

# Los principios del derecho público

Homenaje a Diego Younes Moreno

Tomo II  
Parte especial

Hugo Andrés Arenas Mendoza  
Miguel Malagón Pinzón  
(edición académica)



Para citar este libro:

<https://doi.org/10.51573/Andes.9789587988918.9789587988925>

# LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO PÚBLICO

TOMO II

## COLECCIÓN ESTUDIOS ACADÉMICOS

La colección Estudios Académicos, creada en el año 2010, se especializa en publicar textos que buscan la renovación de la literatura jurídica colombiana a partir de la profundización en temas y debates de actualidad en la educación jurídica. A través de sus publicaciones, la colección promueve e incentiva desde una perspectiva interdisciplinar el interés de explorar nuevos campos en la investigación jurídica por parte de académicos y profesionales del derecho.

Dos objetivos caracterizan esta colección. En primer lugar, ofrece una alternativa de actualización mediante la renovación de preguntas teóricas y metodológicas sobre debates y transformaciones contemporáneos en el derecho. En este sentido, la colección constituye un referente de actualización para la pedagogía con enfoque investigativo porque acerca el ejercicio de la profesión y la academia a los cambios en el derecho a partir de marcos que no solo explican sus aspectos centrales, sino que promueven la incidencia en los mismos. En segundo lugar, busca propiciar diálogos y tender puentes entre las subdisciplinas del derecho para explicar problemas y tensiones cuya complejidad exige aproximaciones críticas e innovadoras.

## COMITÉ EDITORIAL

Diana Durán Smela, Carolina Moreno Velásquez, Ana María Muñoz Segura, Andrea Celemín, Gustavo Quintero Navas, Miguel Malagón Pinzón (director de la colección).

LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO PÚBLICO  
HOMENAJE A DIEGO YOUNES MORENO

TOMO II  
PARTE ESPECIAL

*Hugo Andrés Arenas Mendoza*  
*Miguel Malagón Pinzón*  
(edición académica)



Universidad de  
**los Andes**  
Colombia

Facultad  
de Derecho

Nombres: Arenas Mendoza, Hugo Andrés, autor, editor académico. | Malagón Pinzón, Miguel Alejandro, autor, editor académico.

Título: Los principios del derecho público : homenaje a Diego Younes Moreno. Tomo II, Parte Especial / Hugo Andrés Arenas Mendoza, Miguel Malagón Pinzón (edición académica)

Descripción: Bogotá : Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2025. | xii, 342 páginas ; 17 x 24 cm. | colección Estudios Académicos

Identificadores: ISBN 9789587988819 (tomo 1: rústica) | 9789587988826 (tomo 1: e-book) | 9789587988833 (tomo 1: e-pub) | ISBN 9789587988918 (tomo 2: rústica) | 9789587988932 (tomo 2: e-book) | 9789587988925 (tomo 2: e-pub)

Materias: Derecho público | Younes Moreno, Diego – Homenajes

Clasificación: CDD 342–dc23

SBUA

Primera edición: octubre del 2025

- © Hugo Andrés Arenas Mendoza y Miguel Malagón Pinzón (autores y editores académicos)
- © Ciro Nolberto Güechá Medina, Jessica Tatiana Güechá Torres, Libardo Rodríguez Rodríguez, Felipe Hadad Álvarez, Sebastián Camilo Moreno Guerrero, María Aurora Mejía N., Juan Alejandro Suárez Salamanca, Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon, Carlos Andrés Ballesteros Serpa, Alan Ávila Torres, Mauricio A. Plazas Vega
- © Universidad de los Andes, Facultad de Derecho

Ediciones Uniandes

Carrera 1.ª n.º 18A-12, bloque Tm

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: 601 3394949, ext. 2133

<https://ediciones.uniandes.edu.co>

[ediciones@uniandes.edu.co](mailto:ediciones@uniandes.edu.co)

ISBN: 978-958-798-891-8

ISBN *e-book*: 978-958-798-893-2

ISBN *epub*: 978-958-798-892-5

DOI: <https://doi.org/10.51573/Andes.9789587988918.9789587988925>

Cuidado de la edición: Tatiana Grosch

Diagramación: Samanta Sabogal

Impresión:

Imageprinting

Carrera 27 n.º 76-38

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono 601 6311350

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Este libro cuenta con el aval de la Facultad de Derecho y fue sometido a evaluación de pares académicos.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964. Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949, Minjusticia. Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 000194 del 16 de enero del 2025, Mineducación.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN

Hugo Andrés Arenas Mendoza

Miguel Malagón Pinzón

ix

## INTRODUCCIÓN. HISTORIA DE LA SOCIOLOGÍA EN COLOMBIA DESDE SUS INICIOS HASTA LA FORMACIÓN DE DIEGO YOUNES MORENO

Miguel Malagón Pinzón

1

## CAPÍTULO 1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y EL CONCEPTO DE CONTRATO ESTATAL: ANÁLISIS DESDE LOS SISTEMAS JURÍDICOS FRANCÉS, ESPAÑOL Y COLOMBIANO

Ciro Nolberto Güechá Medina

Jessica Tatiana Güechá Torres

37

## CAPÍTULO 2. VISIÓN HISTÓRICA Y COMPARADA DEL PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

Libardo Rodríguez Rodríguez

59

## CAPÍTULO 3. EL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN (OBLIGACIÓN DE PLANEAR)

Felipe Hadad Álvarez

93

## CAPÍTULO 4. REFLEXIONES ACERCA DE LOS CONDICIONAMIENTOS DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN RÉGIMENES ESPECIALES O EXCEPTUADOS DE CONTRATACIÓN ESTATAL

Sebastián Camilo Moreno Guerrero

111

## CAPÍTULO 5. EL PRINCIPIO DEL MÉRITO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA

María Aurora Mejía N.

