

Revista Científica

de Estudios Sociales

Revista científica de Estudios Sociales RCES

E-ISSN:

revistacienciassociales@uam.edu.ni

Universidad Americana, UAM

Managua, Nicaragua

LOS ANTICIPOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DURANTE EL COVID- 19 EN COLOMBIA Y ESPAÑA

Leyder Montoya Castillo, Felipe Rojas Calderón & Marleny Natalia Malaver Rojas.

Los anticipos en la contratación pública durante el COVID- 19 en Colombia y España.

Revista Científica de Estudios Sociales. Núm., 1. Año 1. 2022. P.p. 312-343



Obra bajo una licencia Creative Commons-Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0

LOS ANTICIPOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DURANTE EL COVID -19 EN COLOMBIA Y ESPAÑA

ADVANCES AT THE PROCUREMENT PUBLIC DURING THE COVID 19 IN COLOMBIA AND SPAIN.

Leyder Montoya Castillo

Abogado Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano

lemontoya10@poligran.edu.co

<https://orcid.org/0000-0001-8478-8349> 

Felipe Rojas Calderón

Abogado Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano

ferojasc1@poligran.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-8898-6606> 

Recepcionado: 28 de septiembre de 2022

Marleny Natalia Malaver Rojas¹

Abogada Universidad del Rosario

mmalaver@poligran.edu.co

<https://orcid.org/0000-0001-6604-9913> 

Aceptado: 11 de noviembre de 2022

RESUMEN

Debido a la pandemia del COVID-19 los mandatarios a nivel internacional a través de la administración actuaron de una manera atípica debido a la emergencia sanitaria. Gracias a esta situación, se gestó la contratación de emergencia sanitaria pública en Colombia y España, con el objetivo de recuperar la economía y contener el contagio del virus. En consecuencia, se afectó la reglamentación de la figura normativa del anticipo en España en los contratos celebrados por las instituciones públicas, mientras que en Colombia no se alteró, es por esto que, el presente artículo se realizó por medio del método cualitativo-descriptivo, en el cual se identificaron los cambios sustanciales que sufrieron las normativas, al generar estas contrataciones de emergencia y como establecieron excepciones por los mismos gobiernos como resultado de la aplicación de nuevas normas jurídicas. Por ende, pretendemos dar respuesta a la siguiente pregunta ¿Cuáles fueron los cambios normativos más importantes derivados de la pandemia sobre el anticipo en Colombia y España y su

¹ Candidata a Doctorado en Ciencias de la Dirección de la Universidad del Rosario, Magister en Dirección y Gerencia, Escuela de Administración. Abogada. Actualmente, Docente Investigadora de la Escuela de Derecho y Gobierno en la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Su participación en el documento se realiza como miembro del Proyecto de Investigación denominado “La protección de la libertad en el Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia” financiado por el Politécnico Grancolombiano y en convenio con el Colegio Colombiano de Abogados en Derecho Médico.

relación con la corrupción? . De acuerdo con el análisis realizado, se toman en cuenta casos de corrupción de la contratación pública y los anticipos, se determinó que el mal manejo de la figura ha desencadenado, varios hechos relevantes donde se produce este fenómeno, sin embargo, no es el generador absoluto de la problemática. En cuanto al comparativo entre los países, se identifica que Colombia utiliza el anticipo con mayor proporción, contrario sensu a lo establecido en España, incluso antes de la pandemia.

PALABRAS CLAVES

Anticipos, Contratación Pública, España, Colombia, Corrupción

ABSTRACT

Due to the COVID-19 pandemic, international leaders through the administration acted in an atypical way due to the health emergency. Thanks to this situation, the contracting of a public health emergency was created in Colombia and Spain, with the aim of recovering the growth of the economy and containing the spread of the virus. Consequently, the regulation of the normative figure of the advance payment in Spain in the contracts entered into by public institutions were affected, , while in Colombia it was not changed, that is why this article was made by means of the qualitative-descriptive method, in which the substantial changes that the regulations suffered were identified, when generating these emergency contracts and how exceptions were established by the governments themselves as a result of the application of new legal regulations. Therefore, we intend to respond to the next question ¿What were the most important changes derived from the pandemic on the advance in Colombia and Spain and its relationship with corruption? According to the analysis carried out, cases of corruption in public contracting and advances are considered, it was determined that the mismanagement of the figure has triggered several relevant events where this phenomenon occurs, however it is not the absolute generator of the problem. Regarding the comparison, between the countries, it is identified that Colombia uses the advance with the highest proportion, contrary to what was established in Spain, even before the pandemic.

KEYWORDS

Advance Payments, Public Contracting, Colombia, Spain, Corruption

INTRODUCCIÓN

En Colombia y España se implementó la contratación de emergencia sanitaria, situación que tuvo como objetivo la retoma del crecimiento económico, conservar y brindar alternativas laborales para preservar la salud, por ende, se alteró la normativa tradicional del anticipo en España.

El presente artículo tiene como fin identificar cuáles fueron los cambios normativos atribuidos en el tema de los anticipos, antes y durante el estado de excepción, con el objetivo de dilucidar las modificaciones surgidas en España y Colombia. En Colombia, existe la posibilidad de pactar el anticipo, definida como “la suma de dinero que se entrega al contratista para ser destinada al cubrimiento de los costos en que éste debe incurrir para iniciar la ejecución del objeto contractual” (Sierra Ospina, 2013, p.13).

De igual manera, “su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato” (Ley 80,1993, art.40) lo cual indica la existencia de un límite para esta modalidad. En el estado de excepción de emergencia económica, la figura no sufre cambios o no se altera y sigue vigente el tope que se señaló.

En España, la figura del anticipo, antes de la pandemia, solo estaba dispuesta en dos casos específicos: en la celebración de contratos en el exterior (Ley 9/2017, art. 347), es decir que, si se oponen a las costumbres del estado, se exigirá una garantía que cubra el anticipo.

La otra situación es el pago parcial anticipado en el régimen de actividades para docentes (Ley 9/2017, art. 310) de manera que es posible pactar este pago en los contratos que realice la administración por contraprestación a las labores de docencia.

Debido a la emergencia sanitaria, se mantuvieron estas disposiciones y se amplió el anticipo en los temas culturales y sociales (Real Decreto Ley 17, 2020, art. 4) y en los contratos de servicios y suministros (Real Decreto Ley 8, 2020 art. 34). Esto con el fin de dinamizar la economía, durante la crisis en los ámbitos ya mencionados.

De acuerdo con lo anterior, los motivos que indicaron el camino para realizar esta investigación se fundamentan en la importancia y trascendencia que identificar disposiciones normativas de otro país y que favorezcan al beneficio jurídico de manera integral, es por lo anterior que se elige a España, porque este país no utiliza el anticipo de forma masiva, diferente a lo que ocurre en Colombia.

Ahora bien, es importante señalar que el mal manejo de los anticipos ha desencadenado unas problemáticas como lo son: la corrupción, obras inconclusas o sin inicio, violando principios importantes en la contratación pública (publicidad, transparencia y concurrencia).

En consecuencia, la corrupción y la contratación pública son dos conceptos que han estado ligados, los anticipos han estado inmersos en actos de corrupción como lo fue el carrusel de la contratación (Pedraza, 2014), los sobrecostos en la celebración de contratos en marzo del 2009 donde fue involucrado Metro Cali (Transparencia, 2018).

