado. Así mismo, de acuerdo con la Constitución Política de Colombia (1991), en su artículo 124, se ha indicado que cuando existe responsabilidad por parte de servidores públicos, es la ley quien debe determinar dicha responsabilidad y a su vez hacer que se sancione o se cumpla.

Por consiguiente, en cuanto al procedimiento para llevar a cabo la respectiva investigación, para determinar la responsabilidad fiscal, es importante señalar que en Colombia se cuenta con la Ley 610 del 2000 y con la Ley 1474 de 2011.

Ahora bien, en lo que se refiere, a la finalidad que tiene el proceso de responsabilidad fiscal, se hace necesario considerar que la Corte Constitucional (2013), en su Sentencia No C-512 de fecha 31 de julio de ese mismo año, manifestó que, mencionado procedimiento tiene como propósito proteger el patrimonio público, garantizar la transparencia, verificar la eficiencia y eficacia de la administración para cumplir los fines del Estado. De igual forma, busca que, de acuerdo a las conductas de los servidores públicos o particulares, determinar responsabilidades en cuanto a daños patrimoniales a título de culpa grave o dolo.

Al mismo tiempo, en resumen, se indica que el proceso de responsabilidad fiscal, tiene las siguientes características: es un proceso administrativo cuyo objetivo es establecer la responsabilidad patrimonial del funcionario particular o entidad que ejerció funciones fiscales, la responsabilidad que se declara es administrativa, relaciona un daño patrimonial y una conducta dolosa o culpable grave. Se destaca que esta declaración de responsabilidad fiscal no es sancionatoria, disciplinaria o penal, solo se orienta a resarcir el daño patrimonial, y a su vez, el proceso realizado cumple las garantías propias del debido proceso (Corte Constitucional, 2013).

A continuación, en lo correspondiente a derechos fundamentales y responsabilidad fiscal, la Corte Constitucional (1996), en su sentencia SU-620 de fecha 13 de noviembre de ese mismo año, estableció que la declaración de responsabilidad fiscal tiene incidencia en los derechos fundamentales de las personas que de cierta forma resultan involucradas y finalmente sancionadas, ya que afecta el buen nombre, la honra, el trabajo, entre otros derechos

fundamentales, de modo que su principal finalidad es que se pueda resarcir el daño patrimonial causado a los recursos del Estado.

Finalmente, se precisa que, en los procesos de responsabilidad fiscal, donde se busca establecer una culpa, una deuda, o un actuar doloso, se considera tener presente “el daño, el hecho generador del mismo y un nexo de causalidad que permita imputar el daño a la conducta (acción u omisión) del agente generador” (Patiño, 2011. p. 372).

### ***5.1.3 Responsabilidad fiscal del ordenador del gasto en los contratos de arriendo***

Una vez definidos conceptos de Responsabilidad Fiscal y su desarrollo en Colombia, es importante hacer mención que, el Estado a través de la contratación estatal, en ocasiones requiere llevar a cabo el arriendo de bienes inmuebles a particulares, lo cual se efectúa por la modalidad de selección de contratación directa conforme lo indica la Ley 1150 de 2007 en el artículo 2, numeral 4 literal i (Congreso de la República de Colombia, 2007).

Es de anotar, que de acuerdo con la Ley 80 de 1993, conforme lo menciona en su artículo 3, la Contratación Estatal tiene como fin la prestación eficiente de los servicios públicos y en consecuencia que se pueda satisfacer las necesidades de sus administrados (Congreso de la República de Colombia, 1993). Por lo anterior, se hace indispensable indicar que, precisamente, el Estado a veces requiere efectuar la selección directa de un contratista particular, para disponer de un bien inmueble que a este le pertenece, pero que para la Administración es

imprescindible para el cumplimiento de sus fines. Es decir, para el desarrollo o prestación de algún servicio por ejemplo para el funcionamiento de alguna institución del Estado o un Colegio.

Ahora bien, como esencialmente el bien inmueble le pertenece al particular y ha sido arrendado al Estado, se pretende desarrollar la prestación de algún servicio en las mencionadas instalaciones, por el uso y paso del tiempo se van a requerir de mantenimientos para conservar el buen estado, esto como un primer escenario, porque también puede suceder que el arrendador que en este caso es el Estado, demande de ciertas mejoras o modificaciones para una prestación de servicios eficientes.

Con base en lo expuesto, puede evidenciarse una situación en la cual el servidor público que funja como ordenador del gasto, para una eficiente prestación de los servicios, tenga la necesidad de invertir recursos públicos, para llevar a cabo mejoras, mantenimientos y/o adecuaciones en las instalaciones que han sido arrendadas, y que en efecto son propiedad de un privado. Frente a esta situación puede encontrarse una controversia, ya que los recursos públicos estarían siendo utilizados en aprovechamiento de un particular, y tentativamente esto podría verse como un enriquecimiento al privado por medio de la Administración Pública, lo que implica o conlleva a la disminución de patrimonio del Estado y aumento del patrimonio del particular (Gómez, 2018).

Conviene subrayar, que constitucionalmente existe la prohibición taxativa de donar recursos que son del Estado a personas de derecho privado, lo cual puede evidenciarse de forma clara en la Constitución Política de Colombia (1991),

en sus artículos 355 y 136 numeral 4, de tal forma que en el primero pone de manifiesto de forma expresa esta prohibición tanto a las ramas u órganos del poder público, de tal forma que no podrán decretar auxilios, ni donaciones a personas de derecho privado. Por su parte, el artículo 136 en su numeral 4, veda al congreso y cada una de sus cámaras decretar en favorecimiento de personas o entidades ya sean donaciones, indemnizaciones, auxilios o créditos.

Con base en lo expuesto, es posible que el servidor público que funja como ordenador del gasto, en la eventualidad que por cualquier circunstancia le corresponda invertir recursos del Estado en un bien inmueble arrendado que es propiedad de un privado, pueda verse inmerso en un proceso de responsabilidad fiscal, porque en cierta forma el dinero público está favoreciendo el patrimonio de una persona que es de derecho privado. Sin embargo, es indispensable estudiar esta situación en el entendido que puede originarse como necesidad del Estado, para llevar a cabo la prestación del servicio de forma eficiente (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C (2018a)

De tal forma que, podría decirse, que la regla general es que constitucionalmente existe una prohibición taxativa a hacer donaciones por parte del Estado a las personas naturales o jurídicas de derecho privado, que para el caso expuesto básicamente es lo que sucede, ya que el Estado a través de recursos públicos estaría mejorando, adecuando, y/o haciendo mantenimiento a un bien inmueble de un privado, por consiguiente, su patrimonio podrá verse favorecido y de esta forma enriquecerse sin justa causa. No obstante, al efectuar una revisión normativa se pueden establecer algunas excepciones, entre estas y

que es de interés, es el caso cuando el Estado arrienda un bien inmueble a un particular (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2018a)

De manera que, para poder comprender un poco más esto, es indispensable recalcar nuevamente que, en materia de contratación estatal, existe una modalidad de contratación que es la directa, en la cual se ubica la forma en que debe adelantar las actuaciones administrativas la Entidad Estatal, cuando requiere arrendar un bien inmueble que es propiedad de un privado (Congreso de la República de Colombia, 2007).

En esta medida se hace indispensable mencionar que, a través del Decreto 1082 de 2015, en el artículo 2.2.1.2.1.4.11., se deja en claro el procedimiento y reglas que debe tener en cuenta la Administración a la hora de llevar a cabo esta contratación, porque independientemente que sea modalidad de contratación directa, es indispensable que la Entidad Estatal realice un estudio que permita verificar las condiciones del mercado en lo que respecta al sector inmobiliario donde se encuentra la necesidad de contar con el alquiler del inmueble. Al mismo tiempo efectuar la comparación y análisis de los bienes inmuebles que fueron identificados para satisfacer la necesidad, todo esto bajo los principios y objetivos que rige la contratación estatal (Presidente de la República de Colombia, 2015).

De otro lado, se hace necesario indicar que por su parte el contrato de arriendo se encuentra definido en el Código Civil (1887) en el artículo 1973, en el cual se especifica que este consiste en el surgimiento de obligaciones recíprocas entre dos partes arrendador y arrendatario, donde el primero se compromete a

conceder el goce de una cosa, y la otra parte tiene la obligación de pagar por el goce concedido sobre el bien inmueble para el caso que nos comprende.

Al mismo tiempo, el Código Civil (1887), en su artículo 1985, hace mención a que durante el contrato de arriendo se tiene la obligación por parte del arrendador de hacer todas las reparaciones necesarias para mantener el bien inmueble arrendado en buen estado, sin embargo, deja la salvedad que los arreglos locativos corresponden al arrendatario. Finalmente, el artículo 1994 deja expreso que no existe obligatoriedad por parte del arrendador de hacer reembolso al arrendatario de las mejoras útiles que en definitiva nunca aprobó o manifestó realizarlo.

De otra parte, el Código Civil (1887), en el artículo 1993 hace mención a un tipo de mejoras que son necesarias y que no son locativas, las cuales le corresponden al arrendador reembolsar al arrendatario, siempre y cuando este no las hubiera ocasionado por su culpa, este tipo de mejoras tienen como condición para su reembolso además de lo ya enunciado, que se debe informar al arrendador lo más pronto posible para que este las haga por su cuenta. Sin embargo, en caso de que el reporte de la necesidad de la mejora no pueda realizarse en el menor tiempo posible o el arrendador no efectúe las mejoras, esto será abonado al arrendatario, cuando esté probada la necesidad.

En consecuencia, de acuerdo a los enunciados anteriores, ha de entenderse que cuando el Estado realiza la contratación del arriendo de un bien inmueble a un particular, hace las veces de arrendatario y en esta medida, de acuerdo a lo establecido por el Código Civil, le correspondería efectuar todos

aquellos arreglos locativos, al igual que también podría realizar mejoras útiles y necesarias o indispensables, que en el caso de tratarse de mejoras útiles de cierta forma podrían ser reembolsadas por el arrendador, pero que en todo caso si no son consentidas por el mismo, no se tendrá la obligación de ser reintegradas al arrendatario y las mejoras indispensables en caso de ser realizadas por el arrendatario debe probarse su necesidad para el reintegro.