133

|                                                                                                                                                                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>CAPÍTULO 6. LOS PRINCIPIOS DE LA IGUALDAD Y DEL MÉRITO PARA ACCEDER AL EMPLEO PÚBLICO: ¿PILARES DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN CONTRADICCIÓN?</b><br>Juan Alejandro Suárez Salamanca                                                    | 165 |
| <b>CAPÍTULO 7. EL PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMALIDADES EN LAS RELACIONES LABORALES CON ENTIDADES PÚBLICAS: ARTÍCULO 53 DE LA CONSTITUCIÓN</b><br>Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon                                     | 195 |
| <b>CAPÍTULO 8. LOS PRINCIPIOS DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y EL DEBIDO PROCESO COMO MARCO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS</b><br>Carlos Andrés Ballesteros Serpa                                                | 221 |
| <b>CAPÍTULO 9. DEL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA AL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA INSTITUCIONAL E INTERINSTITUCIONAL: REFLEXIÓN CRÍTICA Y PROPUESTA DESDE UNA PERSPECTIVA DEL CONTROL FISCAL</b><br>Alan Ávila Torres | 281 |
| <b>CAPÍTULO 10. LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA Y PROGRESIVIDAD DE LOS TRIBUTOS: DE LA “CARGA IMPOSITIVA” A LA “CONTRIBUCIÓN SOLIDARIA”</b><br>Mauricio A. Plazas Vega                                                                           | 303 |
| <b>SOBRE LOS AUTORES</b>                                                                                                                                                                                                                    | 335 |

## PRESENTACIÓN

Este segundo tomo de *Los principios del derecho público: Homenaje a Diego Younes Moreno* está dedicado a la parte especial, y comienza desarrollando la historia de la sociología en Colombia, en el capítulo introductorio, escrito por Miguel Malagón Pinzón, en el que se muestra el nacimiento de esta disciplina en el país, en el siglo XIX, y llega hasta los estudios sociológicos que realizó el profesor Diego Younes Moreno en la Universidad Nacional de Colombia, en la década de los sesenta del siglo pasado.

Continúa con la presentación de los principios de la contratación estatal en el “Capítulo 1. El principio de legalidad y el concepto de contrato estatal: análisis desde los sistemas jurídicos francés, español y colombiano”, texto en que Jessica Tatiana Güechá, candidata a doctora de la Universidad de Pantheon Assas París 2, y Ciro Nolberto Güechá, decano de Derecho de la Universidad Libre, precisan que la discrecionalidad administrativa pierde fuerza frente al principio de legalidad, en la medida en que las entidades públicas deben someterse a las regulaciones previstas en el Estatuto de Contratación Pública, lo que deja sin efectos el principio de autonomía de la voluntad.

En el “Capítulo 2. Visión histórica y comparada del principio del equilibrio económico de los contratos públicos”, Libardo Rodríguez, maestro del derecho administrativo colombiano, explica que el equilibrio económico es un principio de los contratos públicos que consiste en que las prestaciones que las partes pactan, de acuerdo con las condiciones tomadas en consideración al momento de presentar la propuesta o celebrar el contrato, deben permanecer equivalentes hasta su terminación, de tal manera que si se rompe esa equivalencia nace para el afectado el derecho a que se adopten medidas que la restablezcan.

Continuando con la presentación de los principios de la contratación estatal se encuentra el “Capítulo 3. El principio de planeación (obligación de planear)”, en el que el abogado litigante Felipe Hadad efectúa un estudio de la obligación de planear, desde un ámbito más práctico que normativo, fijando una posición en relación con tesis que envuelven una relativa polémica en cuanto a las bondades y los alcances de la planeación.

Y para seguir con el principio de planeación, Sebastián Camilo Moreno, experto en contratación estatal, expone en el “Capítulo 4. Reflexiones acerca de los

condicionamientos del principio de planeación en regímenes especiales o exceptuados de contratación estatal” el problema y plantea la necesidad de fijar pautas que concilien la razón que justifica cada régimen especial o exceptuado, o la existencia de esta multiplicidad en general, con los principios y fines que le dan sentido. Y, especialmente, hace referencia al principio de planeación.

A continuación, en el “Capítulo 5. El principio del mérito en la administración pública colombiana”, la consultora María Aurora Mejía explica que el mérito como principio es trascendental para la construcción del Estado social de derecho, transformándose en primer orden como medida de garantía de otros principios constitucionales, pues con este se propende por la moralidad, la transparencia, la eficacia, la igualdad, entre otros.

Sigue con el tema el “Capítulo 6. Los principios de la igualdad y del mérito para acceder al empleo público: ¿pilares del estado social de derecho en contradicción?”, en el que Juan Alejandro Suárez, relator del Consejo de Estado, considera que una selección basada en el mérito exclusivamente, en un país que no se ha garantizado la igualdad de oportunidades, con sujetos de especial protección y diversidad étnica, puede acentuar las desigualdades sociales, desconociendo el principio de igualdad material y la justicia social.

Inmediatamente, en el “Capítulo 7. El principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades en las relaciones laborales con entidades públicas”, Ramiro Ignacio Dueñas, magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, denuncia que la práctica de algunas entidades públicas de celebrar contratos de prestación de servicios en lugar de hacer la vinculación formal como empleado público resulta abusiva y contradictoria con los principios rectores de la buena administración pública.

Posteriormente, en el “Capítulo 8. Los principios de la tutela judicial efectiva y el debido proceso como marco de la suspensión provisional de los actos administrativos”, Carlos Andrés Ballesteros, juez del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, concluye que, so pretexto de garantizar el principio de la tutela judicial efectiva del demandante, no se puede sacrificar el debido proceso del demandado, y se debe tener presente que el juez administrativo debe balancear los derechos de todas las partes procesales.

El “Capítulo 9. Del principio de coordinación administrativa al principio de coordinación administrativa institucional e interinstitucional: reflexión crítica y propuesta desde una perspectiva del control fiscal”, escrito por Alan Ávila, magíster en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, aborda la figura de la coordinación administrativa desde un enfoque pragmático, concibiéndola como un criterio orientador de la función administrativa, que

condiciona la actividad administrativa y que cuenta con recursos limitados para su operatividad.

Cierra el libro el “Capítulo 10. Los principios de justicia y progresividad de los tributos: de la ‘carga impositiva’ a la ‘contribución solidaria’”, escrito por Mauricio A. Plazas, experto en hacienda pública, quien insiste en que el impuesto puede y debe ser un instrumento ideal para que la propiedad cumpla una función social y ecológica; concebido desde la doble óptica de los medios y fines del ser colectivo ha de ser el sustentáculo de la solidaridad.

Esperamos que este tomo II colme las expectativas de la comunidad académica nacional e internacional, y que facilite la promoción del conocimiento que tanto precisa el país.

HUGO ANDRÉS ARENAS MENDOZA  
MIGUEL MALAGÓN PINZÓN



## INTRODUCCIÓN

# HISTORIA DE LA SOCIOLOGÍA EN COLOMBIA DESDE SUS INICIOS HASTA LA FORMACIÓN DE DIEGO YOUNES MORENO

Miguel Malagón Pinzón

El querido académico y jurista Diego Younes Moreno, que es además sociólogo, y no de cualquier promoción, sino de la pléyade de científicos sociales que se formaron en la Universidad Nacional en los sesenta del siglo pasado y que transformaron gran parte de la realidad del país. Vale la pena, entonces, que nos detengamos un poco en la evolución del universo de la sociología en Colombia, para entender cómo llegó esta a interesar al homenajeado con esta obra.