También en la condena de los exalcaldes de barranquilla Hoenisberg y Hoyos en 2011 (Semana, 2011) y recientemente el contrato del Ministerio de las Tic's, cuyo objetivo era conectar regiones aisladas en el país pero que termino con un anticipo de \$70.243 millones errante (El Espectador, 2021). Debido a estas situaciones, se idealiza una situación de poca confianza ante esta figura en lo que respecta a Colombia.

El derecho surge como necesidad de darle un orden y reglas a la sociedad, desde el Código Hammurabi y la Ley del Talión, donde su objetivo fue, brindar justicia, por medio de castigos a la persona que cometían delitos, donde se busca que el victimario, pague o retribuya el daño ocasionado, de la misma forma como se realizó el acto indebido, es decir, que la famosa frase de “ojo por ojo y diente por diente” faculta a la víctima a cobrar el perjuicio (Malishev, 2007).

Por ende, se puede afirmar, que la humanidad siempre ha deseado ecuanimidad, por medio de normas y reglas, pero a través de la historia, se han producido momentos importantes y trascendentales como: guerras, crisis económicas, catástrofes naturales, pandemias y demás problemáticas, donde el mundo de las leyes cambia y se adecua a una situación en especial.

Todos los países tienen costumbres y culturas diferentes, en consecuencia, cada territorio tiene ordenamientos jurídicos independientes, por esta razón los legisladores internos poseen autonomía de manejar situaciones de emergencia pública, sin duda, la cual no quiere decir que no exista una cooperación internacional para ayudar a sobrellevar situaciones difíciles.

Ejemplo de lo anterior, para activar una vacunación masiva en el mundo, se han realizado convenios multilaterales, con el objetivo, de lograr la inmunización y procurar una estabilidad social y económica. Ahora bien, en diciembre de 2019 se conocen casos de neumología a partir de muestras tomadas en un mercado mayorista en la ciudad de Wuhan (China). Consecuencia del brote, el gobierno chino designa como responsable, el 7 de enero de 2020 un nuevo virus denominado SARS-CoV-2 e internacionalmente conocida como COVID-19 (Pinzón, 2020).

Este virus fue “valorado como pandemia global” (World Health Organization, 2020), como resultado “en Colombia, se confirma el primer caso de COVID-19, el 6 de marzo de 2020, importado de Italia” (Tono et al., 2020, p. 6). Lo cual, ocasionó la declaración del “Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica” (Decreto, 417, 2020, art.1).

Con los decretos 440 y 537 de 2020, se toman medidas inusuales, acciones que modificaron de forma temporal la contratación pública, sin embargo, el régimen no cambio y sigue siendo reglamentado por la Ley 80 de 1993.

De igual manera, llama la atención el sistema jurídico de España, debido al decreto 436 de 2020², la normativa sufrió cambios³ y habilito en otros ámbitos la figura del anticipo. En este país la regla general es que la administración realice el pago del bien o servicio entregado, posteriormente de la realización del contrato, de ahí que el anticipo fuera una excepción, en dos casos específicos: la celebración de contratos en el extranjero y la prestación de actividades por parte de los docentes en la administración pública.

Sin embargo, la pandemia provoco que el anticipo se estableciera en otros ámbitos: contratos de representación artística y contratos de suministros o servicios sucesivos, diferentes a los ya nombrados. Así mismo, esta situación de emergencia relaciona tanto los pros como los contras de la figura jurídica, ya que se pueden presentar actos de corrupción, pero se analizan los fundamentos esenciales del fenómeno, lo que permite abordar, los cambios en Colombia y España.

Por lo tanto, en el presente artículo analiza las disposiciones jurídicas sobre el anticipo en Colombia y España, con el fin de identificar cuáles han sido los cambios más relevantes e importantes derivados de la pandemia.

I. MARCO JURÍDICO ANALÍTICO

1.1. Anticipos en Colombia

Antecedentes. Como antecedentes del anticipo en Colombia, se encuentra el artículo 55 del Decreto 150 de 1976, en donde se señala “cuando en virtud del contrato, se hicieren anticipos al contratista, se estipulará también que éste previamente otorgue garantía para responder por el valor de los mismos”. (Decreto 150, 1986, art 55).

El precepto menciona la figura, pero no especifica un porcentaje, solo resalta la importancia de la garantía si se presentan los anticipos. Posteriormente el Decreto 222 de 1983⁴,

² El cual consagro el Estado de Alarma.

³ Real Decreto-Ley 8/2020, Real Decreto-Ley 9/2020, Real Decreto-Ley 17/2020 y el Real Decreto-Ley 16/2020.

⁴ “Las entidades a la cuales se aplica este estatuto, que celebren contratos de adquisición de bienes muebles con empresas de la pequeña y mediana industria nacional, deberán entregar un anticipo no inferior al veinticinco por ciento (25%) del valor del contrato” (Decreto 222, 1983, art. 271).

preceptúa que en los contratos que busquen adquisiciones de bienes muebles con pequeñas y medianas empresas deben proporcionar un anticipo que no sea inferior al 25% del valor del contrato, este porcentaje consagro el primer antecedente de la figura en Colombia derogado posteriormente por la Ley 80 de 1993.

Ahora bien, actualmente, el anticipo no está definido en la legislación colombiana de una forma clara, ocurre lo mismo que se consagraba en el Decreto 222 de 1983 (derogado por la Ley 80 de 1993) solo se establece un límite de acuerdo con la siguiente disposición:

En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato (Ley 80,1993, art. 40).

En concordancia con la Ley expuesta, se identifican dos figuras establecidas por el legislador colombiano, hace referencia explícita al anticipo y pago por anticipado, que establece un límite del 50%, de tal forma no se relaciona un concepto que los diferencie.

Para el año 2002, a través de una directiva presidencial, en sucesos excepcionales era posible no pactar pagos anticipados que estuvieran “plenamente justificados y motivados, las entidades no pactarán pagos anticipados Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos” (Presidencia de la República, 2002, Núm. 6).

Del mismo modo, la directiva presidencial 04 del 2003 consagro el mismo precepto, “salvo casos excepcionales plenamente justificados y motivados, las entidades no pactarán pagos anticipados. Esta restricción no se aplicará al Sector de la Defensa Nacional” (Presidencia de la República, 2003, Núm. 6).

Ambas directivas fueron objeto de la acción de nulidad, en sentencia del 12 de marzo de 2015 donde se declaró la nulidad del numeral 6, “las Directivas Presidenciales No. 12 de 2002 y No. 04 de 2003, contenían una disposición nueva y distinta de la establecida en la

Ley 80 de 1993, por lo cual en su expedición se invadió el campo del legislador” (Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, 36760, 2015).

En síntesis, Colombia ha buscado en casos excepcionales no usar el anticipo desde el 2002 y 2003, pero van en contra de la jerarquía acogida por la constitución política. Se resalta la sentencia, debido al valor otorgado de la figura, ya que únicamente a través del poder legislativo es posible su cambio y no se puede evitar su existencia como lo presentaba España al establecer únicamente dos excepciones.