Por lo anterior, se hace indispensable tener presente las obligaciones de ley por parte del arrendatario, que para el caso que nos comprende sería el Estado, por consiguiente es necesario para el desarrollo del presente objetivo relacionar el Código Civil (1887), en los artículos 2029 y 2030, los cuales establecen unas obligaciones muy específicas al arrendatario que puntualmente se relaciona con arreglos locativos, en el entendido que se tiene la obligación de conservar la integridad de paredes al interior, reponer ventanas, puertas, cristales, mantener el buen estado de las puertas; es decir, efectuar mantenimientos para conservar el bien inmueble arrendado en las condiciones inicialmente entregadas.

Finalmente, para poder evidenciar de forma más clara la responsabilidad fiscal del ordenador del gasto en los contratos de arriendo cuando debe invertir recursos públicos en el bien inmueble de propiedad privada que ha sido arrendado, se trae a colación algunas consultas que han sido efectuadas sobre el caso específico. Por una parte, se encuentra el Memorando de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. de la Secretaría de Educación, el cual se encuentra referenciado así: I-2018-29129 del 09/05/201 y tiene como asunto emitir un concepto sobre la



posibilidad de realizar inversión de recursos públicos en inmuebles de particulares, que surgió de una consulta.

En este orden de ideas, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2018a), en mencionado documento para resolver la consulta planteada sobre la inversión de recursos públicos en inmuebles de particulares, realiza un análisis jurídico, el cual deja expreso que existe prohibición constitucional para hacer donaciones a particulares haciendo referencia al art. 355 de la Constitución Política de Colombia, pero a su vez reseña que existen algunas excepciones entre las cuales menciona al contrato de arrendamiento, y precisamente cuando el Estado es el arrendatario y el privado el arrendador, de tal forma que se cita el Código civil como norma que obliga al arrendatario a cumplir con obligaciones específicas de llevar a cabo todos aquellos arreglos que son locativos y a la posibilidad de realizar mejoras útiles que no necesariamente deben ser reembolsadas por el arrendador.

De ahí que, como respuesta indica que cuando el Estado realiza contrato de arrendamiento con un privado solo se podrá invertir recursos públicos en estos bienes inmuebles que son de particulares en los siguientes casos; para empezar, cuando la ley obligue a la Entidad Estatal en su calidad de arrendatario o en aquellas mejoras útiles que de acuerdo con el código civil habilitan al arrendatario – Estado a exigir su reembolso al propietario del bien inmueble, ya que en otros casos que no se configuren dentro de los indicados, se considera que se incurre en un detrimento patrimonial y se configura un enriquecimiento sin causa al privado (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2018a).

A continuación, se pone de presente el concepto emitido por la Secretaría Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., el cual surge como respuesta a un derecho de petición en la modalidad de consulta y que tiene como radicado el No 1-2019-21429. En este orden de ideas, como solución a la cuestión acerca de cómo es posible realizar inversiones en inmuebles que no son propiedad de la Secretaría, pero sobre los cuales se ejerce posesión se dio como respuesta que la Contraloría General de la República (2013), por medio del concepto 90112 del año 2013 expresó que en primera medida se consideraba no conveniente llevar a cabo la inversión de recursos públicos en bienes inmuebles que no son propiedad de una Entidad Estatal. No obstante, pone de presente algunos casos en los que el Estado podría llegar a efectuarlo en bienes inmuebles de particulares y señaló como situaciones específicas, cuando el Estado funge a título de usufructuario o arrendatario (Citado por Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2020).

Es de subrayar, que a su vez la Contraloría General de la República (2013), por medio del concepto 90112 del año 2013, indica que para evitar detrimento patrimonial por parte de la Entidad Estatal a la hora de invertir recursos en bienes inmuebles de particulares, lo primero que debe tener en cuenta es la regulación específica que tiene el código civil ya sea acerca del usufructo o arriendo, con la finalidad que solo se invierta recursos públicos que por ley esté obligada la Entidad en su calidad de usufructuaria, comodataria o arrendataria o en su defecto ejecutar recursos públicos en bienes inmuebles de particulares cuando en las calidades mencionadas, por ley pueda exigir el reembolso al propietario (Citado en Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2020).

Para concluir, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2020), puntualizó compartir el concepto emitido por la Contraloría General de la República y, por lo tanto, indica que solo se pueden invertir recursos públicos en bienes inmuebles que son propiedad de un privado, cuando el Estado los tiene a título de usufructo, comodato o arriendo y que de conformidad a la regulación del Código Civil, a la Entidad Estatal en calidad de las antes mencionadas tenga la obligación de ejecutar estos recursos públicos o que en caso de que requiera invertirlos el propietario tenga la obligación de reintegrarlos por ley.

Para terminar, se procede a concluir, que el Servidor Público que tiene facultades de ordenador del gasto, en los casos de tenencia de bienes inmuebles a título de Arrendatario por parte de la Entidad Estatal, en cuanto a responsabilidad fiscal, deberá ser muy cuidadoso a la hora de invertir recursos en el mencionado bien inmueble que le pertenece a un privado, partiendo de la base que existe prohibición de tipo constitucional que expresamente indica que no es posible que por parte del Estado se realicen donaciones o auxilios a un privado, ya que esto se considera un enriquecimiento sin causa.

No obstante, a partir de las consideraciones estudiadas, puede establecerse que existen algunas excepciones y precisamente es importante tener presente el contrato de arrendamiento, cuando el Estado es el arrendatario, teniendo en cuenta que en durante el plazo de ejecución de mencionado contrato puede suceder que: 1) Por el uso y paso del tiempo se requieran arreglos locativos; 2) Se precise la realización de mejoras indispensables o necesarias; y 3) Efectuar Mejoras útiles. En cualquiera de estos planteamientos, el ordenador del

gasto puede verse inmerso en la necesidad de invertir recursos públicos en el inmueble arrendado y que le pertenece a un particular.

De tal manera, que, de acuerdo a lo evidenciado en la normatividad y conceptos de la Contraloría General de la República y Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., el contrato de arrendamiento será una excepción, que permite al ordenador del gasto poder ejecutar recursos públicos en el bien inmueble. No obstante, su responsabilidad fiscal frente a estas situaciones se encuentra definido en que realmente por ley requiera invertir los recursos. Es decir, para el caso de los arreglos locativos el Código Civil ha dispuesto esta obligación al arrendatario, para los escenarios de mejoras indispensables y mejoras útiles, deberá verificar que estos recursos tengan la obligatoriedad de ser reintegrados por el propietario, so pena de verse inmerso en un detrimento patrimonial y en consecuencia resultar responsable fiscalmente.

## **6. Capítulo II: Parámetros jurídicos de la responsabilidad fiscal del ordenador del gasto en el marco de los contratos estatales de arrendamiento**

En cuanto al desarrollo del presente capítulo, se pone en contexto la responsabilidad fiscal y los elementos que son indispensables para su existencia, de manera que, esta información ayude a determinar los parámetros jurídicos, que debe tener presente el ordenador del gasto en los contratos estatales de arrendamiento de bienes inmuebles de propiedad de un privado, cuando el Estado funge en calidad de arrendatario. Por consiguiente, deberá tener presente cada uno de los aspectos jurídicos que regulan este procedimiento, partiendo desde las bases constitucionales, normas específicas y jurisprudencia que aborda el tema.

### **6.1 Elementos de la responsabilidad fiscal**

La responsabilidad fiscal está configurada por la existencia de tres (3) elementos: un daño o detrimento patrimonial al Estado, una conducta dolosa o gravemente culposa ocurrida en la gestión fiscal desarrollada por el funcionario o la entidad pública, y un nexo causal entre el daño patrimonial y la conducta (Patiño, 2011).

El daño patrimonial al Estado, de acuerdo con la Ley 610 de 2000, en su artículo 6, lo ha definido, como la lesión o afectación del patrimonio público, que se presenta como menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos o de los intereses patrimoniales del Estado, lo

cual es producido en el ejercicio de una función fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que no permite al Estado cumplir sus fines funcionales y misionales y a las entidades públicas dar cumplimiento a sus planes y proyectos (Congreso de la República de Colombia, 2000).

De acuerdo con la Corte Constitucional (2007), en su Sentencia C-340 de fecha 09 de mayo de esa misma anualidad, describe el daño de manera objetiva, pero para que exista responsabilidad fiscal debe haber una lesión al patrimonio, es decir, una afectación a los recursos económicos públicos. El término “lesión” tiene una connotación jurídica, en la cual el daño es antijurídico y que se concreta en menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro del bien jurídico tutelado.

Por otra parte, el daño en material fiscal, es precisado por la Corte Constitucional (1996), en la Sentencia SU-620 de fecha 13 de noviembre de ese mismo año, por medio de la cual se deja en claro que, en materia de responsabilidad fiscal, el daño debe ser valorado de acuerdo a factores de certeza, especificidad, anormalidad y cuantificación de acuerdo a su magnitud; no solo debe tasarse el monto del daño, sino también que si a pesar de haberse realizado la gestión fiscal irregular la administración obtuvo o no algún beneficio.

Una vez se ha verificado la ocurrencia del daño es necesario en la estructuración de la responsabilidad establecer la existencia de una conducta activa o de omisión, dolosa o culposa por parte de un funcionario o particular que ejerció función fiscal y que produjo daño, la conducta debe ser dolosa o gravemente culposa y ser atribuible a la persona que realizó dicha gestión.

En lo que concierne a la Culpa en la responsabilidad fiscal, es importante mencionar que, actualmente con la Corte Constitucional (2002), en la Sentencia C-619 de fecha 08 de agosto de ese mismo año, eliminó la conducta con culpa leve y la dejó solo en gravemente culposa, definiéndola como una negligencia grave que consiste en no manejar los negocios ajenos con el mismo cuidado que aun las personas negligentes o poco prudentes manejan sus propios asuntos; se presume culpa grave cuando se elaboran pliegos con condiciones ambiguas, incompletas y confusas que inducen a errores y al detrimento patrimonial del contratante.

## **6.2 Parámetros Jurídicos del Ordenador del Gasto en el contrato de arrendamiento**

Es de anotar, que una vez establecidos los elementos que configura la responsabilidad fiscal, enunciado el concepto de daño patrimonial establecido por la Ley, así como también se estudió jurisprudencia acerca del tema y teniendo presente que actualmente la culpa leve fue eliminada en materia de responsabilidad fiscal, y solo se dejó en existencia la culpa grave, es importante concretar los parámetros jurídicos que debe tener presente el Ordenador del Gasto de una Entidad Estatal, a la hora de ejecutar contratos de arrendamiento y que con ocasión requieran la inversión de recursos públicos durante su ejecución.