Para esto arrancaremos mirando el nacimiento de la sociología, como asignatura de la carrera de derecho en el siglo XIX, destacando el papel que tuvieron Rafael Núñez y Salvador Camacho Roldán.

Luego nos adentraremos en la centuria pasada, destacando el rol de Diego Mendoza Pérez, José Alejandro Bermúdez y Luis Eduardo Nieto Arteta. Proseguiremos resaltando el peso que tuvo la Escuela Normal Superior, y su universo profesoral, en las ciencias sociales colombianas.

Continuaremos con los fenómenos sociales que tuvieron incidencia en el nacimiento y en el desarrollo profesional de la sociología en Colombia en la década de los cincuenta del siglo pasado y comienzos de los sesenta. Y veremos la creación del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional, a cargo de Orlando Fals Borda y Camilo Torres Restrepo.

Terminaremos conociendo cómo fue la formación sociológica del maestro Younes Moreno, con algunos detalles sobre sus profesores y las materias que cursó, y comentando unos pequeños apartes de su tesis de grado sobre la anomia.

## LOS INICIOS DE LA SOCIOLOGÍA EN COLOMBIA

Esta ciencia nace primero como una materia más de la carrera de derecho, y era impartida por abogados. Su origen data de 1880, en el discurso que dio el entonces

presidente Rafael Núñez, en la sesión de clausura escolar en la Universidad Nacional, que deja traslucir una preocupación por la sociología y la necesidad de la implementación de su estudio en las universidades del país. Este es un aparte del discurso:

La sociología, por mucho tiempo ignorada, debe ser el primer curso de la educación política; porque ella define, demuestra i esplica las leyes predominantes del movimiento social; leyes anteriores i superiores a las que dictan las Asambleas i los Gobiernos. Cuando Montesquieu dijo: las leyes son las relaciones necesarias que se derivan de la misma naturaleza de las cosas, espresó, sin pretenderlo tal vez, una gran verdad sociológica. Podría aun agregar que todo el espíritu de la sociología se encuentra contenido en esas precisas palabras. La falta de ese estudio ha sido motivo de enormes i trascendentales errores en todo el mundo civilizado, porque los lejisladores, los gobiernos i los pueblos han vivido en la peligrosa ilusión de creer que por medio de leyes era posible todo; i con frecuencia han emprendido temerarias i desastrosas luchas con la corriente natural, que es más poderosa que los hombres ordinariamente<sup>1</sup>.

En este párrafo se pueden apreciar varias cosas, la primera es la impronta liberal en la formación de Núñez, que es un lector de Montesquieu. Recordemos que este cartagenero estudió en la universidad del Magdalena e Istmo, graduándose en 1845 y allí cursó materias muy importantes como derecho constitucional y como ciencia administrativa; esta última asignatura se impartía con el famoso texto del gran liberal Florentino González. Y la segunda apreciación es que hay una crítica velada a Jeremías Bentham y su propósito de moldear la realidad por medio de la legislación. Por esto la procura de la implementación de la sociología para entender y comprender mejor la realidad.

El primer profesor de la materia fue Salvador Camacho Roldán, quien fue nombrado en 1882 por el Consejo Académico de la Universidad Nacional. En la sesión de clausura de ese año, el secretario de Instrucción Pública, que oficiaba como rector, Rafael Pérez, dio un discurso en el que aseveró que “La instrucción (pública) ha introducido en la enseñanza moderna el estudio de la Sociología, que es la ciencia que tiende á aproximar los pueblos y que aspira á unificar la humanidad”<sup>2</sup>.

1 Rafael Núñez Moledo, “Sesión solemne del 19 de diciembre de 1880”, *Anales de la Instrucción Pública en los Estados Unidos de Colombia*, n.º 4 (dic., 1880): 242.

2 Rafael Pérez, “Discurso en la sesión solemne de distribución de premios en 1882”, *Anales de la Instrucción Pública en los Estados Unidos de Colombia*, n.º 24, t. iv (dic., 1882): 598.

Por esto Camacho Roldán anotó en este mismo acto de cierre académico lo siguiente:

[...] consideró el Consejo Académico que estos pueblos americanos, surgidos recientemente á la luz de la historia sin tradiciones bien conocidas, á impulso de un esfuerzo revolucionario, necesitan más que ningunos otros estudiar las leyes fisiológicas que presiden eternamente á la vida de los seres colectivos como á la de los cuerpos individuales; investigar sus orígenes; observar los materiales de que están compuestos; determinar las afinidades que los agrupan y los elementos heterogéneos que pueden contribuir á disolverlos; apreciar las tendencias físicas, intelectuales y morales de sus diversas poblaciones, y marcar, para darles cauce ancho y profundo, la dirección de las corrientes que la naturaleza social del hombre, modificada por las acciones geológicas y climatéricas de la corteza terrestre, determinan entre las varias familias de la especie humana. Ni el hombre ni las sociedades son obra de la casualidad, ni viven sometidos al imperio de leyes caprichosas y variables: al contrario, hay en éstas una marcha histórica arreglada y solemne que las hace recorrer vías tan determinadas y precisas como las grandiosas elipses en que los cuerpos siderales se mueven dentro de sus órbitas eternas. Nacer, crecer, decaer y morir son en uno y otras fenómenos igualmente inevitables; pero así como la vida del hombre puede arrastrarse en medio de dolores y crímenes como la del salvaje del interior del África, puede, al contrario, ser la de un ciudadano inteligente y libre, rodeado de afectos cuyo retorno entrañable es la delicia suprema de las almas así también la vida de una nación puede ser triste, atormentada y colérica, ó puede dejar la aureola imperecedera de Atenas, gozar en el poderío de Roma, ó llegar con pasos de gigante á la cultura, la riqueza y la libertad de la gran Confederación americana del Norte<sup>3</sup>.

Este aparte nos devela el influjo de la sociología de Herbert Spencer y su teoría del organicismo, y nos muestra también la visión de los climas y su interacción con las razas, postura claramente racista de corte europeo, y que en Colombia tuvo y sigue teniendo mucho peso. Por esto es interesante mostrar que nuestro primer catedrático de sociología tenía una visión discriminatoria sobre Panamá, tomada directamente del conde de Buffon, famoso naturalista francés del siglo XVIII, leámosla:

3 Salvador Camacho Roldán, "Discurso como catedrático de sociología en la sesión solemne de distribución de premios en 1882", *Anales de la Instrucción Pública en los Estados Unidos de Colombia*, n.º 24, t. iv (dic., 1882): 610.