1.2 Evolución

La jurisprudencia desarrollada por el Consejo de Estado delimita la noción y estructura de la siguiente manera:

El Consejo de Estado por medio de la sentencia del 27 de enero de 2016⁵, definió el anticipo como ese “porcentaje del valor total del contrato celebrado que la entidad estatal en su calidad de contratante le entrega al contratista en su calidad de colaborador de la administración con el objeto de sufragar o cubrir los costos iniciales” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 05001, 2016).

La sentencia anterior, sigue el trayecto establecido por el Consejo de Estado del 29 de enero de 2004⁶ que confirma la función del anticipo, como el “cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De

⁵ Se celebró contrato de obra entre una entidad pública y un contratista particular con el objeto de pavimentar unas calles. El día 10 de agosto de 1992 se entregó el anticipo, 13 de agosto inician a ejecutar las obras. El día 29 de abril de 1999, el contratista constituyó ante una compañía aseguradora una garantía única de cumplimiento cuya vigencia iba desde el 19 de marzo de 1999 hasta el 7 de septiembre de 1999, se realiza la cesión del contrato entre el representante de otra sociedad y el contratista, este se obligó a realizar la obra. El día 1 de febrero de 2001, por medio de resolución, se realiza la declaración de caducidad del contrato y el Alcalde Distrital ordenó cumplir con la garantía. El consejo de estado identificó cual es la estructura del anticipo, con el objetivo de identificar si se debe declarar nulidad de una resolución que ordenó la ejecución de la garantía de cumplimiento cuando a la fecha que ocurre el siniestro ya se encontraba vencida, pero no es posible declarar la nulidad, la Alcaldía conocía que había transcurrido un año entre el vencimiento y el siniestro, pretendiera hacer valer una póliza por riesgos posteriores a su cobertura.

⁶ Se adjudicó un contrato a una sociedad. Las obras objeto del contrato iniciaron el mismo mes, pero en el desarrollo no se realizaron como estaba previsto, la entidad estatal se retrasó en el pago del anticipo. Durante la ejecución contrato reajustan las actas pero en el contrato suscrito debían seguir una fórmula específica. Sin violar los principios de los procesos de la contratación estatal, la entidad si puede reajustar los precios de las actas aplicando lo previsto en los pliegos condiciones, cuando se haya pactado una fórmula diferente en el contrato, prevalece el pliego.

ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes y servicios” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 10779, 2004).

A su vez, en sentencia del 10 de marzo de 2016⁷ se define el pago anticipado como “un mecanismo de financiación, de modo que siguen siendo dineros públicos que requieren de garantías y reglas para su manejo e inversión” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 2005-00029, 2016).

Se identifica entonces, que el anticipo le permite al contratista sufragar costos destinados a la inversión del objeto contractual, mientras que el pago por anticipado tiene como objeto entregarle remuneración al contratista que no esté destinada a la inversión o los costos del contrato.

Ahora bien, como lo establece la norma no se puede estipular el pago por anticipado y anticipo que supere el porcentaje establecido dispuesto en la Ley 80 de 1993, al respecto la sentencia del 28 de enero de 2010⁸ recalcó que “una suma superior al cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato a título de pago anticipado o anticipo, constituye una violación del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993” (Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, 17935, 2010).

Por consiguiente, al violarse la norma da lugar a la sanción establecida en la legislación cuando “se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal” (Ley 80, 1993, art. 44).

⁷ Con el fin de resolver, la acción establecida en el artículo 138 del CPACA en un fallo de responsabilidad fiscal del demandante contra los autoridades distritales de la contraloría de Bogotá, el Consejo de Estado identifico si el accionante podía ser declarado responsable fiscal por no devolver rendimientos financieros del anticipo otorgado, en efecto estos le corresponden a la entidad que contrata, salvo se estipule algo distinto, el contratista era el administrador de estos dineros mas no el propietario y por ende se fundamenta la responsabilidad fiscal confirmando la sentencia del tribunal.

⁸ Se celebró un contrato entre un municipio con una persona natural, pactaron un anticipo del 75%, la entidad al darse cuenta de que no es lo consagrado en la ley decide no realizar el pago, el contratista inicia la ejecución del contrato solicita el pago, pero la entidad se niega, incumpliendo sus obligaciones. El Consejo De Estado confirma que no se pueden pactar anticipos que superen el 50% del valor del contrato.

Como lo expresa el artículo anterior, cuando se supere un anticipo o pago por anticipado mayor al 50%, como resultado se declara nulo, sin embargo, esta nulidad no invalidara la totalidad del contrato debido a que “la nulidad de alguna o algunas cláusulas de un contrato no invalidará la totalidad del acto, salvo cuando este no pudiese existir sin la parte viciada” (Ley 80, 1993, art. 47).

Se debe agregar que, el anticipo debe ser administrado, para esto el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 determino que se debe constituir un patrimonio autónomo o fiducia para administrar los recursos del anticipo en determinados contratos “de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía” (Ley 1474, 2011, art. 91).

El anticipo es una figura jurídica que está presente en la contratación pública, particularmente ligada al principio de planeación “se construye de la mano de los principios de transparencia y eficiencia, pues garantizan que los interesados en el proceso conozcan todos los aspectos relevantes sobre el ya mencionado proceso” (Rodríguez, 2016, p.15).

Se establece de esta forma, la normativa reglamentaria en todo el proceso de la contratación estatal, cuyo objetivo es precisarles a los oferentes y a la administración las condiciones eficaces para realizar una compra publica optima, “ateriza e impone en la práctica administrativa unas exigencias específicas a cargo de las entidades estatales y sus administradores” (Tenorio, 2019, p. 43).

El principio señalado anteriormente, no está consagrado de manera taxativa en la Ley 80 de 1993, pero de acuerdo a la afirmación realizada por Tenorio (2019) se interpreta como pilar esencial en la contratación pública, debido a que hace parte de los principios de la contratación.

De igual manera, el anticipo se vincula con este principio, mediante el Decreto 1082 de 2015, establece el deber de instituir en el pliego de condiciones la existencia o no del anticipo y sus respectivas garantías “en los pliegos de condiciones, la Entidad Estatal debe establecer los términos y condiciones de la administración del anticipo a través del patrimonio autónomo” (Decreto 1082, 2015, art. 2.2.1.1.2.4.1).

El anticipo está amparado por una póliza de cumplimiento, esto es la garantía única de cumplimiento que expide la entidad estatal y solo puede cubrir los siguientes sucesos, “i) La no inversión del anticipo; (ii) el uso indebido del anticipo; y (iii) la apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo” (Decreto 1082, 2015, art. 2.2.1.2.3.1.7).

Si ocurre el siniestro, la aseguradora debe revisar varios factores, para esta figura es “revisar el porcentaje de ejecución e inversión del anticipo que se realizó hasta el momento de la reclamación. Esto, teniendo en cuenta que la aseguradora no está obligada a entregar el 100% del anticipo en estos casos” (Rojas, 2021, p. 12).

1.3 Anticipos en España

1.3.1 Antecedentes. Dentro del ordenamiento jurídico español, el anticipo tiene sus inicios en la Ley 13/1995, “el pago del precio se condicionará a la entrega por el contratista de la prestación convenida, salvo que se oponga a ello el derecho o las costumbres del Estado, en cuyo supuesto se deberá exigir garantía que cubra el anticipo” (Ley 13, 1995, art 117).