En lo que respecta a los parámetros jurídicos de la Responsabilidad Fiscal del ordenado del gasto en el marco de los contratos estatales de arrendamiento, se precisa que debe tener en cuenta como primera medida que para llevar a cabo esta contratación debe realizarlo a través de la modalidad de contratación directa

tal como lo establece la Ley 1150 de 2007 en el artículo 2, numeral 4 literal i (Congreso de la República de Colombia, 2007).

Sumando a lo anterior, jurídicamente debe tener presente que por tratarse de una contratación directa no se encuentra exceptuado de realizar un estudio donde verifique la conveniencia del arriendo del inmueble, al mismo tiempo estudie y analice el sector inmobiliario donde surge la necesidad y la comparación de cada uno de los posibles bienes inmuebles que pueden ser arrendados, tal y como lo dispone el Decreto 1082 de 2015, en el artículo 2.2.1.2.1.4.11 (Presidente de la República de Colombia, 2015).

De modo que, para empezar, es importante resaltar que los primeros parámetros jurídicos que debe tener en cuenta el ordenador del gasto en los contratos de arrendamiento, es la ley 1150 de 2007 y del Decreto 1082 de 2015, ya que estos indican la modalidad para seleccionar al contratista y el procedimiento y pasos a efectuar, de manera que, la Entidad Estatal lleve a cabo una correcta contratación, es decir con transparencia, selección objetiva, planeación, responsabilidad y economía, evitando incurrir en daños fiscales que ocasionen detrimento patrimonial.

Una vez seleccionado el contratista, todo ordenador del gasto debe tener presente que el bien inmueble arrendado es propiedad privada y no le pertenece al Estado, aun cuando por medio de este bien, se esté prestando un servicio de la Entidad Estatal, motivo por el cual conviene tener presente el concepto de contrato de arrendamiento, el cual ha sido definido por el Código Civil en su artículo 1973, como la existencia de dos partes Arrendador y Arrendatario, donde el primero



concede el goce de una cosa y el segundo se obliga a un pago por este (Código Civil, 1887).

Del mismo modo, a través de la jurisprudencia también se ha establecido el concepto de contrato de arrendamiento y en este sentido el Consejo de Estado (2015), por medio de la Sentencia de fecha 18 de junio de esa misma anualidad, ha indicado que el contrato de arrendamiento de bienes inmuebles tiene elementos específicos los cuales son: que es bilateral, oneroso, conmutativo y de tracto sucesivo. Explica que es bilateral porque tiene dos partes que son el arrendador y el arrendatario; es oneroso, porque debe tener un precio como requisito esencial de manera que, si llegara a carecer de este, se convierte en otro tipo de contrato como por ejemplo un comodato; es conmutativo, porque tiene dos sujetos contractuales; y finalmente, de tracto sucesivo, porque su ejecución no es instantánea, por el contrario, se desarrolla de forma periódica y continua.

Teniendo presente el concepto de contrato de arrendamiento, bajo los parámetros jurídicos indicados, se ha de entender que ese bien inmueble dado en arriendo para la prestación de algún servicio de la Entidad Estatal le pertenece a un particular, que recibe a cambio el valor de un precio que ha sido pactado entre las partes que se denomina canon de arrendamiento y por lo tanto, el Ordenador del gasto de una Entidad Estatal, al momento de realizar cualquier tipo de mejora o arreglo en el bien inmueble arrendado y que le pertenece a una persona natural o jurídica de derecho privado, deberá ser muy cuidadoso en no incurrir en algún detrimento patrimonial, es decir, en generar un enriquecimiento a este particular sin ninguna causa.

Por consiguiente, debe tener presente como parámetro jurídico la Constitución Política de Colombia (1991), en la cual a través de los artículos artículos 355 y 136 numeral 4, dejan en claro, de forma expresa una prohibición de efectuar donaciones o auxilios o enriquecer sin causa a una persona natural o jurídica de derecho privado por parte del Estado, de ahí que, el ordenador del gasto a la hora de ejecutar recursos en un bien inmueble de un particular debe tener presente mencionada prohibición, ya que puede verse inmerso en actuaciones que van en contra de las disposiciones constitucionales.

De acuerdo con la Alcaldía Mayor de Bogotá (2018b), mediante el Concepto No 220181011 del mismo año, el cual tiene como asunto la respuesta a derecho de petición de consulta / Radicados Contraloría de Bogotá, D.C. 1-2018-00577, 2-2018-00278, DPC-41-18. Radicado No. 1-2018-428, se evidencia una serie de parámetros jurídicos que se establecen a la hora de otorgar respuesta al cuestionamiento consultado, sobre si pueden las Entidades Públicas destinar recursos para llevar a cabo la ejecución de arreglos locativos y mejoras a inmuebles sobre los cuales solo se ejerce la mera tenencia, como es el caso del bien inmueble que le pertenece a una persona de derecho privado y que el Estado tiene la calidad de arrendatario. Este concepto, se refiere a una sentencia del Consejo de Estado, que, al realizar su búsqueda, frente al tema permite establecer parámetros jurídicos en el contrato de arriendo para el ordenador del gasto.

Así las cosas, el Consejo de Estado (2015b), mediante sentencia de fecha 29 de abril de esa anualidad, hace referencia a su concepto y el significado de mejoras, las cuales las divide en necesarias, útiles y voluptarias, aduciendo que

las primeras son las que se realizan para impedir que el bien inmueble se pierda o deteriore, las segundas precisamente no sirven para preservar el bien, pero si aumentan su valor y finalmente las voluptarias que sirven para embellecer el bien.

Por tanto, se observa que a través de la respuesta de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2018 b), en su concepto No 220181011 del año 2018, para el desarrollo de la respuesta establece el parámetro jurídico jurisprudencial, que para el presente caso permite establecer el tipo de mejoras en las cuales un ordenador del gasto puede verse inmerso a la hora de ejecutar un contrato de arrendamiento de un bien inmueble.

Posteriormente, el Consejo de Estado (2015b), mediante sentencia de fecha 29 de abril de ese mismo año, trae a colación el Código Civil, para indicar que, por medio de esta Ley, a través del artículo 1993, se conceptualiza las mejoras necesarias, que son las mismas que han sido catalogadas como indispensables y que precisamente no se trata de arreglos locativos. Estas mejoras se caracterizan porque le corresponden al arrendador y si el arrendatario se ve obligado a realizarlas deberán ser reembolsadas por parte del arrendador.

En esa misma sentencia, continúa haciendo alusión al Código Civil, indicando que por medio del artículo 1985, permite ver de forma clara la responsabilidad de cada una de las partes frente a las mejoras necesarias o indispensables y lo que corresponde a arreglos locativos, para lo cual se debe tener presente que las primeras como ya se hizo mención corresponden al arrendador y tienen el carácter de ser reembolsables; por su parte los arreglos locativos son obligatorios para el arrendatario, no obstante, como excepción a esta

regla es que se pueden convertir en reembolsables, siempre y cuando provengan de fuerza mayor o caso fortuito, o de la mala calidad de la cosa arrendada (Consejo de Estado, 2015b).

En este fallo pone de presente que existen las mejoras útiles y que en razón a que estas no son destinadas a la conservación del bien, sino que tienen que ver con colocarlo en un mejor estado, no será obligatorio el reembolso por parte del arrendador al arrendatario. También se refiere al Código Civil respecto a los arreglos locativos, los cuales pueden evidenciarse en el artículo 2028 de la mencionada Ley, y que precisamente se indica que están a cargo del arrendatario, en la medida que estos arreglos se precisan con la finalidad de mantener el bien inmueble en el estado que fue arrendado; también se refiere al contrato de arrendamiento y la obligación que tiene el arrendador de efectuar las mejoras indispensables o necesarias y la obligación de ejecutar arreglos locativos por parte del arrendatario, conforme lo señala el Código Civil en el artículo 1985 (Consejo de Estado, 2015b).

Para terminar, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2018b), mediante el Concepto No 220181011 de esa anualidad, hace un compendio de las normas aplicables a los contratos de arriendo destacando el Código Civil, los artículos 1973, por medio del cual se define el concepto de contrato de arrendamiento, el artículo 1977, el cual indica que las partes en el contrato de arrendamiento son arrendador y arrendatario, siendo el primero el que concede el goce de la cosa y quien da el precio al arrendatario, el artículo 1982, que describe las obligaciones del arrendador, el artículo 1985, que trata sobre la responsabilidad del

mantenimiento del bien arrendado, artículo 1986, el cual indica que el arrendador no puede realizar obras o mejoras en el bien inmueble dado en arriendo que llegaren a perturbar el goce del inmueble.

Además este concepto hace mención al artículo 1990, indicando la terminación del contrato por mal estado del bien e incluso rescisión del contrato, cuando se impida hacer uso de este, el artículo 1993, obligación del arrendador de reembolsar las mejoras necesarias que no son locativas, el artículo 1994, trata sobre las mejoras útiles y la no obligación de su reembolso por parte del arrendador al arrendatario, el artículo 1997, que trata sobre la obligación que se tiene en calidad de arrendatario en la conservación del bien, el artículo 1998, que trata sobre las reparaciones locativas, las cuales corresponden al arrendatario, el artículo 2028, en el cual se aclara que la obligación de los arreglos locativos están a cargo del arrendatario, consistiendo esto en mantener el bien en las condiciones recibidas, sin embargo, no se hará responsable de arreglos locativos que provengan de la mala calidad del inmueble o que sean por fuerza mayor o caso fortuito y finalmente el artículo 2029, que trata sobre las obligaciones del inquilino (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2018b).

Es de resaltar, que la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2018b), mediante el Concepto No 220181011 de esa vigencia, termina por realizar algunas conclusiones respecto al contrato de arrendamiento; en primer lugar, precisa sobre la obligación que tiene el arrendador en mantener el bien en buen estado, funcional para el fin que fue alquilado por el arrendatario; en segundo lugar, se refiere a los arreglos locativos que le corresponden al arrendatario, haciendo la

salvedad que no pueden provenir por mala calidad del bien arrendado o de una fuerza mayor o caso fortuito; en tercer lugar, se refiere a la obligación que tiene el arrendador con al arrendatario en reembolsar el costo de las mejoras necesarias; y por último, hace alusión a la no obligación por parte del arrendador a reembolsar el costo de mejoras útiles, que no ha consentido en esta condición de abonarlas.