Siglo y medio de estancamiento y decadencia debían producir y produjeron un sello profundo de inmovilidad en el organismo de la población panameña: la pobreza había llegado al último grado: el antagonismo de las dos razas —la negra y la blanca— pobladoras de esa región, mantenido por tres siglos de esclavitud, debía hacerse sentir fuertemente en los momentos en que esta institución acababa de ser abolida (1850); la acción del clima, desfavorable para la blanca, había enervado la actividad de la clase gobernante y permitido que la raza inferior en evolución mental se sobrepusiese en número, en energía y en influencia política<sup>4</sup>.

Camacho Roldán, nacido en los Llanos Orientales del país, zona no propiamente fría, vivía y escribía para Bogotá, y para colaborar en la construcción del Estado-nación, sin éxito, que intentó la capital del país. Y llama la atención que enseñó sociología en la Universidad Nacional y posteriormente en el primer periodo de existencia de la Universidad Externado de Colombia, claustros liberales, pero impregnados de prejuicios positivistas, de ideales como el de “civilización vs. barbarie”<sup>5</sup>.

Esta clase de sociología fue la primera que se abrió en el mundo, anticipándose en diez años a la creación de esta en Chicago. En América Latina, Buenos Aires fue el segundo lugar donde comenzó a impartirse esta ciencia, en 1898; en Asunción se hizo en 1900; en Caracas, La Plata y Quito en 1906; y en Córdoba, Guadalajara y México en 1907<sup>[6]</sup>.

En cuanto a los principales textos sociológicos del siglo XIX, podemos afirmar que fueron el de José María Samper Agudelo, *Ensayo sobre las revoluciones políticas*; el de su hermano Miguel Samper Agudelo, *La miseria en Bogotá*, y el de Diego Mendoza Pérez, titulado *Ensayo sobre la evolución de la propiedad en Colombia*; todos eran abogados y de estirpe liberal, aunque en el caso de los hermanos Samper de talante más moderado que el de Mendoza Pérez.

El primer cuarto del siglo XX tendrá como principal profesor al ya mencionado Diego Mendoza Pérez, quien, en la restablecida Universidad Externado de Colombia, dictará un curso de sociología, que fue publicado en la década de los treinta, pocos años antes de su muerte, y que trataba temas como la sociedad, las clases sociales, la psicología social, la ecología, los grupos humanos, los factores sociológicos, la evolución, la evolución cultural, los grupos culturales de la Colonia,

4 Salvador Camacho Roldán, *Notas de viaje: Colombia y Estados Unidos de América* (Bogotá: Banco de la República, 1973), 243.

5 Miguel Malagón Pinzón, *Salvajes, bárbaros e inmigrantes en el derecho administrativo hispanoamericano* (Bogotá: Editorial Universidad Externado, 2015), 171-213.

6 Alejandro Blanco, *Razón y Modernidad: Gino Germani y la sociología en la Argentina* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2006), 52.

la mujer en la Colonia, familia, matrimonio y divorcio, la población, la ciudad, el progreso y la evolución de la propiedad<sup>7</sup>.

En la década de los treinta será el sacerdote José Alejandro Bermúdez el principal representante, quien fue profesor de la materia en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional, y allí publicó sus conferencias de sociología, en la revista *Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* de 1931, en ellas definió esta ciencia como la “que trata de las condiciones de existencia y de desenvolvimiento de las sociedades”<sup>8</sup>.

Hay que anotar que no es extraña para el país esta relación entre sociología y religión católica, pues la primera se basaba en la explicación de las encíclicas papales y, posteriormente, de lo que se vendría a llamar la Doctrina Social de la Iglesia, y por esto se comprenderá mejor que a fines de la década de los cincuenta se crearan las tres primeras facultades de sociología en Colombia y dos de ellas fueran de origen religioso<sup>9</sup>.

Posteriormente, en 1941, se publicó un libro trascendental para las ciencias sociales, *Economía y cultura en la historia de Colombia*, escrito por el abogado caribeño Luis Eduardo Nieto Arteta<sup>10</sup>. Este texto es la primera expresión de la nueva historia en el país, y pretendió explicar la economía y la sociedad desde la Conquista hasta la Regeneración<sup>11</sup>.

## LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR Y LAS CIENCIAS SOCIALES NACIONALES

Debemos detenernos ahora en la Escuela Normal Superior, entidad creada durante la República Liberal, en 1936, y que existió hasta el Gobierno del cavernario

7 Diego Mendoza Pérez, “Curso de sociología”, *Revista de la Universidad Externado de Colombia*, n.º 3-6 (jul.-ago., 1936).

8 José Alejandro Bermúdez, “Conferencias de sociología”, *Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, n.º 13 (1931): 5.

9 Gonzalo Cataño, “La sociología en Colombia: Balance crítico”, en *La sociología en Colombia* (Bogotá: Plaza y Janés, 1997), 32.

10 “Luis Eduardo Nieto Arteta, a quien podemos considerar miembro de esa nueva vertiente de nuestra precaria sociología, acaba de publicar un volumen de ensayos sobre la historia colombiana vista a través de la evolución económica y explicada por las alternativas y el conflicto de sus fuerzas vivas, realizando así el primer intento coherente de aplicar el marxismo a la interpretación de la vida social colombiana. En sus páginas vemos la marcha de nuestro acaecer histórico como el producto de un antagonismo entre dos formas contrarias de producción, la manufacturera de un lado —oriente colombiano, economías urbanas—, del otro el latifundismo agrario del altiplano”. Jaime Jaramillo Uribe, “Reseña de economía y cultura en la historia de Colombia”, *Revista Educación*, n.º 4 (mar.-abr., 1942).

11 Luis Eduardo Nieto Arteta, *Economía y cultura en la historia de Colombia* (Bogotá: Banco de la República, 1996).

Laureano Gómez Castro en 1951<sup>[12]</sup>. Esta institución procuraba la formación de profesores, de maestros en el país. Tuvo como su principal rector al médico siquiatra vallenato José Francisco Socarrás<sup>13</sup>. Los modelos que se tomaron para su instauración fueron la Escuela Normal Superior de París y las facultades de ciencias alemanas<sup>14</sup>. Al momento de su apertura, la Normal ofreció especialidades en Pedagogía; Ciencias Histórico-Geográficas, Ciencias Naturales, Idiomas y Matemáticas; más adelante, en 1938, se reformó el plan de estudios, acabando con la sección de Pedagogía, y se ofertaron nuevas especializaciones en Ciencias Sociales, Ciencias Biológicas y Químicas, Lingüística e Idiomas, Matemáticas y Física, y, en 1942, la de Educación Física<sup>15</sup>.