Y de igual manera, el artículo 201 en su numeral 3º de la norma precitada consagró que “en el pliego de cláusulas administrativas particulares podrá establecerse el pago parcial anticipado previa constitución de garantía por parte del contratista” (Ley 13, 1995, art. 201).

A partir de estos dos artículos se puede ver la mención del anticipo en la contratación pública española, pero presenta la misma situación que la legislación colombiana no se define la figura jurídica, el artículo 117 de la Ley 1/1995 supone la existencia de una garantía que

cubra el anticipo, pero en contratos celebrados en el exterior, con respecto al artículo 201 el numeral 3, ya no se establece la figura del anticipo, sino de un pago parcial anticipado con su debida garantía.

Ulteriormente, la Ley 53/1999 mantuvo la figura del pago parcial anticipado, pero las acoge “en los contratos regulados en este Título que tengan por objeto la prestación de actividades docentes en centros del sector público. [...] podrá establecerse el pago parcial anticipado, previa constitución de garantía por parte del contratista” (Ley 53, 1999, art. 201).

Igualmente, el Real Decreto legislativo 2/2000 en su artículo 117 y 200, sostiene la tesis de las anteriores normas y de manera similar la Ley 13/2003, Ley 30/2007 y Ley 9/2017. Sin embargo, el Real Decreto Ley 8, Real Decreto Ley 9,2020 y el Decreto Ley 16 de 2020, son los que modifican el anticipo, durante la emergencia.

1.3.2 Evolución. En España el concepto o su aplicación del anticipo no va más allá de las excepciones establecidas por la Ley 9/2017 (Terrón Santos, 2021, p.11), solo se menciona el respecto a los contratos en el exterior con la debida constitución de garantía que lo cubra y el pago parcial anticipado que acoge el régimen de actividades para docentes.

1.4 Contraste en los anticipos en Colombia y España durante la pandemia

1.4.1 Colombia. Una vez identificado el desarrollo normativo y jurisprudencial del anticipo en Colombia, es imprescindible conocer los cambios acaecidos por la emergencia sanitaria y desarrollada en los Decretos 440 y 537 de 2020. Sin embargo, se observa en los artículos de estos decretos que solo se reglamenta las siguientes medidas:

- Audiencias públicas (Decreto 537, 2020, art. 1).
- Procedimientos sancionatorios (Decreto 537, 2020, art. 2).
- Suspensión de los procedimientos de selección de contratistas (Decreto 537, 2020, art. 3).
- Utilización de los instrumentos de agregación de demanda (Decreto 537, 2020, art.

- 4).
- Mecanismos de agregación de demanda (Decreto 537, 2020, art. 5).
 - Adquisición en grandes superficies (Decreto 537, 2020, art. 6)
 - Contratación de urgencia (Decreto 537, 2020, art. 7).
 - Adición y modificación de contratos Estatales (Decreto 537, 2020, art. 8).
 - Procedimiento para el pago de contratistas del Estado (Decreto 537, 2020, art. 9).
 - Contratos del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores (Decreto 537, 2020, art. 10).

Lo anterior quiere decir que en efecto, el régimen de contratación pública no cambio, se incluyeron o modificaron algunas normas de manera temporal, pero no hay mención expresa sobre los anticipos, por ende es necesario conocer los Decretos 537 y 440 de 2020 para determinar que no se produjo ningún cambio sobre la figura.

Por lo tanto, en Colombia, existe un límite al anticipo y pago por anticipado, el cual es del 50%, con ocasión del estado de emergencia, el decreto únicamente cambio los temas mencionados anteriormente, los cuales no afectaron la figura del anticipo.

1.4.2 España. A raíz de la emergencia sanitaria, el régimen de la contratación pública se altera y el anticipo es amplificado en diferentes ámbitos, de esta manera el Real Decreto-Ley 7/2020 prevé acciones de emergencia en su artículo 16, la cual determina la ruta de la contratación pública durante la pandemia sanitaria “la adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19 justificará la necesidad de actuar de manera inmediata” (Real Decreto Ley 7,2020, art 16).

Desde este punto, se acude a un régimen excepcional y temporal, ya que se mantendrá hasta que termine el estado de alarma, una vez culminado se retomará la aplicación usual de la legislación contractual.

Ahora bien, dentro de esta tramitación de emergencia no es necesario un expediente en la contratación y si lo considera necesario la administración tiene la posibilidad de pago anticipado para el caso en que la prestación o el suministro fueran cubiertos mediante fondos a justificar “el órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario” (Ley 9/2017 art.120).

Con el Real Decreto 8/2020, es posible que “en los contratos de servicios y de suministros de prestación sucesiva que hayan quedado suspendidos conforme a lo previsto en este apartado, el órgano de contratación podrá conceder a instancia del contratista un anticipo a cuenta” (Real Decreto Ley 8, 2020, art 34). Por ende, surge una nueva manera de pago.

Esta disposición permite que el anticipo se realice a manera de indemnización, y se añade otra característica “el abono del anticipo podrá realizarse en un solo pago o mediante pagos periódicos. Posteriormente, el importe anticipado se descontará de la liquidación del contrato” (Real Decreto Ley 8, 2020, art 34). Lo anterior, permite que pueda realizarse un anticipo a cuenta o pagos periódicos.

El Real Decreto-Ley 9/2020, con respecto a la contratación en el exterior estableció que “cuando fuera imprescindible de acuerdo con la situación del mercado y el tráfico comercial del Estado en el que la contratación se lleve a cabo, podrán realizarse la totalidad o parte de los pagos con anterioridad” (Real Decreto Ley 9,2020).

Como se resaltó con anterioridad, pactar un anticipo ya estaba consagrado en la Ley 9/2017, la diferencia radica en la función de la figura, mientras que la Ley afirma que el anticipo se realiza en el pago del precio por la prestación convenida si se opone el derecho o las costumbres, el Decreto le da libertad y discrecionalidad a la administración para realizarlo si lo ve necesario a través de un pago parcial, entendiéndose como anticipo.

En el marco cultural y social, el Real Decreto Ley 17/2020 aprobó medidas que involucran el anticipo, “se introduce un mecanismo para permitir que los profesionales del sector puedan percibir anticipos e indemnizaciones [...] el órgano de contratación podrá acordar que se abone al contratista hasta un 30 por ciento del precio del contrato, como anticipo” (Real Decreto-Ley 17, 2020, art. 4).

También el Real Decreto Ley 16/2020 dispone el fin y razón de estos pagos cuando estén presentes en el entorno creado por el COVID-19 “los gastos que tengan como finalidad hacer frente al contexto generado por la COVID-19, y necesiten o hayan necesitado el abono de un anticipo con carácter previo a su realización, tienen la consideración de gasto a justificar” (Real Decreto Ley 16, 2020, art.1).

Como se puede observar, el anticipo toma fuerza en la legislación española por la emergencia sanitaria resultado del COVID-19, únicamente estaba presente en el régimen de contratación para actividades de docentes y la celebración de contratos en el extranjero, el paradigma cambia, se amplía en el sector de interpretación artística y de espectáculos hasta un 30 por ciento y en los contratos de suministros.

1.5 Evolución del Anticipo

1.5.1 Aspectos fundamentales.

Tabla 1. El anticipo en Colombia y España, antes y durante la pandemia.