De manera que, la respuesta a la consulta efectuada la resumió en que, en los contratos de arrendamiento, en los que el Estado tiene la calidad de arrendatario, solo podrá realizar reparaciones locativas, que como ya se expresó, tiene que ver con todos aquellos arreglos que tienden a mantener el bien inmueble arrendado en las mismas condiciones que fue entregado por el arrendador (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2018b).

Es de anotar, que este concepto, omite hacer referencia a la posibilidad de invertir recursos públicos a título de mejoras necesarias y útiles, no obstante, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2020), en una consulta similar y como se indicó en el desarrollo del capítulo I, precisó que solo es posible la inversión de recursos públicos, en bienes inmuebles que son propiedad de un privado, cuando el Estado los tiene a título de usufructo, comodato o arriendo y que de conformidad a la regulación del Código Civil, a la Entidad Estatal en calidad de las antes mencionadas tenga la obligación de ejecutar estos recursos públicos, o que en caso de que requiera invertirlos el propietario, tenga la obligación de reintegrarlos por ley, destacando que la mencionada solución se basó en conceptos de la Contraloría General de la República.

Así las cosas, se evidencia que, mediante un concepto más reciente, la misma Alcaldía Mayor de Bogotá, dejó abierta la posibilidad de no solo invertir recursos públicos en bienes inmuebles de propiedad de un privado que han sido arrendados al Estado, cuando se tiene la obligación de efectuar arreglos locativos, sino en aquellos casos que las mejoras se configuren reembolsables.

Vale resaltar, que se encontró necesario para el desarrollo del presente capítulo complementar la información con el Concepto 220181011 de 2018, de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., porque para su desarrollo se tuvo en cuenta la totalidad de parámetros jurídicos de la tipología de estos contratos y que en consecuencia al ordenador del gasto, conviene tener presente a la hora de ejecutar recursos públicos en bienes inmuebles de particulares, que han sido arrendados al Estado, además porque resulta importante conocer las obligaciones que adquiere la Administración en su calidad de arrendataria.

De forma global, se tiene que los parámetros jurídicos de la responsabilidad fiscal del ordenador del gasto en los contratos de arriendo son los siguientes:

**Tabla 1. Normatividad y Jurisprudencia**

<b>Parámetro jurídico</b>	<b>Justificación</b>
Constitución Política de Colombia (1991) artículos 355 y 136 numeral 4	Porque estos artículos dejan claro la prohibición expresa de hacer donaciones y/o auxilios a personas de Derecho privado.
Ley 1150 de 2007, artículo 2 numeral 4 literal i (Congreso de la República de Colombia, 2007)	El ordenador del gasto, debe adelantar el proceso contractual para el arrendamiento de bien inmueble del particular, bajo la modalidad de contratación directa.
Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.11. (Presidente de la República de Colombia, 2015)	Es indispensable, para tener presente que, para el contrato de arrendamiento, se requiere realizar estudio del sector inmobiliario y comparar precios.
Código Civil (1887), artículo 1973	Define el contrato de arrendamiento

Código Civil (1887), artículo 1977	Establece de forma clara las partes en el contrato de arrendamiento, indicando que estas son arrendador y arrendatario, siendo el primero el que concede el goce de la cosa y quien da el precio al arrendatario.
Código Civil (1887), artículo 1982	Permite conocer las obligaciones del arrendador.
Código Civil (1887), artículo 1985	Establece como responsabilidad del arrendador la de realizar mantenimiento del bien arrendado o reembolso de estas mejoras al arrendatario.
Código Civil (1887), artículo 1986	Por medio del cual indica que el arrendador no puede realizar obras o mejoras en el bien inmueble dado en arriendo que llegaren a perturbar el goce del inmueble.
Código Civil (1887), artículo 1990	Establece el derecho al arrendatario de realizar la terminación del contrato o rescisión, por el mal estado del bien, que no permite hacer uso de este.
Código Civil (1887), artículo 1993	Establece la obligación del arrendador de reembolsar las mejoras necesarias que no son locativas.
Código Civil (1887), artículo 1994	Se refiere a las mejoras útiles y la no obligación de su reembolso por parte del arrendador al arrendatario.
Código Civil (1887), artículo 1997	Trata sobre la obligación que se tiene en calidad de arrendatario en la conservación del bien.
Código Civil (1887), artículo 1998	Establece la obligación por parte del arrendatario de realizar todos los arreglos locativos.
Código Civil (1887), artículo 2028	Por medio del cual, se aclara que la obligación de los arreglos locativos está a cargo del arrendatario, consistiendo esto en mantener el bien en las condiciones recibidas, sin embargo, no se hará responsable de arreglos locativos que provengan de la mala calidad del inmueble o que sean por fuerza mayor o caso fortuito
Código Civil (1887), artículo 2029	Establece las obligaciones que tiene el inquilino.
Código Civil (1887), artículo 2030	Se suma este artículo, partiendo de la base que establece que la negligencia del arrendatario en el mantenimiento del bien en el estado que fue entregado puede ocasionar indemnizaciones o cesar el arrendamiento para los casos más graves.
Ley 610 de 2000 (Congreso de la República de Colombia, 2000).	Define el significado de daño patrimonial, indicando que este corresponde a una lesión o afectación al patrimonio público, y que se produce en el ejercicio de una función fiscal antieconómica, ineficiente e inoportuna, que no permite el cumplimiento de los fines funcionales y misionales del Estado.
<b>Parámetro jurídico</b>	<b>Justificación</b>
Corte Constitucional (2007), en su Sentencia C-340 de fecha 09 de mayo de esa misma anualidad.	En la sentencia, se hace una descripción de la concepción de daño, indicando de manera específica que para que exista realmente responsabilidad fiscal debe suceder una lesión al patrimonio.
Corte Constitucional (1996), en la Sentencia SU-620 de fecha 13 de noviembre de ese mismo año.	En mencionada Sentencia, se especifica que, en materia de responsabilidad fiscal, el daño se valora de acuerdo a factores de certeza, especificidad, anormalidad y cuantificación de acuerdo a su magnitud; no solo debe tasarse el monto del daño, sino también que si a pesar de haberse realizado la gestión fiscal irregular la administración obtuvo o no algún beneficio.



Corte Constitucional (2002), en la Sentencia C- 619 de fecha 08 de agosto de esa anualidad.	Como factor importante a tener en cuenta, es que la Corte Constitucional en esta sentencia, eliminó la conducta con culpa leve y la dejó solo en gravemente culposa.
---	--

*Nota:* Autoría propia basada en las normas y la jurisprudencia.

La anterior compilación de disposiciones normativas y jurisprudenciales, se relacionan porque para el ordenador del gasto en la ejecución de contratos de arrendamiento, le es importante conocer y tener presente cada uno de estos parámetros jurídicos, en aras de evitar incurrir en un proceso de responsabilidad fiscal. Es de anotar, que pese, a que, respecto al tema de la posibilidad de invertir recursos públicos en bienes inmuebles arrendados por un privado al Estado, ha sido motivo de consulta y resuelto a través de conceptos, no se establecieron como parámetros jurídicos, ya que de acuerdo con el Congreso de la República de Colombia (2011), la Ley 1437 de 2011, en su artículo 28, hace referencia a que los conceptos que son emitidos por las autoridades no son de obligatorio cumplimiento.

No obstante, se concluye que, para el desarrollo del primer y segundo capítulo estos conceptos han sido importantes ya que han aportado en gran medida los parámetros jurídicos en los contratos de arrendamiento y que son soporte y base para que el ordenador del gasto pueda establecer de qué forma puede invertir recursos públicos en estos bienes inmuebles, sin generar un daño al patrimonio y enriquecer al privado sin justa causa.

## **7. Capítulo III: Gestión fiscal en el marco de los contratos estatales de arrendamiento respecto a las mejoras realizadas al bien inmueble arrendado**

En el presente capítulo se desarrollará el concepto de gestión fiscal y relación de causalidad o nexo causal, para poder abordar, en complemento con los objetivos desarrollados hasta el momento, la gestión fiscal de los parámetros jurídicos que debe adelantar el ordenador del gasto en los contratos estatales de arrendamiento de bienes inmuebles, que le pertenecen a una persona natural o jurídica de derecho privado. Finalmente, así validar cada una de las actividades, que, conforme a estos parámetros jurídicos, ayudan a respaldar al ordenador el gasto en su gestión y cuidado de los recursos públicos cuando se encuentra frente a la ejecución de contratos de arrendamiento de bienes inmuebles propiedad de un privado.

### **7.1 Gestión Fiscal**

La gestión fiscal, de acuerdo, con la Ley 610 de 2000 en su artículo 3, la ha definido como la realización en conjunto de actividades económicas, jurídicas o tecnológicas, que efectúan los funcionarios públicos o particulares privados que tengan a su cargo el manejo de recursos públicos y que en consecuencia deben destinarse para satisfacer necesidades que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado (Congreso de la República de Colombia, 2002). De ahí que, el manejo de estos recursos debe realizarse bajo los principios de legalidad,

eficiencia, eficacia, economía, equidad, imparcialidad, moralidad, publicidad, entre otros.

Con base en lo indicado, se colige que para que exista responsabilidad fiscal debe haberse ejercido funciones de gestión fiscal, porque si un funcionario en desarrollo de su labor produce un detrimento patrimonial, pero no desarrollaba funciones de gestión fiscal, entonces la responsabilidad que le compete es de otro tipo y debe resarcir el daño por otro medio. En este sentido, la Corte Constitucional (2001), en la Sentencia C-840 de fecha 9 de agosto de ese mismo año, en relación con la gestión fiscal, hizo precisiones que le otorgaron a la Contraloría herramientas para establecer si en un proceso un servidor público se encontraba realizando dicha gestión y si tenía, por lo tanto, responsabilidad fiscal.

## **7.2 Relación de causalidad o nexos causal**

El nexo causal es la relación necesaria e ineludible que debe existir entre la conducta del funcionario público que dio origen al daño, ya sea por dolo o por culpa grave, para establecer ese vínculo se debe realizar un análisis minucioso en donde se evidencia la relación de causa-efecto entre la conducta del plegado por el gestor fiscal y el daño, lo cual debe ser determinante. Es decir, el daño ha sido generado por causa de la conducta, sin que haya ocurrido caso fortuito o fuerza mayor.