La duración de los estudios fue de tres años al comienzo y a partir 1937, de cuatro años. Desde el primer año se comenzaba con la especialidad y para obtener el título de licenciado se tenían que aprobar los exámenes preparatorios, y, posteriormente, para recibirse de doctor tenían que practicar la docencia durante dos años y la aprobación de un trabajo de investigación<sup>16</sup>.

En la Normal confluyeron importantes intelectuales nacionales y europeos provenientes de España, Francia, Inglaterra y Alemania, que venían huyendo de la barbarie fascista. El número total de profesores en 1937 era de 46, de ellos 34 eran colombianos y doce, extranjeros<sup>17</sup>.

Existía un núcleo duro de materias que tenían que aprobar todos los estudiantes de cualquier especialidad, y que estaba compuesto por las asignaturas de historia de la filosofía, lógica y metodología de las ciencias, sicología general, sicología infantil y de la adolescencia, neurosiquiatria infantil, psicotecnia y orientación profesional, metodología general y especial, prácticas metodológicas, sociología pedagógica, antropología, historia del arte, dibujo, arte dramático, música y

12 “Editoriales sensacionalistas y mal intencionados venían apareciendo en el diario *El Siglo* y en otros de filiación conservadora, en los que se acusaba a la Normal Superior de propiciar la convivencia malsana de hombres y mujeres y la promiscuidad; finalmente lograron su objetivo y la Escuela Normal Superior fue cerrada. Al recordar tan terrible episodio, Virginia [Gutiérrez de Pineda] describía con profunda indignación la impotencia de no poder defender lo propio: sentí como a quien le apalean la madre”. Carlos Andrés Barragán, *Virginia Gutiérrez de Pineda, observadora silenciosa, maestra apasionada* (Bogotá: Colciencias, 2001), 37.

13 “De él aprendimos no sólo técnicas de estudio y conocimientos científicos, sino algo más: la pasión por lo colombiano y el sentido social y moral de nuestro trabajo. Porque a Socarrás le dolía Colombia como a Unamuno le dolía España. Le dolían el hambre y la desnutrición de sus campesinos y obreros, le dolía el analfabetismo de sus grandes masas y la deficiente educación de sus clases altas y letradas; le dolían los grandes defectos del colombiano que como lo repetía todos los días y en todas sus lecciones, no sabía comer, ni caminar, ni pensar, ni amar”. Jaime Jaramillo Uribe, *Historia, sociedad y cultura* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2002), 270.

14 Martha Cecilia Herrera, *La Escuela Normal Superior 1936-1951: Avatares en la construcción de un proyecto intelectual. Historia de la Educación en Bogotá*, t. II (Bogotá: IDEP, 2012), 100.

15 *Ibid.*, 101.

16 *Ibid.*, 103.

17 *Ibid.*, 105.

coros. Por su parte, el núcleo esencial de las materias de la especialidad de Ciencias Sociales, que es la que nos concierne, incluía economía primitiva y de la Antigüedad; Edad Media y moderna, industrial y contemporánea; sociología; etnografía y antropología; arqueología; protohistoria; historia universal, política y sociológica, dividida en sus grandes etapas, historia de España, historia de América, historia de Colombia; cosmografía y cartografía; geografía física general, geografía política, general y de Colombia, metodología geográfica, geografía económica, biogeografía; etnografía<sup>18</sup>. A partir de 1947, este énfasis en ciencias sociales fue completado con el de economía.

En materias de historia, economía, geografía y sociología, vamos a encontrar académicos de la talla de Rudolf Hommes<sup>19</sup>, Gerhard Masur,<sup>20</sup> José María Ots Capdequí<sup>21</sup>, Jorge Zalamea, Eduardo Martínez, Luis Eduardo Nieto Arteta, Germán

18 *Ibid.*, 105-106.

19 Era de nacionalidad alemana, había emigrado de su patria por oposición al nacionalsocialismo, al partido Nazi, a sus doctrinas y, posiblemente, era miembro de la socialdemocracia alemana. No le gustaba hablar de su pasado político ni de la suerte de la misma guerra, tenía una sensibilidad especial frente a ese tema y se irritaba cuando durante sus clases los estudiantes, especialmente los que militábamos en la izquierda, le hacíamos preguntas sobre aspectos políticos que hacían alusión a la guerra. Se observaba en él un intenso conflicto entre sus ideas políticas y su carácter alemán, pues, aunque opuesto al régimen de Hitler, no había dejado de ser un patriota alemán. El profesor Hommes, además de ser un excelente profesor que enseñaba una historia poco convencional, con muchas alusiones a la sociología y a las ciencias auxiliares de la historia, era una personalidad jovial, sin ningún estiramiento o solemnidad profesoral. Jaime Jaramillo Uribe, *Memorias intelectuales* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2007), 40.

20 "Masur nació en Berlín el 17 de septiembre de 1901. Adelantó estudios superiores en la Universidad Berlín bajo la dirección de Friedrich Meinecke. Obtuvo su doctorado *summa cum laude* con una tesis sobre el concepto de historia universal en Leopold Von Ranke. Era de religión judía, por esto abandonó Alemania, con parte de su biblioteca, vía Suiza en octubre de 1935, y al año siguiente se fue a Suramérica. Masur llegó a Colombia con su mujer, Carlota, [...], en calidad de consejero del Ministerio de Educación. Fue profesor en la Escuela Normal Superior, enseñó filosofía, historia y literatura. Su especialidad era la historia moderna de los siglos XVII, XVIII y XIX. Era alto, ligeramente rubio, de nariz aguileña, solemne y a todas luces una personalidad de formación académica sólida". Gonzalo Cataño, "Prólogo" a *Paisajes del Espíritu, ensayos de crítica de la cultura de Gerhard Masur* (Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 2016), 9-21.