Antes de la Pandemia	
<i>COLOMBIA</i>	<i>ESPAÑA</i>
Existió un mínimo establecido del 25% como anticipo en contratos que apoyen a las pequeñas y medianas empresas desde 1983, (derogado) por la Ley 80 de 1993.	Pago parcial por anticipado para las actividades de docentes a partir de 1995.
Cambia la figura y ahora se habla del Anticipo y pago por anticipado hasta un 50%.	Para la celebración de contratos en el extranjero, si el pago del precio por la prestación convenida se opone a las costumbres del derecho se exige una garantía del anticipo, solo se menciona la figura, pero no existe un mínimo o límite para pactarlo

Después de la Pandemia	
COLOMBIA	ESPAÑA
Se mantiene el límite del porcentaje del 50%, para pactar anticipos y pago por anticipado.	Establece un límite hasta un 30% de anticipos para actividades de interpretación artística. En los contratos de suministros o sucesivos, suspendidos por la pandemia, es posible realizar una indemnización a través del anticipo y pagarlos periódicamente. Se mantienen las disposiciones anteriores a la pandemia en los contratos del extranjero y en las contrataciones de docentes.

Fuente: Elaboración propia

II. Método

El presente artículo está fundamentado en el enfoque cualitativo; recordando a Hernández (2017) “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación.” (p. 40); por ende, este procedimiento se adapta la resolución de la pregunta problema.

De tal forma que el llamado método cualitativo, se encarga de recopilar diálogos considerados completos sobre el tema que haya sido dictado en específico, para de esta forma comenzar con su interpretación y abordar cada uno de los aspectos culturales.

En definitiva, el método cualitativo⁹ “se preocupa por la comprensión del significado, los investigadores cualitativos están interesados en cómo las personas dan sentido a su mundo y cómo interpretan y experimentan diferentes eventos” (Wilson y Sharples, 2015, p.119).

Conforme a lo anterior, se reúne la información necesaria, donde se identifica sus antecedentes y trascendencia, para realizar un análisis que permita la interpretación de los conocimientos obtenidos sobre el anticipo en la contratación estatal durante la emergencia sanitaria.

⁹ Qualitative method is concerned with the understanding of meaning, qualitative researchers are interested in how people make sense of their world and how they interpret and experience different events

De ahí que, la estructura del artículo se realice a través del método descriptivo, porque “busca un conocimiento inicial de la realidad que se produce de la observación directa del investigador y del conocimiento que se obtiene mediante la lectura o estudio de las informaciones aportadas por otros autores” (Ramírez, 2014, p.198).

Abreu (2014) expone una narración de los antecedentes, hechos más relevantes e historia, lo más detallado posible sobre el tema propuesto, para poder obtener una realidad que permita expandir un conocimiento subjetivo, con base en la observación de: escritos, jurisprudencia, doctrinas y leyes, esto permite brindarle una perspectiva sugerente al lector sobre el asunto en cuestión.

De donde se refiere que, en buena parte de la investigación se buscó las diferencias sustanciales, entre un sistema jurídico y otro, (España, Colombia), donde se consolidan los acontecimientos notorios, antes y durante la pandemia en ambas jurisdicciones. Este método “consiste, fundamentalmente, en caracterizar un fenómeno o situación concreta indicando sus rasgos más peculiares o diferenciadores” (Pinto, 2018, p. 153).

Así mismo, se utiliza el método inductivo Hurtado y Toro (2007) afirman como “la inducción permite pasar de los hechos particulares a los principios generales.” (p.84). De igual manera, Ramírez y Callejas (2020), refieren que “el método se inicia con un estudio individual de los hechos y se formulan conclusiones universales que se postulan como leyes, principios o fundamentos de una teoría” (p.69).

En este orden de ideas, las técnicas de que permiten recolectar información y forman parte del artículo son documentales y bibliográficas, estas conforman uno de los elementos esenciales del enfoque cualitativo, “la insistencia en utilizar múltiples fuentes de datos, más que depender de una sola fuente y una definición que se reduzca solo a las técnicas” (López y Sandoval, 2016, p. 4).

Con referencia a lo anterior, la investigación documental entendida como estrategia que complementa el método de investigación cualitativa es “la oportunidad y la necesidad que tiene la investigación de poder cimentar sus bases y horizontes” (Pérez, 2020, p.119). Del mismo modo, por medio de la revisión bibliográfica, se analiza la información obtenida con el fin de garantizar la solución a la pregunta de investigación.

Luego entonces, se puede afirmar que, este trabajo contiene lo propuesto por el método descriptivo, ya que se realizó un proceso de investigación exhaustivo y de esta forma poderlos plasmar de manera significativa, con el fin de manifestar e interpretar, los documentos bibliográficos esenciales, para la elaboración de una narración analítica.

En consecuencia, la investigación cualitativa se desarrolla y concreta con la recolección de información a través de la lectura de textos, su respectivo análisis y finalmente la validez “pretende, generar interpretaciones conceptuales de hechos que ya están a mano, no proyectar resultados de posibles manipulaciones de estos datos” (Herrera, 2017, p.12).

III. Análisis

Una vez conocido el anticipo en Colombia y España, antes y después de la pandemia, es necesario analizar porque esta figura jurídica presentaba diferencias.

3.1. La naturaleza del anticipo

En España como excepción se encontraba el anticipo antes de la pandemia únicamente en los contratos celebrados en el exterior y contratos regulados que tuvieran por objeto la prestación de actividades docentes en centros del sector público, pero en Colombia el ámbito de aplicación es mayor. Teniendo en cuenta lo narrado en el marco analítico es esencial conocer la naturaleza de cada sistema jurídico “En Europa se dio el paso del estatus al contrato, se adoptó la legislación como mecanismo rápido y eficaz para adaptar el derecho a la sociedad, se asumió el territorio como criterio para determinar la pertenencia a la comunidad política” (Maldonado, 2020, p.146).

Su historia y costumbres determinaron el camino para establecer un sistema jurídico robusto, mientras que en América Latina “no fueron asimilados de forma adecuada los modelos jurídicos propios de países centrales, mantenemos una incongruencia entre la adopción formal de dichos modelos y la existencia de prácticas y culturas jurídicas que les son contrarias” (Villegas, 2003, p.37).

América Latina intentando complementar el ordenamiento legado por el sistema europeo se ve afectado por el autoritarismo y el caudillismo, es así como, conociendo la naturaleza de cada sistema jurídico, en cuanto a la contratación pública en España y Colombia, es posible conocer la razón por la cual esta figura no estaba consagrada anteriormente en su totalidad como lo realiza la legislación colombiana.

3.2. Definición de anticipos

La pandemia ocasionó que en España los anticipos se ampliaran y de esta manera se aplicaran a nuevos contratos, como los de suministros o servicios sucesivos y contratos sobre interpretación artística hasta un 30%, conteniendo obligatoriamente la justificación para mitigar la emergencia sanitaria.

Ahora bien, en Colombia la diferencia esencial es que el anticipo, se mantuvo en el límite del 50%, mientras que, en España, surgieron los cambios mencionados demostrados en el marco jurídico. Lo anterior, evidencia que la pandemia efectivamente dio paso a un estado excepción, es decir, se le otorga más potestades y discrecionalidad, ya que puede utilizar todos los mecanismos necesarios generando excepciones como fue en el caso colombiano y español, bajo la premisa fundamental de orientar y cumplir los principios del Estado.