En este punto, es importante destacar que, aunque la legislación es amplia en el tema de la responsabilidad fiscal, no lo es en lo correspondiente a la indemnización, de modo que, la Corte Constitucional (2001), en la sentencia C-

840 de fecha 9 de agosto de esa anualidad, expresa que la indemnización debe ser integral, de tal forma que incluya el valor del bien perdido o lesionado (daño emergente) y el monto de lo que se ha dejado de percibir en virtud de tal lesión (lucro cesante), el alcance del perjuicio por lucro cesante queda a consideración del operador jurídico.

### **7.3 Gestión Fiscal de los Parámetros Jurídicos, en los Contratos de Arriendo con el Estado y las mejoras**

Teniendo presente los parámetros jurídicos, conforme a lo indicado en el capítulo II del presente trabajo investigativo, y de acuerdo a lo desarrollado hasta ahora en el presente capítulo, en lo que respecta a gestión fiscal y nexo causal, es importante tener presente que, para el desarrollo del tercer objetivo planteado, se hace indispensable validar la gestión fiscal en los parámetros jurídicos que han sido planteados en cuanto a la responsabilidad fiscal del ordenador del gasto en los contratos de arrendamiento.

En este orden de ideas, Colombia Compra Eficiente (2015), ha establecido una minuta con un contenido importante para la realización del contrato de arrendamiento de bienes inmuebles que en su momento deba celebrar las Entidades Estatales en calidad de arrendatarias con personas naturales o jurídicas de derecho privado, en mencionado documento se puede evidenciar la gestión fiscal que el ordenador del gasto debe validar y efectuar, ya que se encuentran directrices de las diferentes actividades a desempeñar en mencionado contrato.

Para empezar, Colombia Compra Eficiente (2015), precisa que, en el acuerdo contractual del arrendamiento, se indique la misión de la Entidad Estatal y la relación que esta tiene con el contrato a ejecutar, a su vez hacer una descripción de la necesidad que se pretende satisfacer, dejar la constancia y evidencia que se efectuaron los estudios previos correspondientes conforme lo consagra el Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.2.1.4.11., aplicación de la modalidad de contratación correcta acorde a la Ley 1150 de 2007, artículo 2 numeral 4 literal i, verificar y validar que el proceso contractual fue planeado e incluido en el Plan anual de adquisiciones de la Entidad Estatal y la motivación correspondiente para llevar a cabo la respectiva contratación.

De ahí que, ha de entenderse que el ordenador del gasto dentro de su gestión fiscal debe realizar una serie de actividades correspondientes a los considerandos del acuerdo contractual, que básicamente tienen que ver con el planteamiento, descripción y justificación de la necesidad, que permite reconocer el por qué y para qué de la contratación, su justificación y la forma en que esta ayuda al cumplimiento de los fines institucionales, así como dejar en evidencia toda la gestión fiscal contractual en el acuerdo de voluntades del arriendo (Colombia Compra Eficiente, 2015).

Cabe destacar, que las actividades anteriormente relacionadas, tienen sustento en la planeación, que hace parte de los principios de la contratación estatal. Sin embargo, como dato importante, de acuerdo con Jaimes (2018), pese a que este principio se encuentra inmerso en la contratación estatal, no ha sido tipificado dentro de la normatividad, ya que solo se llega a su concepto y

aplicación, por medio de jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional, como el Consejo de Estado y doctrinas.

De acuerdo con Medina y Hurtado (2020), la planeación en materia de contratación estatal es un principio obligatorio para las Entidades Estales que se debe reflejar en el proceso contractual, partiendo de la base que este permite establecer documentos claros, que ayudan a comprender fácilmente la justificación en la celebración de un contrato estatal, es decir, cumplir con los fines institucionales.

Por consiguiente, de acuerdo a lo enunciado hasta el momento, la gestión fiscal del ordenador del gasto en cuanto a los parámetros jurídicos en el contrato de arrendamiento de bien inmueble de propiedad de un privado, parte de la base de la aplicación del principio de planeación, en el entendido que de acuerdo a como se establece en la minuta del contrato de arrendamiento de Colombia Compra Eficiente (2015), las primeras actividades se orientan a incluir la necesidad del contrato en el Plan Anual de Adquisiciones, así como a llevar a cabo los respectivos estudios previos, definir y justificar la modalidad de contratación, motivación general del proceso contractual, todas estas actividades previas que se encuadran en el concepto de aplicabilidad del principio de planeación.

En lo que respecta a este asunto, es importante tener presente el Código Civil (1887) el artículo 1973, ya que le permitirá al ordenador del gasto en su gestión fiscal, definir e identificar las partes del contrato de arrendamiento, con la facilidad de establecer dicha información, en el entendido que el mencionado

artículo de forma clara anuncia que, el arrendador es la parte que concede el uso de la cosa, que para el caso objeto de estudio se refiera al bien inmueble, y el arrendatario, es la parte que paga el precio por el alquiler del bien.

Por lo tanto, de esta información se irá desprendiendo una serie de obligaciones, actividades y cláusulas que corresponden al contrato de arrendamiento, pero que serán claras para cada una de las partes, evitando confusiones que conlleven a la negligencia de la ejecución del contrato, por posibles ambigüedades y en su defecto un potencial detrimento patrimonial que menoscabe los recursos del Estado.

A su vez, Colombia Compra Eficiente (2015), en el contrato tipo de arrendamiento de inmueble, permite evidenciar que, dentro de la gestión fiscal del ordenador del gasto, debe definir y dejar en claro las partes del contrato, es decir, individualizar tanto al Arrendador como al Arrendatario. Establece dentro de su clausulado la indicación del objeto del contrato, el cual debe detallar la ubicación del inmueble, su dirección exacta, la escritura pública, matrícula inmobiliaria, la descripción del bien con la indicación de sus linderos dejando la expresión que el arriendo del bien inmueble es de cuerpo cierto.

Del anterior postulado, se deduce que esta actividad o gestión fiscal concerniente al objeto del contrato, es vital en el acuerdo de voluntades, ya que especifica e identifica una serie de información trascendental para la individualización del bien inmueble, evitando confusiones entre las partes e incluso a terceros que actúen como veedores o para el ciudadano común que se interese en mencionada información pública.

Al mismo tiempo, el ordenador del gasto en su gestión fiscal, conforme a los parámetros jurídicos del contrato de arrendamiento de bien inmueble de propiedad de un privado al Estado, le corresponde establecer el valor del contrato y su forma de pago, esta actividad financiera deberá indicar las condiciones del pago y hacer referencia al IVA. En la eventualidad que exista algún pago por concepto de administración, deberá reflejarse las características del pago por parte del arrendatario al arrendador, observando la importancia de indicar que la Entidad Estatal no reconoce pagos extraordinarios de administración y que estos estarán a cargo del arrendador. De igual forma, se deberá enunciar la obligación que tiene el contratista frente al pago de aportes parafiscales, según corresponda, como condición a cumplir para el respectivo pago por parte de la Entidad Estatal (Colombia Compra Eficiente, 2015).

De manera que, conforme a lo indicado, respecto a la gestión fiscal en cuanto a establecer el pago y la forma de realizarlo en el contrato de arrendamiento por parte del ordenador del gasto, se puede concluir que, es un aspecto indispensable las precisiones detalladas por Colombia Compra Eficiente (2015), en el contrato tipo de arrendamiento dispuesto por esta Entidad, porque detalla y le obliga al arrendatario a la no variación del precio pactado y una negación expresa de adicionar recursos públicos para pagos extras. De tal forma que, esto se evidencia como un cuidado a los dineros públicos que administra la Entidad Estatal.

Por otra parte, Colombia Compra Eficiente (2015), en el contrato tipo de arrendamiento de bien inmueble, establece como actividad, mencionar una



cláusula que corresponda a declaraciones por parte del arrendador, las cuales en resumen consisten en dejar manifestado que este, ha conocido y aceptado los documentos del proceso contractual, que se le respetó el debido proceso y su derecho a contradecir, de manera que, contó con el tiempo para solicitar aclaraciones y modificaciones y que estas fueron resueltas por la administración, que el arrendador se encuentra habilitado para contratar con el Estado, que se encuentra a paz y salvo respecto a parafiscales, que el valor del contrato incluye gastos, costos, derechos, tasas, impuestos y todas aquellas contribuciones necesarias para el cumplimiento del objeto contractual, y la declaración expresa de origen de recursos lícitos por parte del arrendador.

Se evidencia, la anterior actividad del ordenador del gasto dentro de su gestión, que es necesaria, en la medida que esto deja salvedad en cuanto al conocimiento del proceso al arrendador en su totalidad y la aceptación de cada una de las especificaciones establecidas.

De otro lado, como factor imprescindible en el contrato de arrendamiento, es la indicación del plazo de ejecución, revelando la fecha en que se inicia y la que deberá finalizar. En este aspecto se podrá dejar salvedades acerca de la posibilidad de la utilización de vigencias futuras, si así consiste la necesidad de la Entidad Estatal (Colombia Compra Eficiente, 2015).

En cuanto al plazo de ejecución en el contrato de arrendamiento con una Entidad Estatal, conforme a lo indicado por Lucas (2021), a pesar de que la Ley 80 de 1993 no los regule, estos no dejan de ser contratos estatales, y en este orden de ideas, deben sujetarse a los principios de la contratación estatal y la función

pública, de tal manera que, aunque la tipología del mencionado contrato permita la prórroga automática, en materia de contratación estatal esto no es posible, ya que podría llegar a transgredir el patrimonio público y la gestión eficiente de los recursos.

En aras de continuar validando la gestión fiscal del ordenador del gasto, de acuerdo a los parámetros jurídicos en el contrato de arrendamiento, Colombia Compra Eficiente (2015), precisa establecer en la minuta del contrato los derechos del arrendador, obligaciones particulares del arrendador, derechos particulares de la Entidad Estatal contratante y obligaciones generales de la Entidad Estatal contratante.