21 Este gran jurista español era valenciano de origen, cursó la licenciatura de Derecho en las universidades de Valencia y Zaragoza, y obtuvo el doctorado en la de Madrid, con una tesis sobre la condición jurídica de la mujer en la legislación indiana. En junio de 1921 fue nombrado catedrático en la Universidad de Barcelona, y al cabo de pocos meses permutó por la de Oviedo con Galo Sánchez. Posteriormente, lo fue en las de Sevilla (1924) y Valencia (1931). Historiador del derecho especialista en derecho indiano, fue discípulo de Rafael Altamira, de quien se distanció más tarde y a quien, en la última época de Ots, le mostró una "adhesión renacida", en palabras de Mariano Peset. Fue pensionado por la Junta para la Ampliación de Estudios (París), y más adelante continuaron sus estancias académicas en Alemania, Italia, Argentina, etc. Tomó parte en la fundación del *Anuario de Historia del Derecho Español* (1924), colaborando en él con diversas aportaciones hasta el inicio de la Guerra Civil de 1936. En 1932, el Gobierno republicano creó en Sevilla el Centro de Estudios de Historia de América (antecedente de la Escuela de Estudios Hispanoamericanos, fundada en 1942), siendo dirigido por Ots Capdequí, que compaginaba esta responsabilidad con la dirección del Instituto Hispano-Cubano de Historia de América y la docencia universitaria. Miembro de Izquierda Republicana, ocupó diversos cargos durante la etapa republicana: entre otros, decano de la Facultad de Derecho en Valencia (agosto de 1936), responsable de las Universidades en el Ministerio de Instrucción Pública, presidente de la Alianza de Intelectuales para la Defensa de la Cultura, etc., lo que provocó su "depuración" (julio de 1939), junto con la de otros insignes universitarios (Américo

Arciniegas, Pablo Vila i Dinarés<sup>22</sup>, José Royo y Gómez<sup>23</sup>, Ernesto Guhl Nimtzt<sup>24</sup>,

Castro, Claudio Sánchez Albornoz, etc.). Partió hacia el exilio en enero de 1939: primero Orán, después Marsella, París y, finalmente, América. Se vinculó a diversas universidades hispanoamericanas, especialmente en Colombia. En este país dedicó sus esfuerzos docentes y de investigación en las universidades Nacional y el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, el Instituto Etnológico Nacional y la Escuela Normal Superior. También fue docente en diversas universidades de Puerto Rico, República Dominicana, Perú, Venezuela y México. Retornó a España en 1953; en 1962 fue repuesto en su cátedra de la Universidad de Valencia hasta su jubilación académica (1963). Falleció en Benimodo, Valencia, España, en 1975. Real Academia de la Historia, España, <https://dbe.rah.es/biografias/51435/jose-maria-ots-capdequi>.

- 22 "Pablo Vila había sido graduado en el Instituto de Ciencias de la Educación J. J. Rousseau, en Ginebra (Suiza), en 1913. Nació en Barcelona en 1881 y murió a los 99 años de edad en su ciudad natal, en 1980. Ha sido reconocido en el mundo hispano parlante como padre de la geografía moderna. En 1915 fue llamado por Agustín Nieto Caballero para trabajar en el Gimnasio Moderno de Bogotá, en donde fue rector hasta 1917. En 1918 regresó a España, donde inició su trabajo como geógrafo, preocupado fundamentalmente por la enseñanza de esta disciplina. Terminada la Guerra Civil, regresó exiliado a Colombia gracias a los buenos oficios del presidente de este país, Eduardo Santos. Se vinculó como docente de Geografía a la Escuela Normal Superior y de nuevo al Gimnasio Moderno. Con la disolución de la Normal Superior y la persecución conservadora a sus profesores, viajó a Venezuela, donde siguió produciendo su obra geográfica, reconocida por haber introducido el concepto de Región biogeográfica –articulada a la geografía humana– con lo cual cuestionaba la geografía descriptiva y el determinismo geográfico". Alejandro Álvarez Gallego, "Miguel Fornaguera, un librepensador catalán en Colombia", *Revista Colombiana de Educación*, n.º 61 (2.º sem., 2011): 303.

- 23 Nacido en Castellón de la Plana, Valencia, en 1895, José Royo y Gómez supo desde muy joven que su vocación estaba relacionada con la tierra. Tras culminar con altos honores su licenciatura y doctorado en Ciencias Naturales en la Universidad de Madrid, se dedicó a la investigación y docencia de la mineralogía, la geología y la paleontología. En 1939, el científico y su familia llegaron a Colombia como exiliados políticos de la guerra civil española. Dejar atrás su vida en España fue un duro golpe para el investigador, quien sintió haber perdido años de trabajo y esfuerzo. Sin embargo, el 26 de abril de 1939, tan solo nueve días después de su arribo, el español fue llamado a formar parte del recién creado Servicio Geológico Nacional de Colombia (SGNC). En Colombia, Royo y Gómez encontró la oportunidad de continuar su investigación geológica con la misma dedicación que caracterizó su labor en España. Durante sus años de trabajo en el SGNC fue geólogo jefe de Comisión de Terreno, jefe de la Sección de Paleontología y Estratigrafía, además de director del Museo Geológico Nacional (MGC), entre 1939 y 1951, roles en los cuales se dedicó a estudiar y promover la riqueza natural de Colombia. Durante los doce años que permaneció en el país, el científico español trabajó de manera incansable. Como resultado de su labor quedaron 126 estudios, diversas comisiones, hallazgos de fósiles, rocas y minerales, la puesta en marcha del Museo Geológico Nacional y el honor de recibir, junto con su equipo de geólogos, el Gran Premio Codazzi por la elaboración del primero de los mapas geológicos que el Servicio Geológico Nacional desarrollara. Al poco tiempo de su llegada a Venezuela, en 1951, Royo fue contratado como profesor titular de la Escuela de Geología, Minas y Metalurgia de la Universidad Central de ese país, institución en la que más adelante fundaría un nuevo Museo Geológico. "Biografía José Royo y Gómez", Servicio Geológico Colombiano, <https://www2.sgc.gov.co/museo-geologico-nacional/Paginas/Biografia-Jose-Royo-y-Gomez.aspx>.

- 24 Durante la llamada República Liberal, entre 1930 y 1946, los gobiernos tuvieron el acierto, y la fortuna, de recibir como emigrantes a un pequeño, pero muy selecto, grupo de intelectuales europeos, obligados al abandono de sus patrias por los regímenes totalitarios. Uno de esos emigrantes fue Ernesto Guhl, un alemán-colombiano, nacido en la ciudad de Berlín en 1914. Su vida en Alemania transcurrió entre la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y los duros años de la entreguerra, cuando las compensaciones impuestas por el Tratado de Versalles condujeron a la República de Weimar a la ruina. Logró ingresar a la universidad y se encontraba terminando sus estudios geográficos cuando el ascenso de Hitler al poder dio inicio a la purga de políticos y pensadores libres, opuestos al nazismo. El joven estudiante logró escapar del país poco antes de que su instituto fuese intervenido y varios de sus compañeros enjuiciados y asesinados. Al llegar a Colombia, Ernesto Guhl fue acogido como profesor de geografía por la Normal Superior, centro universitario que pretendía emular la famosa Normal Superior de París, con el apoyo económico y político del presidente Eduardo Santos. Camilo Domínguez, "Ernesto Guhl, el geógrafo que redescubrió a Colombia", *Revista Credencial* (sep., 2016), <https://www.revistacredencial.com/historia/temas/ernesto-guhl-el-geografo-que-redescubrio-colombia>.