3.3. El anticipo, la contratación pública y actos de corrupción

De igual manera, el anticipo ha estado involucrado en casos de corrupción, pero esto no quiere decir que la figura está directamente relacionada con el fenómeno, se puede confirmar lo anterior, empezando con el carrusel de la contratación, “dentro de las modificaciones que se hicieron a la Ley 80 de 1993 con la Ley 1474 de 2012 si son aplicadas correctamente puede evitar que se repitan episodios como el de los Nule” (Riveros, 2014, p.10).

“El carrusel de la contratación” (Pedraza, 2014), fue el escándalo que ocasiono la reforma a la Ley 80 de 1993, mediante la fiducia o patrimonio autónomo, se pretendía responder por los anticipos en caso de su perdida, antes de la reforma, plenamente no se protegían los recursos públicos en caso de extravió.

De igual forma, en las ejecuciones de los contratos estatales permiten que “los contratistas, no conformes con el sustancioso anticipo que en muchas ocasiones la administración les concede, facturan servicios y bienes sin haberlos ejecutado o entregado, previo consenso, por supuesto, con el supervisor e interventor (si lo hubiere)” (Maestre, 2017, p.12).

Si bien, nuevamente se encuentra el anticipo inmerso en actos de corrupción se infiere que la figura involucra la acción de los contratistas y para que ellos participen de la apropiación indebida de los recursos otorgados por el estado donde previamente tuvieron que ser seleccionados.

Es aquí, donde ocurre otro acto de corrupción “reestructuran la verdadera demanda, de modo que el beneficiado pueda cumplir con las condiciones expuestas, adecuándolas para que la persona (natural o jurídica) llene todos los requisitos” (Maestre, 2017, p.17). De esta manera, se produce un efecto en cadena que deteriora las funciones y principios de la administración pública.

Así mismo, en España se presenta la misma situación, pero involucrar al anticipo sería algo secundario, se destaca de manera mayor los sobrecostos de los contratos “Los costes añadidos al contrato pueden llegar a ser de un 20 a un 25 por ciento, pudiendo alcanzar incluso un 50 por ciento del monto total del contrato. Las empresas revierten en el contrato los pagos realizados en concepto de sobornos a los funcionarios” (Arnáiz, 2016, p.81).

De acuerdo con lo anterior, se puede presentar otro fenómeno y es la especulación de los precios¹⁰:

Dado el dominio del mercado, muchas transacciones se llevan a cabo fuera de los libros y la volatilidad de los precios es extrema, con proveedores que suelen exigir importantes anticipos. Esto podría contribuir a un cambio de paradigma en los esquemas corruptos, ya que los compradores ahora podrían corromper a los vendedores para recibir bienes y servicios esenciales, lo contrario de lo que sucede normalmente (Arruda & Tavares, 2021, p. 12).

La anterior reflexión fue concretada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) si los gobiernos no garantizan controles para sobrellevar la pandemia.

Los casos de corrupción en ambos países tanto políticamente como económicamente, se presentan desde los inicios de la sociedad, con los referidos casos de corrupción en la contratación estatal, obedecen más a un problema de ética profesional, educación y profesionalismo de los funcionarios públicos.

Por ejemplo, se puede observar el caso Gurtel que sucedió en el año 2007, fue uno de los más conocidos en España ya que involucro a un partido político, “el centro de la trama era

10 Given market dominance, many transactions are taking place off-book, and price volatility is extreme, with often significant advance payments required by vendors. This could contribute to a paradigm shift in corrupt schemes, as buyers could now corrupt sellers in order to receive essential goods and services --the reverse of what normally happen.

el empresario Francisco Correa, que se nutría de contratos y favores de administraciones dirigidas por el Partido Popular en Madrid y Valencia a cambio de sobornos a funcionarios y autoridades públicas” (El País, 2017).

Dicho lo anterior, la corrupción se puede presentar en varias etapas ya sea en la fase previa a la licitación, su adjudicación y ejecución, como también se manifiesta en Colombia “La corrupción es un fenómeno complejo porque en este se juntan múltiples factores que propician su gestación, motivación del individuo hacia la corrupción, el abuso de poder, ineficiencia de la administración y la desviación de los poderes públicos” (Cuenca, 2017, pp.25-32).

Sin embargo, si se quiere vincular directamente la figura del anticipo en Colombia y España y su relación con la corrupción, efectivamente se pueden mencionar casos en los que se malversaron los recursos del erario público, pero esto no significa que, si el estado celebra contratos estatales y se pactan anticipos, siempre existirá la corrupción.

Por ejemplo, en Colombia “de 3.471 contratos ejecutados desde el 2008 hasta el 2018, solo 25 presentaron siniestros referentes al mal manejo de los anticipos” (Sociedad Colombiana de Ingenieros, 2018, p.61). De lo anterior, es fundamental subrayar que estos contratos mencionados, fueron antes de la pandemia.

Por consiguiente, es oportuno precisar, que estos hechos nombrados son reducidos en lo que respecta al anticipo, pero relevantes, sin embargo, esto no quiere decir que cuando se utiliza la figura, necesariamente siempre va a existir corrupción.

Así mismo, una manera de solventar la problemática es a través de la profesionalización de la función pública, “la formación del personal es el instrumento más utilizado para la prevención de la corrupción (característico de más del 40% de las organizaciones)” (Rastrollo, 2021, p.50).

Lo anterior en función de la contratación pública estratégica, concepto que se origina en la ley 9/2017.

CONCLUSIONES

En el presente artículo se identificaron cuáles fueron los cambios más relevantes derivados de la pandemia sobre la figura del anticipo en Colombia y España, esto género que se alteraran los preceptos establecidos, con el fin de solventar una problemática a nivel nacional, el sistema jurídico no se iguala, ambos mantienen diferencias, siendo Colombia el que amplía en mayor medida el ámbito y porcentaje de aplicación de los anticipos.

En España la figura obtiene una mayor aplicación gracias a la pandemia, si bien, no lo es en la mayoría de los contratos como en Colombia, adquiere importancia para solventar los problemas ocasionados en la celebración de contratos en el extranjero, de representación artística, de servicios y suministros sucesivos y en la contratación de docentes para capacitación de la administración pública.

El denominado “anticipo” es una figura que se viene presentando en Colombia desde 1976 con el Decreto 150, lo que permite de cierta forma dar apoyo para el inicio y la ejecución de los contratos, en las empresas o contratistas que no cuentan con suficiente poder económico, mientras que en España su desarrollo inicia en 1995 en la contratación de actividades de docentes.

Colombia, ha dado prevalencia a la figura del anticipo, en su ordenamiento jurídico, desde sus inicios en la historia del anticipo, se incorpora esta modalidad y a través del análisis realizado actúa como una figura de negociación que puede ofrecer tanto pros como contras, pero el uso de los anticipos en ambos países actúa como financiación para la realización de obras pública.