Con respecto a los derechos del arrendador, precisa el de recibir el pago del contrato en la forma que se hubiere establecido, en lo concerniente a obligaciones particulares del arrendador, relaciona la de entregar el bien inmueble en buen estado con disponibilidad de servicios, bienes o usos conexos y los que hubieran sido convenidos de forma adicional, así como el mantenimiento del inmueble en buen estado. A su vez, la obligación de librar a la Entidad de toda perturbación en el uso y goce del inmueble, disponer a fecha de la entrega del inmueble, debe estar al día por concepto de servicios, cuotas de administración, impuestos entre otros (Colombia Compra Eficiente 2015).

De igual forma, es necesario dejar implícito un tiempo para desocupar el inmueble una vez finalizado el contrato, la obligación de presentar facturas a tiempo para los respectivos pagos, así como recalcar nuevamente sobre realizar

todos aquellos pagos extras que correspondan a impuestos, contribuciones o cuotas extraordinarias de la administración (Colombia Compra Eficiente 2015).

En cuanto a derechos particulares de la Entidad Estatal, se hizo referencia al uso de la imposición de multas o cláusula penal, y en lo correspondiente a las obligaciones generales de la Entidad, preciso que debe conservar el inmueble en buen estado, salvo deterioro ocasionado por el uso, pagar el canon de arrendamiento, cuotas de administración que sean ordinarias y los servicios. Al mismo tiempo, hacer las reparaciones locativas, permitir visitas por parte del arrendador para verificar el estado del bien inmueble, ejercer la supervisión del contrato, responder requerimientos del arrendador y restituir el bien inmueble a la terminación del contrato, en los términos que fueron señalados (Colombia Compra Eficiente, 2015). Cabe mencionar que esta gestión del ordenador del gasto, en cuanto a obligaciones y derechos de cada una de las partes, corresponden a parámetros jurídicos del contrato de arriendo establecidos en el Código Civil y que fueron reflejados en el Capítulo II de la presente investigación.

De otro lado, también se evidencia, que el contrato arrendamiento, como todo contrato estatal, debe contener la cláusula de confidencialidad, de manera que, las partes deberán poner en conocimiento que información reviste este carácter, con la finalidad que se le conserve y se respete por cada una de las partes. En materia del contrato de arrendamiento de bien inmueble de propiedad privada al Estado, resulta indispensable en la gestión contractual, para evitar posibles daños fiscales, que el ordenador del gasto establezca de forma clara y precisa la obligación del arrendador de hacer la entrega del inmueble indicando la

fecha y la necesidad de realizar un inventario, dejando constancia del Estado del bien, así como también indicará la fecha de entrega del inmueble, para lo cual se requiere nuevamente de la validación y verificación del inventario y el estado del bien inmueble (Colombia Compra Eficiente, 2015).

Se subraya que, dentro de la gestión contractual que adelanta el servidor público que funge como ordenador del gasto, le es procedente establecer para la ejecución de contratos de arrendamiento de propiedad de un particular al Estado, lo concerniente a los servicios públicos del bien inmueble alquilado, dado que, es imprescindible precisar que estos deberán ser pagados por la Entidad Estatal a partir que se efectúe la entrega del bien al arrendado (Colombia Compra Eficiente, 2015). Esta actividad o acción es preventiva en el cuidado de los recursos públicos, ya que permite tener claridad en el momento que la Entidad Estatal deberá iniciar el pago de los servicios y evitar pagos excesivos en fechas no correspondientes.

Conviene indicar, como ya se ha enunciado con anterioridad, que en la eventualidad de un arrendamiento de bien inmueble es inevitable dejar de lado el tema correspondiente a las reparaciones y mejoras, para lo cual, en el caso del ordenador del gasto frente a un contrato de arrendamiento de bien inmueble de propiedad de un particular, le es imprescindible en su gestión hacer uso de los parámetros jurídicos que regulan este aspecto y dejarlo plasmado en el acuerdo contractual. Es decir, establecer la obligación del arrendador de realizar las reparaciones necesarias del inmueble de acuerdo a lo que ya se ha estudiado sobre el Código Civil, artículo 1985. Al mismo tiempo, el ordenador del gasto,

conforme a los parámetros jurídicos indicados por el Código Civil, le es conveniente estipular en el escrito contractual, que en su calidad de arrendatario se abstendrá de realizar mejoras directas o modificaciones al inmueble a menos que sean locativas, sin la autorización del Arrendador (Colombia Compra Eficiente, 2015).

Vale resaltar que el contrato de arrendamiento de bien inmueble de propiedad de un particular al Estado, como todo contrato estatal, le corresponde al ordenador del gasto, establecer cláusulas correspondientes a multas, sanción penal y las garantías exigidas según corresponda (Colombia Compra Eficiente, 2015). Esta gestión contractual resulta importante porque permite conocer el procedimiento y posibles sanciones a que se puede ver inmerso el contratista en caso de un incumplimiento total o parcial, de manera que también cuida el patrimonio y recursos públicos.

A su vez, la Entidad Estatal, como en todo contrato estatal, debe referirse a la independencia, en este caso a la del arrendador, de tal manera que, se establezca que el mencionado, no es mandante, agente o representante de la Entidad Estatal y que en consecuencia no puede hablar por ella o comprometerse en nombre de misma. En lo que respecta a la cesión, eventualidad que puede generarse en cualquier tipo de contrato, resulta necesario desde el ordenador del gasto, indicar en el acuerdo de voluntades, que el arrendador no puede ceder de manera total o parcial sus derechos u obligaciones generadas en el contrato de arrendamiento, sin previa autorización de la Entidad Contratante. Al mismo tiempo, se deberá hacer mención a que en la medida que el arrendador sea objeto de

fusión, escisión o cambio de control, deberá informar oportunamente a la Entidad para solicitarle consentimiento (Colombia Compra Eficiente, 2015).

Es importante establecer una cláusula de indemnidad, de tal manera que el arrendador frente a daños ocasionados a terceros deberá mantener a la Entidad Estatal indemne. Por otra parte, también se refiere a establecer una cláusula de caso fortuito y fuerza mayor, por medio de la cual, cualquiera de las partes con ocasión al incumplimiento de obligaciones por eventualidades de fuerza mayor o caso fortuito quedaran exoneradas de responsabilidad. Finalmente, establece la necesidad de relacionar los documentos que hacen parte integral del contrato, lo que permite evidenciar la gestión previa que ha efectuado el ordenador del gasto, así como establecer los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato y para terminar el lugar de ejecución y domicilio contractual (Colombia Compra Eficiente, 2015).

De igual forma, Colombia Compra Eficiente (2015), contempla en el documento tipo de contrato de arrendamiento, tener presente, disposiciones para la solución de controversias, que como en todo contrato, pueden surgir entre las partes, de manera que, haciendo uso de los mecanismos alternos de solución de conflictos, conviene establecer el procedimiento a seguir en caso de que se presenten diferencias y desacuerdos entre las partes. Cabe mencionar que, también resulta importante, como en todo contrato, establecer e identificar las formas y medios de notificaciones a las partes, esto con la finalidad de poder crear canales oficiales de comunicación entre las ellas. De otro lado, también es

característico de todo contrato estatal, designar un supervisor que tendrá la obligación de verificar y hacer seguimiento al cumplimiento del objeto del contrato.

En lo que respecta, a la designación de supervisor, es necesario para el cuidado de los recursos públicos, teniendo presente que de acuerdo a la Ley 1474 de 2011 en su artículo 83, la Entidad Estatal está obligada a realizar el seguimiento permanente al contrato estatal, con la finalidad que se verifique su correcta ejecución, actividad o gestión que puede realizarse a través de la designación de un supervisor o interventor. El artículo 83 explica que la supervisión consiste en hacer seguimiento al contrato estatal en todos sus aspectos, es decir, técnico, financiero, administrativo, contable y jurídico, de tal forma que se verifique el real cumplimiento del objeto contractual (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Para concluir, se resalta que, la gestión fiscal es de suma importancia en estos contratos de arrendamiento de bienes inmuebles de propiedad privada al Estado, porque el ordenador del gasto, puede desde la etapa previa justificar y planear las necesidades de la Entidad y en ese orden de ideas incluir en el acuerdo de voluntades la manifestación del arrendador en efectuar mejoras útiles y necesarias, de tal forma que el Estado bajo ningún motivo tenga que incurrir en la inversión de sus recursos, para mejorar el bien inmueble de un particular, ya que, esto le puede generar responsabilidad fiscal, ante la ausencia de normatividad específica que regule el tema.

## Conclusiones

El presente trabajo investigativo permitió concluir, que la Contratación Estatal es un procedimiento administrativo que reviste de gran importancia para el Estado, ya que por medio del mismo las Entidades Estatales buscan el cumplimiento de sus fines, y en efecto satisfacer las necesidades de sus administrados.

Por consiguiente, existe una variedad de posibles negocios jurídicos que pueden surgir entre el Estado y un particular, dentro de los cuales se encuentra el contrato de arrendamiento, en el cual, la Entidad Estatal asume la condición de arrendataria. De manera que, según lo estudiado y analizado en esta investigación, una persona natural o jurídica de derecho privado propietaria de un bien inmueble hace entrega del mismo a una Entidad Estatal para que, a través de la tenencia, se le del uso y goce correspondiente, es decir, el Estado pueda prestar sus servicios y como contraprestación realice el pago correspondiente al arrendador.

En este orden de ideas, es importante precisar que en efecto estos procedimientos se encuentran regulados por la ley, y en esta medida el servidor público que haga las veces de ordenador del gasto, deberá tener presente que desde que surge el procedimiento contractual, le corresponde identificar su responsabilidad fiscal, ya que se están invirtiendo recursos del Estado.



Motivo por el cual, para empezar, es importante resaltar que, el tema objeto de investigación, ha sido poco estudiado, lo cual se vio reflejado a través del desarrollo de cada uno de los acápites del presente trabajo. Sin embargo, no quiere decir que no resulte necesario o menos importante su estudio, porque precisamente se pudo evidenciar que, en lo que respecta a la responsabilidad fiscal del ordenador del gasto, en la ejecución de contratos de arrendamiento de bienes inmuebles de propiedad de un privado, y en el cual el Estado funge como arrendatario, puede ocurrir varios escenarios: 1) Que en el lapso de la ejecución se requiera hacer arreglos locativos para que el bien inmueble permanezca en las condiciones que fue contratado, 2) Que exista la necesidad de efectuar mejoras necesarias y 3) Que suceda alguna eventualidad que ponga de presente realizar mejoras útiles, para que la Entidad pueda llevar a cabo una eficiente prestación del servicio.