Miguel Fornaguera i Ramón<sup>25</sup> y José Prat García<sup>26</sup>. Estos eminentes intelectuales introdujeron el estudio de autores tan relevantes como Spencer, Weber<sup>27</sup>, Marx, Durkheim, Cuvilier, Oparin y Freud<sup>28</sup>.

Mención adicional merece el profesor José María Ots Capdequí, para lo cual nos valemos de esta cita del reconocido catedrático Jaime Jaramillo Uribe, quien fue alumno de este valenciano:

Antes de su magisterio en la Universidad Nacional, el derecho español e indiano, es decir el derecho creado por España en América y surgido de las condiciones de las realidades hispanoamericanas, no tenía presencia ni era tenido en cuenta suficientemente en los estudios históricos y menos en los jurídicos. La ruptura que nuestra independencia nacional representó con la tradición española y el acercamiento de los países latinoamericanos, especialmente a Francia y en menor medida a Inglaterra, implicó entre nosotros una especie de amnesia cultural. De esta manera se llegó a pensar, bajo el influjo del pensamiento político ilustrado, especialmente del francés, que realmente en la época de la Colonia española y en los años de historia colonial

25 Nació en 1893 en Barcelona y murió en 1982 en Bogotá. Este catalán tuvo una vida de novela. Estudió pedagogía y educación en la Escuela Normal Superior de Maestros de Barcelona, regentada por el famoso Juan Bardina. Acompañó a este educador a conocer el modelo educativo francés y también belga. En 1914 se embarcó para Colombia, desempeñando a su llegada diversos oficios, desde mesero hasta agricultor. Posteriormente entró a trabajar al Gimnasio Moderno, donde fue el principal promotor del excursionismo. Regresó en varias oportunidades a España, pero las dictaduras lo devolvieron a Colombia, huyendo de la autocracia de Miguel Primo de Rivera, y luego de la barbarie franquista. En nuestro país también fue profesor de la Universidad Javeriana, de la Escuela Normal Superior y de varios colegios como el Refous. Se casó con la profesora colombiana Evangelina Pineda; siempre tuvo un especial amor por el colegio de don Agustín Nieto Caballero, el Gimnasio Moderno, donde llegó a ser director del internado. Su archivo personal lo donó a la Universidad Javeriana donde reposa hoy. Miguel Fornaguera i Ramón, *Un catalán en Bogotá* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2013), 19-73.

26 José Prat García, nació en Albacete, el 10 de agosto de 1905, y murió en Madrid, el 17 de mayo de 1994. Influido desde su juventud por la formación krausista y liberal de su padre, estudió derecho en la Universidad de Granada, donde obtuvo la licenciatura en 1925 y entabló contacto con el catedrático socialista Fernando de los Ríos. Profesor universitario en América, y más concretamente en Colombia, donde, además de continuar su obra como ensayista, desarrolló una intensa actividad literaria y docente como profesor de literatura universal, española o colombiana, y de la cultura del Renacimiento en España. Su contribución a la cultura en Colombia se ve reconocida al ser nombrado académico correspondiente de la Academia Colombiana de la Lengua, en 1973. Universidad Politécnica de Madrid, "José Prat García", <https://www.upm.es/sfs/Rectorado/Gabinete%20del%20Rector/Honoris%20Causa/curriculum/Prat%20Garcia.pdf>.

"[José Prat García fue] profesor de historia española de los tiempos de la Conquista (en la Escuela Normal Superior), era lo que entre nosotros alguna vez se llamó 'docente independiente'; en los últimos años de la República Española había tenido un cargo ejecutivo gubernamental y tenía un profundo conocimiento de la situación política de España". Thomas Chaimowicz, *Regreso y vuelta a casa* (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 2016), 43.

27 "El sociólogo madrileño José Medina Echavarría, que se había radicado en México, impartió durante un semestre (En la Escuela Normal Superior) el seminario sobre Max Weber, del cual me acuerdo aún con gusto hoy en día". Chaimowicz, *Regreso y vuelta a casa*, 44.

28 Herrera, *La Escuela Normal Superior 1936-1951*, 108.

española no habíamos tenido en estos países un Estado de Derecho, porque éste se identificaba con el Estado de Derecho republicano y liberal moderno. Otra estructura de tipo jurídico no podía ser Estado de Derecho. Esto produjo, a mi modo de ver, una especie de olvido, de amnesia intelectual con respecto a lo que hizo España en estos países —para bien o para mal, puede ser juzgado con unos u otros criterios— en el campo jurídico y en materia de organización del derecho<sup>29</sup>.

Este párrafo refuerza la necesidad del estudio del derecho colonial español, porque allí nace la burocracia latinoamericana y también en este periodo aparece el control sobre la Administración pública<sup>30</sup>, que perspectivas afrancesadas del siglo xx no han querido estudiar.

De los egresados que alcanzaron gran renombre y fueron profesores de la Facultad, y del posterior Departamento de Sociología, hay que mencionar a Jaime Jaramillo Uribe y Darío Mesa Chica. El primero alcanzó la Licenciatura en Ciencias Sociales y Economía, en 1941, y, posteriormente, se tituló como doctor en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Libre, en 1951. Realizó estudios en Francia<sup>31</sup>, que le abrieron el camino para ser el padre de la nueva historia en el país. Mientras que el segundo terminó la Licenciatura en 1946, tuvo una gran formación en filosofía marxista, que se vio reforzada por el dominio de varios idiomas, vivió en Alemania oriental entre 1963 y 1964, situación que le cambió la perspectiva sobre los países del llamado socialismo real<sup>32</sup>.

Trasplantando el modelo de la Normal parisina se dio vida a unos institutos anejos de pesquisa, que fortalecieron la seriedad y la profesionalización de las ciencias sociales en el país. Por esto hay que resaltar la creación del Instituto Etnológico Nacional y del Instituto de Sicología Experimental. Dentro de los profesores extranjeros que se dedicaron a la etnología, a la antropología y a la arqueología hay que resaltar al alemán Justus Wolfram Schottelius<sup>33</sup>; a Paul

29 Jaime Jaramillo Uribe, *De la sociología a la historia* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2002), 157.

30 Miguel Malagón Pinzón, *Vivir en Policía* (Bogotá: Editorial Universidad Externado, 2007), 175-294.

31 Jaramillo Uribe, *Memorias intelectuales*, 101-122.

32 Gonzalo Cataño, “Max Weber en Colombia: El profesor Darío Mesa”, en *El legado sociológico: Ensayos sobre el desarrollo de la sociología en Colombia* (Bogotá: Editorial Universidad Externado, 2023), 177-210.