En la investigación se confirma, que ambos países han sido afectados por actos de corrupción, donde se involucra a la figura del anticipo, pero esta no es propiamente la causante del acto ilícito, proviene de relaciones que implican acciones mucho más complejas, por lo tanto, el anticipo no es el origen del problema, son las actividades de los partícipes del fenómeno, como es el soborno, contratación directa, los sobrecostos de los contratos, especulación de

precios, entre otros. De manera que, “cuando se carece de anticipo, el contratista debe incurrir en unos costos financieros asociados al aumento en el monto del endeudamiento para cubrir los costos de operación y gastos de administración de los proyectos” (Orozco, 2018, p.48).

Garantizar el anticipo, promueve la rentabilidad de contratista, los plazos y en efecto cumplir con el objeto del contrato, sin embargo, existen condiciones que pueden afectar el valor necesario para financiar la obra o servicio a realizar por parte del contratista, un ejemplo de esto es la pandemia y en consecuencia el estado en su poder y facultad procure garantizar el interés general por medio de cambios a la normativa.

Si nos basamos en el espíritu de la norma ese es el deber ser del anticipo, permitir la financiación para que se cumpla el contrato a cabalidad y en tiempos de pandemia mitigar la emergencia, claro está, en el peor de los casos si es objeto de corrupción afectara la finalidad del contrato.

De esta manera, de acuerdo con el comparativo realizado, el anticipo se mantiene igual pre y post pandemia en Colombia, mientras que en España se amplió en los ámbitos mencionados. Debido a lo expuesto, el cambio surgido en la contratación estatal a partir de la situación de emergencia surgida del Covid-19, desarrollado en los decretos 440 y 537 en Colombia demuestra cómo se mantuvo la legislación vigente de la ley 80 de 1993 en lo que respecta al porcentaje de los anticipos.

Mientras que, en España, el anticipo amplió su espectro de aplicación, antes de la pandemia era mínimo. Ahora bien, el porcentaje que está vigente sobre el pacto de anticipos en Colombia del 50% supera el establecido en España, incluso con la nueva normativa surgida del estado de alarma.

Por lo tanto, se evidencia que la afectación manifestada en la contratación estatal sobre la figura del anticipo solo manifestó cambios fundamentales en la legislación española, en Colombia el anticipo conserva los elementos de la Ley 80 de 1993.

LISTA DE REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, J. L. (2014). El método de la investigación Research Method. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 9(3), 195-204.
[http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9\(3\)195-204.pdf](http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9(3)195-204.pdf)
- Arruda, P & Tavares, V. L (2021). Public Policies for Procurement under COVID19. *European Journal of Public Procurement Markets. ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DOS MERCADOS PÚBLICOS (PORTUGUESE SOCIETY OF PUBLIC MARKETS)* <https://eupublicmarkets.com/wp-content/uploads/2021/07/1Public-Policies-for-Procurement-under-COVID19.pdf>
- Arnáiz, T. M. (2016). La necesidad de reformar la legislación sobre contratación pública para luchar contra la corrupción: las obligaciones que nos llegan desde Europa. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardurularitzako Euskal Aldizkaria*, (104), 77-113 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5552896&orden=0&info=link>
- Bernal Sanint, P., & Cubillos Rodríguez, L. M. (2013). Análisis crítico del amparo de buen manejo de anticipo, de cara a las Facultades exorbitantes de la Administración en Colombia. *Revista Ibero-Latinoamericana De Seguros*, 22(39). <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/iberoseguros/article/view/11270>
- Bernal Torres, C. A. (2006). Metodología de la investigación: para la administración, economía, humanidades y ciencias sociales. Ciudad de México: Pearson Educación. <https://abacoenred.com/wp-content/uploads/2019/02/El-proyecto-de-investigaci%C3%B3n-F.G.-Arias-2012-pdf.pdf>
- Castro Cuenca, C. G. (2017). La corrupción pública y privada: causas, efectos y mecanismos para combatirla. Universidad del Rosario. <http://dx.doi.org/10.12804/tj9789587388534>
- Causa, J. A. (2004). Alcances del anticipo y pago anticipado. *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, (21), 96-105. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2347488>

Congreso de Colombia. (28 de octubre de 1993) Artículo 40. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [Ley 80 de 1993]. DO: 41.094. https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/T-043-20.htm#_ftnref40

Congreso de Colombia. (12 de julio de 2011) Artículo 91. [Ley 1474 de 2011]. DO: 48.128 http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_1474_2011.html

Congreso de la Republica (18 de agosto de 2000). Artículo 4 [Título I] Procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. [Ley 610 de 2001]. DO: 44.133 http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_0610_2000.html

Consejo de Ministros (27 de marzo de 2020) Por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19. [Real Decreto, Ley 9, 2020]. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4152>

Consejo de Ministros (12 de marzo de 2020). Artículo 16. Por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. [Real Decreto/Ley 7/2020]. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3580>

Consejo de Ministros (8 de noviembre de 2018). Artículo 120. Por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del parlamento europeo y del consejo 2014/ 23/UE y 2014/23 /UE [Ley 9, 2020]. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

Consejo de Ministros (14 de noviembre de 2018). Creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Artículo 2 [Ley Orgánica 6/2013]. www.boe.es/boe/dias/2013/11/15/pdfs/BOE-A-2013-11935.pdf

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (8 de marzo de 2017) Concepto 0012. [CP. Edgar González López <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84117>

Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo (29 de enero de 2004) Sentencia 10779. [MP. Allier Hernández Enríquez]. https://xperta.legis.co/visor/jurcol/jurcol_75

[992041f04ef034e0430a010151f034/coleccion-de-jurisprudencia-colombiana/sentencia-10779-10779-de-enero-29-de-2004](https://vlex.com/vid/632688417)

Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo (27 de enero de 2016) Sentencia, 05001, [MP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa]. <https://vlex.com/vid/632688417>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo (28 de abril de 2010) Sentencia 1998-00450, [MP. Mauricio Fajardo Gómez] <https://vlex.com/vid/750886897>

Consejo de estado, Sala de lo contencioso administrativo (22 de junio de 2001) Sentencia 13436 [MP. Ricardo Hoyos Duque] http://www.nuevaleislacion.com/files/susc/cdj/juri/e_13436_01.doc

Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo (12 de marzo de 2015) Sentencia 36760. [CP. Hernán Andrade Rincón]. [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/11001-03-26-000-2009-00041-00\(36760\).htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/11001-03-26-000-2009-00041-00(36760).htm)

Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo (10 de marzo de 2016) Sentencia 2005-00029. [CP. Maria Claudia Rojas Lasso]. https://xperta-legis-co.loginbiblio.poligran.edu.co/visor/jurcol/jurcol_c2d241d3d2a7461d96ed254e91e49588/coleccion-de-jurisprudencia-colombiana/sentencia-2005-00029-de-marzo-10-de-2016

Corte Constitucional (9 de junio de 2005), Sentencia T-609/2015 [MP Gerardo Monroy Cabra]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-609-05.htm>

Constitución Política de España [Const]. Art. 135 [Título VI]. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>

Cuenca, C. C. García López, F. L. Martínez Vargas, R. J (2010). La contratación estatal: teoría general: perspectiva comparada y regulación internacional. Editorial Universidad del Rosario. <https://vlex.com/source/contratacion-estatal-6128>

Departamento Nacional de Planeación (20 de marzo de 2020). Decreto 440 de 2020. Medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19. <https://dapre>.

presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20440%20DEL%2020%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf

Departamento Nacional de Planeación (12 de abril de 2020). Decreto 537 de 2020. Medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20537%20DEL%2012%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>

Ferrer Orozco, G. E. (2018). Análisis del efecto de la ejecución de obra pública sin anticipo: costos asociados al contratista <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/11354/CB-0573043.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Herrera, J. (2017). La investigación cualitativa. Biblioteca Virtual del Sistema de Universidad, Universidad De Guadalajara. <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/1167/1/La%20investigaci%c3%b3n%20cualitativa.pdf>

Hernández-Sampieri, R. (2018). Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. McGraw Hill México.