En el primer escenario, de acuerdo al desarrollo de los objetivos propuestos, el ordenador del gasto no tendría ningún inconveniente en efectuar o invertir recursos del Estado, para llevar a cabo arreglos locativos, ya que, conforme al código civil, es su obligación en calidad de arrendatario mantener el bien inmueble en el estado que se le fue entregado por el arrendador. Es decir, en esta situación, aunque no existe una regulación especial por parte de la Ley 80 de 1993, el Código Civil lo ha establecido de esta forma.

Por lo tanto, en este caso en concreto no se estaría haciendo mención a mejoras, porque se trata de efectuar actuaciones tendientes a mantener el bien inmueble en las condiciones de uso que fue dispuesto.

En el segundo escenario, que se refiere a mejoras necesarias, aunque por disposición del código civil se ha indicado que le corresponden al arrendador, se considera indispensable dentro de la gestión fiscal del ordenador del gasto, establecer en el proceso contractual la regulación sobre este aspecto, de manera que, desde la etapa previa quede claro la forma en que el arrendador va a hacerse cargo de las mismas, de manera que, en este caso preciso, no existiría la necesidad de invertir recursos públicos.

Finalmente, en el tercer escenario que corresponde a mejoras útiles, es de destacar que en ocasiones se requiere adaptar y mejorar los bienes inmuebles arrendados al Estado, para poder prestar el servicio o cumplir con los fines necesarios. El código civil, ha establecido que estas mejoras útiles, requieren ser autorizadas por el arrendador, lo cual, como se puede evidenciar en el desarrollo jurisprudencial, esto no implica que a su vez que deben ser asumidas por el propietario del bien inmueble. No obstante, esto puede regularse y pactarse entre las partes, de manera que, el ordenador del gasto, a través de la gestión fiscal que realice en su proceso contractual, puede establecer este tipo de condiciones, en aras que, el Estado por ningún motivo requiera la inversión de recursos públicos para mejorar un bien inmueble de propiedad privada.

Se hace necesario indicar que, se recalca la importancia de no inversión de recursos públicos en bienes que son propiedad de un privado, porque

precisamente no existe una regulación dentro del marco de las leyes y las normas que regulan la contratación estatal frente a esta situación, sin embargo, el código civil establece condiciones claras para las partes que intervienen en el contrato de arrendamiento. No obstante, hay que pensar que el negocio jurídico del contrato de arrendamiento que aquí se preside se hace bajo el escenario de lo público, donde los funcionarios deben velar por el cuidado y buen uso de los recursos que son del Estado, de manera que, resulta complejo para un ordenador del gasto, tomar la decisión de invertir patrimonio del estado en mejorar un bien de propiedad de una persona de derecho privado, ya que, esto puede llegar a ser muy cuestionado.

La anterior afirmación, se hace con base en la evidencia de los conceptos emitidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, donde se hicieron consultas acerca de la inversión de recursos públicos en bienes que son propiedad de una persona de derecho privado, en los cuales se coincide en que solo se precisa para arreglos locativos y mejoras necesarias reembolsables y útiles bajo la condición anterior. Es decir, básicamente de acuerdo al análisis efectuado, no es conveniente la inversión de dineros del Estado para efectuar mejoras a inmuebles de particulares, ya que, no son bienes públicos y estas acciones podrían llegar a enriquecer sin causa al privado. Es de anotar, que, estas nociones a su vez se encontraban fundamentadas en conceptos de la Contraloría General de la Nación.

Para terminar, se hace necesario indicar que, conforme al análisis y determinación que se hizo acerca de la responsabilidad fiscal del ordenador del gasto en estas situaciones, se confirmó que debe ser cuidadoso en mencionada

decisión, por lo tanto, debe abordar la situación de tal forma que los recursos públicos no generen un detrimento al patrimonio público y en consecuencia se enriquezca al privado.

Así las cosas, la presente investigación, pudo responder el problema planteado concluyendo que, en materia de realización de mejoras a bienes inmuebles de propiedad de un privado, con recursos del Estado, bajo la gestión de un ordenador del gasto, no existe desde la contratación pública y las normas de responsabilidad fiscal, disposiciones específicas para el caso en concreto, de igual forma se pudo evidenciar, que ante la ausencia jurídica, se han realizado solicitudes de consultas y conceptos relacionados de forma específica con el tema objeto de estudio, encontrando que el ordenador del gasto debe tener presente que, a la hora de efectuar cualquier mejora en un bien inmueble arrendado por un propietario de derecho privado al Estado, los recursos a invertir pertenecen al patrimonio público y en ese orden de ideas, no puede desconocer la prohibición constitucional que existe de donar o realizar auxilios con recursos del Estado a una persona natural o jurídica de derecho privado.

Por lo anterior, se debe acudir al Código Civil, para sí evidenciar el tipo de mejora que se quiere efectuar y posteriormente identificar que el Estado, bajo ninguna circunstancia, termine invirtiendo sus recursos en mejorar una propiedad privada arrendada al Estado, ya que, de acuerdo a lo indicado por la ley, en calidad de arrendatario la situación en la que el Estado estaría obligado a invertir recursos es cuando deba efectuar arreglos locativos, que hacen referencia a mantener el bien inmueble en las condiciones que fue entregado, es decir, para el

caso de las mejoras necesarias y útiles, no le sería posible al ordenador del gasto utilizar recursos públicos. Sin embargo, como algo importante y novedoso frente al problema, es que desde la gestión fiscal que tiene el ordenador del gasto, podría desde la etapa previa del proceso contractual y finalmente en el acuerdo de voluntades que surja, establecer las pautas necesarias para que el arrendador se acoja a la realización de mejoras que sean útiles y necesarias, como condición mínima para la adjudicación del contrato, siempre y cuando sea acorde a la necesidad.

## Referencias bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2018a). Memorando I-2018-29129 de fecha 9 de mayo de 2018. Por medio del cual se emite concepto sobre posibilidad de inversión de recursos públicos en inmuebles de particulares. <https://bit.ly/3P6aLOI>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C (2018b). Concepto 220181011 de la Secretaría Jurídica Distrital, de fecha 26 de enero de 2018. Por medio del cual se emite concepto en respuesta a derecho de petición / Radicados Contraloría de Bogotá, D.C. 1-2018-00577, 2-2018-00278, DPC-41-18. Radicado No. 1-2018-428. <https://bit.ly/3bPnE00>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2020). Concepto 220201208 del año 2020. Por medio del cual se da respuesta a derecho de petición en modalidad consulta por parte de la Secretaría de Educación del Distrito. <https://bit.ly/3OBn6tX>
- Alexy, Robert. (1993) Teoría de los derechos fundamentales. <https://bit.ly/3NOuG37>
- Amaya Rodríguez, C. F. (2020). La selección objetiva en la contratación estatal una limitación al principio de la autonomía de la voluntad de la teoría general del negocio jurídico. *Temas Socio-Jurídicos*, 39(78), 32-55. doi: <https://bit.ly/3yiQSMY>
- Ámbito Jurídico. (2022). Noticias Legis, de Ámbito Jurídico. doi: <https://bit.ly/3PdCXPa>
- Ardila Rendón, J. F., y Hernández Holguín, V. H. (2017). Las obligaciones de las partes en la reparación del inmueble en los contratos de arrendamiento de vivienda urbana. [Tesis de grado]. Universidad Autónoma Latinoamericana, Colombia.

- Arenas Villamor, K. J. La controversia constitucional en la calificación de la conducta sobre la aplicación o no de la culpa leve en la responsabilidad Fiscal. doi: <https://bit.ly/3My0b0L>
- Bahamón-Jara, M. L. (2018). Contratación estatal. Bahamón-Jara, ML (2018). Elementos y presupuestos de la contratación estatal. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. doi: <https://bit.ly/3uxxKtU>
- Caballero Ortigón, A. S., y Higuera Lozano, K. T. (2020). Establecimiento de la aplicación de la regulación normativa de política fiscal en el municipio de Floridablanca. . [Tesis de grado]. Universidad Cooperativa de Colombia, Colombia.
- Cadenas, H. (2016). La función del funcionalismo: una exploración conceptual. *Sociologías*, 18(41), 196-214. doi: <https://bit.ly/3trxl5Z>
- Camacho Grimaldo, G. D.(2020) La gestión fiscal en la contratación estatal. [Monografía de grado de especialista]. Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, Colombia.
- Código Civil. (1887). Ley 57 de 1887 art. 4o. Con arreglo al artículo 52 de la Constitución de la República, declárase incorporado en el Código Civil el Título III (arts. 19-52) de la misma Constitución, de fecha 26 de mayo de 1873. <https://bit.ly/3AtxglG>
- Colombia Compra Eficiente (2015). Documento tipo de contrato de arrendamiento de inmuebles minuta corresponde a los contratos de arrendamiento que deban celebrar las Entidades Estatales, cuando éstas son arrendatarias, documento actualizado a fecha 26 de noviembre de 2015. <https://bit.ly/3utJBZA>
- Congreso de la República de Colombia. (1923). Ley 42 de fecha 19 de Julio de 1923. Sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría. <https://bit.ly/3QeqQmf>

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993 de fecha 28 de octubre de 1993. por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. <https://bit.ly/2plzwn6>

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 610 de fecha 15 de agosto de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. <https://bit.ly/3NEj4jV>

Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1150 de 2007 de fecha 16 de julio de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. <https://bit.ly/3by6wMN>

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011 de fecha 18 de enero de 2011, por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. <https://bit.ly/3urOBhs>

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1474 de 2011, de fecha 12 de julio de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. <https://bit.ly/3P82Tf9>

Consejo de Estado. (2004). Sentencia Consejo de Estado de fecha 26 de agosto de 2004. <https://bit.ly/3Q60Jy1>

Consejo de Estado. (2006). Sala de Consulta y Servicio Civil Concepto C.E. 1716 de 2006. <https://bit.ly/3NFAP2f>

Consejo de Estado (2007a). Sentencia Consejo de Estado de fecha 15 de noviembre de 2007. Daño patrimonial por pago de multas, sanciones e intereses de mora entre entes públicos. <https://vlex.com.co/vid/-52517735>



- Consejo de Estado (2007). Concepto C.E1852 de 2007. <https://bit.ly/3HcOFae>
- Consejo de Estado (2015a). Sentencia Consejo de Estado de fecha 18 de junio de 2015.  
Contrato de arrendamiento -Elementos.
- Consejo de Estado. (2015b). Sentencia Consejo de Estado de fecha 29 de abril de 2015.  
Contrato de Arrendamiento -por incumplimiento de cánones de arrendamiento.
- Consejo de Estado (2016). Sentencia Consejo de Estado de fecha 19 de mayo de 2016.  
Gestión Fiscal. <https://bit.ly/3xgsuv7>
- Consejo de Estado (2017). Sentencia del Consejo de Estado de fecha 16 de marzo de 2017. Acción Popular. <https://bit.ly/3HbRDeY>
- Constitución política de Colombia. (1991). Publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. <https://bit.ly/3kNjlic>.
- Corte Constitucional. (1996). Sentencia SU-620 de fecha 13 de noviembre de 1996.  
Proceso De Responsabilidad Fiscal. <https://bit.ly/3O3SdNZ>
- Corte Constitucional. (2018). Sentencia ST– 074 de fecha 02 de marzo de 2018.  
Caracterización del defecto factico como causal especifica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. <https://bit.ly/3mn2tFw>
- Corte Constitucional. (1995). Sentencia de la Corte Constitucional C -167de 1995, de fecha 20 de noviembre de 1995.Control Fiscal en la Constituyente vigente.  
<https://bit.ly/3MzAfSr>
- Corte Constitucional. (2001). Sentencia de la Corte Constitucional C- 840 de fecha 9 de agosto de 2001. Gestión Fiscal. <https://bit.ly/39eqkEr>
- Corte Constitucional. (2002). Sentencia de la Corte Constitucional C- 619 de fecha 8 de agosto de 2002. Responsabilidad Patrimonial del Estado. <https://bit.ly/3QgFKZw>

Corte Constitucional. (2007). Sentencia de la Corte Constitucional C- 340 de fecha 09 de mayo de 2007. Daño patrimonial al estado en responsabilidad. <https://bit.ly/3H6i71u>

Corte Constitucional. (2009). Sentencia de la Corte Constitucional No C-557 de fecha 20 de agosto de 2009. Control fiscal de la Contraloría General de la Republica. <https://bit.ly/39jTH8b>

Corte Constitucional. (2013). Sentencia de la Corte Constitucional No C-512 de fecha 31 de julio de 2013. <https://bit.ly/397QHM9>

Corte Suprema de Justicia. (2019). Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil No CSJ SC 1905-2019, de fecha 4 de Junio de 2019, radiación No 11001-31-03-041-2011-00271-01. Doi: <https://bit.ly/3QawODn>

Corte Suprema de Justicia. (2008). Sentencia de la Corte Suprema de Justicias, Sala de Casación Civil No CSJ SC 80 de fecha 4 de agosto de 2008, expediente No 6800-3103-009-2000-00710-01. doi: <https://bit.ly/3R8m3mD>

De la Cruz Polo, S. M., y Fernández Villegas, K. I. La independencia mental del revisor fiscal y su vulnerabilidad. [Tesis de grado]. Universidad Cooperativa de Colombia, Colombia.

Diaz Alba, D. A.(2020). Una vista al nuevo enfoque de Régimen de Control Fiscal Colombiano.doi: <https://bit.ly/3zsfcoU>

Díaz, J. D. (2008). La investigación jurídica y la investigación socio-jurídica: entre el método jurídico de investigación y el método científico. Iustitia, (6), 199-206.

Espinosa Cárdenas, L. M. (2019). Atribuciones del arrendador frente al arrendatario en un contrato de arrendamiento en Colombia (Doctoral dissertation, Universidad Santiago de Cali), Colombia. doi: <https://bit.ly/3NMoMQd>

- Fuster Guillen, D. E. (2019). Investigación cualitativa: Método fenomenológico hermenéutico. *Propósitos y Representaciones*, 7(1), 201-229. doi: <https://bit.ly/3NmNRBx>
- García Arévalo, D. A., y Rueda Puentes, J. C. (2018). El gasto público social en Colombia: ¿ un problema de calidad o cantidad?. [Tesis de grado]. Pontificia Universidad Javeriana, Colombia
- Gómez García, T. C. (2018). Deconstrucción de la prohibición constitucional de decretar auxilios a favor de particulares. doi: <https://bit.ly/3lxzRU3>
- González Zapata, A. P. (2019). Capítulo I-Política pública del control fiscal principios constitucionales de la gestión fiscal condiciones esenciales para garantizar los derechos fundamentales. doi: <https://bit.ly/3xzFMnM>
- Jaimes Reina, C. V. (2018). Avances jurisprudenciales frente al principio de planeación en la contratación pública en la jurisprudencia colombiana. [Trabajo de grado especialista contratación estatal]. Universidad Libre Seccional de Cúcuta, Colombia
- Kelsen, H. (1934). Teoría pura del derecho. Eudeba.(2020).doi: <https://bit.ly/3tIRpwc>
- Ladino Méndez, H. H. Los procesos de responsabilidad fiscal en el marco del ejercicio de control desarrollado por la Contraloría General de la República. [Trabajo de grado]. Universidad Santo Tomas, Colombia
- Lucas Ortégón, C. A. (2021). La prohibición de prórroga automática o renovación tácita en el contrato de arrendamiento estatal. In X Seminario Internacional de Administración de Empresas XI Encuentro de Graduados (2021 Septiembre 1-3: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Facultad Seccional Chiquinquirá). doi: <https://bit.ly/3aodUKD>

- Malagón Pinzón, M. (2004). El juicio de cuentas, primera institución de control fiscal de la administración pública. *Estudios Socio-Jurídicos*, 6(2), 278-298. doi: <https://bit.ly/3aH6RN1>
- Medina, J. P., Silva, E., Soto, S., y Valdés, R. (2019). Institucionalidad y política fiscal en Chile: hacia un nuevo ecosistema de responsabilidad fiscal. *Propuestas para Chile*, 153. doi: <https://bit.ly/3Q7jOzM>
- Medina Ibarra, S., & Hurtado Suárez, J. E. (2020). La perspectiva jurisprudencial de la planeación en la contratación estatal. [Trabajo de grado especialización contratación estatal] . Universidad Libre Seccional Cúcuta, Colombia.
- Mercado Pérez, D., Echeverría Acuña, M. (2015). La interpretación en el Derecho. doi: <https://bit.ly/39k2EOH>
- Ministerio de Transporte de Colombia. (2022.). Historia del Control Interno. <https://bit.ly/3aB3OFX>
- Mosquera Peña, M. F.(2020). Eficacia del control fiscal en la contratación pública en Colombia. doi: <https://bit.ly/3toCFMW>
- Moya Vargas, M. F., González Zapata, A., Bayona Aristizábal, D.M., Carreño Dueñas, D. y Reyes Navas, F.(2019). Transformaciones y Continuidades en las Instituciones de Control Fiscal. doi: <https://bit.ly/3xINPip>
- Ortega, A. (2018). Enfoques de investigación. <https://bit.ly/3tVjoUd>
- Patiño, H. (2011). Las causales exonerativas de la responsabilidad extracontractual: ¿Por qué y cómo impiden la declaratoria de responsabilidad? Aproximación a la jurisprudencia del Consejo de Estado. *Revista de Derecho Privado* (1998), 371-399.

- Perelman, C., y Díez Picazo, L. (1979). La lógica jurídica y la nueva retórica (pp. 176-233). Madrid: Civitas. doi: <https://bit.ly/3O7xEAw>
- Portaccio, J. A. P. (2020). Alcance de la Función de Advertencia Frente al Control Concomitante y Preventivo complementario al Posterior y Selectivo dispuesto en la Nueva Reforma al Control Fiscal en Colombia. [Monografía de grado]. Universidad Cooperativa de Colombia, Colombia.
- Presidente de la República de Colombia (2015). Decreto 1082 de 2015 de fecha 26 de mayo de 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. <https://bit.ly/3uff7uA>
- Presidente de la República de Colombia (2020). Decreto 403 de 2020 de fecha 16 de marzo de 2020, Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. <https://bit.ly/3AyTrNP>
- Puentes Soler, S. C. (2019). La reestructuración del sistema del control fiscal en Colombia. doi: <https://bit.ly/3Pgt43v>
- Ramos Marín, A. F. (2020). El control fiscal como facultad constitucional de la Contraloría General de la República. doi: <https://bit.ly/3O8jcbr>
- Restrepo Montoya, C. A. (2020). De la contratación estatal en Colombia. Pluriverso, (13), 79-95. doi: <https://bit.ly/3lkkwGv>
- Rodríguez Becerra, C. H., Villalba Erazo, D. C., Moya Vargas, M. F., Ordoñez Vásquez, T., Escobar Vélez, J., Bayona Aristizábal, D. M., Cárdenas Arévalo, J. M., Ortiz Ospino, L. P. (2019). Presupuestos para la construcción de políticas públicas de control fiscal. doi: <https://bit.ly/3trClwV>

- Sánchez Bolívar, F. J. (2020). Responsabilidad social: el papel de la sociología fiscal como instrumento de gestión pública. [Tesis de grado]. Universidad de Málaga, España
- Sánchez Ramírez, M. C. (2020). El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Una herramienta para el Federalismo. doi: <https://bit.ly/3mtpQNX>
- Téllez Osorio, H.V. (2020). Evolución Jurídica del Control Fiscal y del Proceso de Responsabilidad Fiscal en Colombia 1991–2020. [Tesis de grado]. Universidad Cooperativa de Colombia, Colombia.
- Valencia Cruz, G., y Rangel Cendales, M. D. P. Alcance de la responsabilidad supervisor e interventor en la contratación estatal. [Tesis de especialización]. Santo Tomas, Colombia
- Vargas Prieto, J. C. (2020). El control fiscal y su incidencia en el ámbito internacional en diferentes perspectivas. doi: <https://bit.ly/3mtLbX9>
- Vélez, B. S. (2020). La descentralización fiscal de las regiones de la Unión Europea. doi: <https://bit.ly/3mBRh7K>
- Vivas Gamboa, J. D. (2020). Control fiscal en contravía con la corrupción. doi: <https://bit.ly/3H65MtY>
- Zapata Cortés, O. L. (2013), Autonomía territorial y política fiscal en Colombia<sup>1</sup>.doi: <https://bit.ly/3aBJTGV>