Iriana, A. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. Revista Digital de Derecho Administrativo. pp. 177-207.

Jordi Pérez, Kiko Llaneras (9 de junio de 2017). Cuáles son los casos de corrupción más graves de España, Política. El País https://elpais.com/politica/2017/06/09/actualidad/1497023728_835377.html

López, N., & Sandoval, I. (2016). Métodos y técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa.

<http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/176/3/M%c3%a9todos%20y%20t%c3%a9cnicas%20de%20investigaci%c3%b3n%20cuantitativa%20y%20cualitativa.pdf>

Maldonado, D. B. (2020). *Los bárbaros jurídicos: Identidad, derecho comparado moderno y el Sur global*. Siglo del Hombre Editores <https://vlex.com.co/source/barbaros-juridicos->

[identidad-derecho-comparado-moderno-y-el-sur-global-33258](#)

Malishev, M. (2007). Venganza y "ley" del talión. La Colmena, (53), 24-31. <https://www.redalyc.org/pdf/4463/446344563003.pdf>

Maestre, S. V. S. (2017). Corrupción en los procesos de contratación pública: Derecho penal colombiano y español. *Vis Iuris. Revista de derecho y ciencias sociales*, 9-32. <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/1167>

Ministerio de salud y protección Social. (12 de abril de 2020) Artículo 8. Medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica [Decreto 537 de 2020]. DO: 51.283. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/Decreto_0537_2020.html

Ministerio de salud y protección Social. (12 de abril de 2020) Artículo 10. Medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica [Decreto 537 de 2020]. DO: 51.283. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/Decreto_0537_2020.html

O'Callaghan Muñoz, X. (2018). *Leyes Civiles de España*. Editorial Universitaria Ramón Aceres.

Oscar Pérez. (14 de agosto de 2021). La historia de cómo el anticipo de un billonario contrato terminó en un "paraíso fiscal", Redacción Investigación. El Espectador <https://www.elespectador.com/investigacion/la-historia-de-como-el-anticipo-de-un-billonario-contrato-termino-en-un-paraiso-fiscal/>

Presidencia De La República, (1 de octubre de 2002). Numeral 6. Lucha contra la corrupción en la contratación estatal, Numeral [Directiva Presidencial 12]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7814>

Presidencia De La República, (04 de abril de 2003). Numeral 6. Orden lucha contra la corrupción en la contratación estatal. [Directiva Presidencial 04]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7814>

- Pérez Vargas, J. J (2020). La investigación documental como sustento de la investigación social y educativa. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/31292/Obracompleta.Coleccion440.2020Perezjhon.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Pinzón, J. E. D. (2020). Precisión del pronóstico de la propagación del COVID-19 en Colombia. *Revista Repertorio de Medicina y Cirugía*. <https://revistas.fucsalud.edu.co/index.php/repertorio/article/view/1045/1220>
- Pinto, J. E. M. (2018). Metodología de la investigación social: Paradigmas: cuantitativo, sociocrítico, cualitativo, complementario. Ediciones de la U.
- Ramírez, J. L. B., & Callegas, P. H. E. (2020). Investigación y educación superior. Universidad Libre de Colombia, Editorial: Lulu. Com
- Ramírez, R. J. Daena: International Journal of Good Conscience. Recuperado el, 15, 20143-185 [http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9\(3\)195-204.pdf](http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9(3)195-204.pdf)
- Rastrollo Suárez, J. J. (2021). Gerencia profesional y contratación pública estratégica: una perspectiva comparada. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (26), 46–80. <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10844>
- Riveros Pedraza, A. (2014) Analizar el carrusel de la contratación en Bogotá–caso Nule frente a la aplicación de la Ley 1150 de 2007. <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/23772/7126916.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rodríguez, C. F. A. (2016). El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado. *Revista vía iuris*, (20), 105-119 <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6610306.pdf>
- Rojas, J. R. W. (2021). Seguro de cumplimiento en la contratación administrativa colombiana: Declaración de incumplimiento a contratistas del Estado. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/26165/1/2108635-%20JHONNY%20ROJAS%20BARACALDO.pdf>
- Semana. (4 de octubre de 2011). Condenados exalcaldes de Barranquilla Hoenigsberg y Hoyos. *Nación*, Semana <https://www.semana.com/condenados-exalcaldes-barranquilla->

[hoenigsberg-hoyos/247451-3/](https://doi.org/10.15446/rce.v1n1.247451-3/)

Sierra Ospina, S. (2013). El anticipo en el contrato estatal: generalidades y mecanismos de protección. <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/103/EL%20ANTICIPO%20EN%20EL%20CONTRATO%20ESTATAL%20SANTIAGO%20SIERRA%20CORREGIDA%20FINAL%20.pdf?sequence=1>

Silva-Tenorio, J. F. (2019). Contratación estatal. Del principio de planeación en el sistema de compras públicas en Colombia: una visión multidisciplinaria. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/23006/1/contratacion-estatal.pdf>

Sociedad Colombiana de Ingenieros, SIC (Agosto de 2018). Anales de Ingeniería, Siniestros en el mal manejo de Anticipos. pp. 60-61 https://issuu.com/ingsci/docs/942_web/58

Transparencia Internacional. Así se mueve la corrupción: Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018, 2019, p. 22. <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>

Terrón Santos, Daniel (2021). La problemática del pago por adelantado en la contratación de emergencia. Calidad, solvencia, garantía y asunción del riesgo operacional. Contratación Pública y Crisis, Fundación General Universidad de Salamanca.

Toro, J., & Hurtado, I. (2005). Paradigmas y métodos de investigación en tiempos de cambio. Caracas: Ediciones CEC. SA (p.84). <https://epinvestsite.files.wordpress.com/2017/09/paradigmas-libro.pdf>

Tono, A. M. O., García, M., Moncayo, C. J., Wills, C., & Mahecha, Á. M. C. (2020).

COVID-19: generalidades, comportamiento epidemiológico y medidas adoptadas en medio de la pandemia en Colombia. *Acta de Otorrinolaringología & Cirugía de Cabeza y Cuello*, 4-13.

Vargas, M. M. (2014). La fiducia en el manejo de recursos de anticipos en los contratos estatales. *Revista Derecho Privado:(Universidad de los Andes)*, (52), 312-339. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7249137>

Villegas, M. G., & Rodríguez, C. A. (2003). Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos. *Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios*. http://www.ilsa.org.co/biblioteca/EnClaveSur/EnclaveSur_3/En_clave_sur_3.pdf

Wilson, J. R., & Sharples, S. (Eds.). (2015). *Evaluation of human work*. CRC press Taylor and Francis Group. Fourth Edition

World Health Organization, WHO. (11 de marzo de 2020). WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020, Speeches. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>