33 “Alemán de nacionalidad, era nuestro profesor de etnología de América. Había tenido que salir de Alemania porque su esposa era judía —él mismo era un puro alemán— y llegó al país, como posiblemente lo hicieron Hommes, Masur y algunos otros más, a través de Suiza, en donde funcionaba una comisión colombiana encargada de contratar profesores para Colombia. Schottelius era la imagen un poco romántica y convencional del sabio: modesto, despreocupado de sus vestidos y de su cabello, con una sonrisa un poco maliciosa en los labios y en la mirada, sin ninguna solemnidad. Daba la impresión de ser un monje. Él nos inició no sólo en la etnografía de Colombia y de América, que era su especialidad como investigador del Instituto Iberoamericano de Berlín, sino también

Rivet<sup>34</sup>, quien llegó al país —huyendo de los nazis— por gestión expresa del presidente Eduardo Santos<sup>35</sup>; al antropólogo judío ucraniano Juan Friede Alter<sup>36</sup>; al catalán José de Recasens, arquitecto y antropólogo, quien arribó al país en 1939<sup>37</sup>, escapando de las retaliaciones trogloditas de Francisco Franco.

El propósito del Instituto Etnológico era multicultural porque procuraba el estudio de las diferentes etnias del país, promoviendo el trabajo de campo como la herramienta fundamental para iniciar el conocimiento de la etnología y de la arqueología. Las asignaturas que desenvolvían estos objetivos eran antropología física, etnografía general, lingüística americana, fonética, orígenes del hombre americano y prehistoria<sup>38</sup>.

De los egresados más famosos de este Instituto Etnológico, y que fueron catedráticos de la Universidad Nacional en la Facultad de Sociología, hay que mencionar al antioqueño Roberto Pineda Giraldo, a Virginia Gutiérrez Cancino (Pineda y Gutiérrez eran esposos) y a Milcíades Chaves Chamorro.

---

en las teorías sobre el origen y las relaciones culturales que circulaban entonces entre antropólogos y etnólogos. [...]. Murió en 1941 a consecuencia de una difteria adquirida haciendo investigación en la Mesa de Los Santos, Santander, sobre la cultura de los guanes". Jaramillo Uribe, *Memorias intelectuales*, 42.

34 "Este célebre científico, creador del Museo del Hombre en París y autor de la memorable teoría sobre el origen del hombre americano [...], impulsó y lideró investigaciones, dictó conferencias y cursos de arqueología, lingüística, los grupos indígenas y otras etnias; examinó las condiciones socio-económicas de los campesinos y de varias comunidades, y revisó personalmente los trabajos de los estudiantes. A su vez, estableció la Antropología como una carrera especializada y proyectó el estudio de la Etnohistoria, la Lingüística y la Arqueología". Claudia Figueroa, "La Escuela Normal Superior y los institutos anexos: Aportes pedagógicos, investigativos y de patrimonio histórico-cultural de Colombia (1936-1951)", *Revista de Historia de la Educación Latinoamericana* 18, n.º 26 (ene.-jun., 2016): 174.

35 Herrera, *La Escuela Normal Superior 1936-1951*, 107-108.

36 "Nacido a comienzos del siglo xx en una aldea polaca cercana a la frontera con Alemania, en el seno de una familia de comerciantes, adolescente se trasladó a Viena donde estudió ciencias económicas y sociales, [...]. Viena era entonces uno de los grandes centros intelectuales y científicos de Europa. Allí estaba el epicentro de la nueva lógica, la nueva matemática, la nueva economía. También lo era de la literatura, la música y el arte. De Viena pasó a Inglaterra, donde siguiendo su vocación y avidez de conocimiento sobre el hombre, su historia y las complejidades de la vida social, se matriculó en la recientemente fundada London School of Economics. Allí en 1925 se le presentó la oportunidad de venir a Colombia. [...]. Llegó a Manizales como agente de una firma comercial de importaciones y exportaciones. [...]. En 1935 se traslada a Bogotá, funda la primera galería de arte de la ciudad. Alterna negocios con docencia e investigación. En 1947 es nombrado miembro de la Academia Colombiana de Historia." Jaime Jaramillo Uribe, *Ensayos de historia social* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2001), 375-377.

37 "En 1976 se nacionalizó como colombiano. Con base en estudios de radio y televisión, se dedicó a producir programas didácticos para los medios, los cuales tuvieron muy buena audiencia. Fue además antropólogo, historiador y un estudioso de la ciencia y la tecnología avanzada. Fue uno de los fundadores de la Facultad de Filosofía y catedrático de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional. Durante 26 años trabajó en las universidades Javeriana, Jorge Tadeo Lozano, Los Andes y de América. Además, fue director del Instituto Colombiano de Antropología". "Casillero de Letras", *El Colombiano*, 29 de mayo del 2015.

38 Herrera, *La Escuela Normal Superior 1936-1951*, 107-108.

## EL NACIMIENTO DEL DESARROLLO, LAS MISIONES CURRIE Y LEBRET, EL FRENTE NACIONAL Y LA ALIANZA PARA EL PROGRESO COMO FACTORES QUE INFLUYERON EN LA CREACIÓN DE LA SOCIOLOGÍA EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Vamos a analizar ahora una serie de hechos y de situaciones que tuvieron repercusión en el nacimiento y el desarrollo de la sociología en nuestro país. Para esto arrancaremos a mediados del siglo xx y llegaremos hasta mediados de la década siguiente, cuando fracasó el proceso de paz frentenacionalista.

Laureano Gómez ganó en 1950 las elecciones como candidato único, fue uno de los baluartes del conservatismo colombiano en el siglo xx y se caracterizó por ser reaccionario<sup>39</sup>, racista<sup>40</sup> y falangista<sup>41</sup>.

Como consecuencia de estas posturas tan antidemocráticas, pero, sobre todo, por su apoyo no muy explícito al eje durante la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos decidieron incluirlo en la lista negra de los colaboradores con la derecha totalitaria europea<sup>42</sup>.

Por esto, al asumir su mandato, el autoritario Gómez decidió congraciarse con los norteamericanos, para lo cual implementó una serie de decisiones absolutamente polémicas, pero que le permitieron respirar tranquilo frente al veto y oposición de los Estados Unidos.

La primera de ellas fue enviar un batallón de soldados colombianos a luchar en la Guerra de Corea. Colombia se constituyó en el único país de América, aparte de Estados Unidos, que peleó en este enfrentamiento propio de la Guerra Fría, y en el que no teníamos ningún interés como nación, salvo el personal del presidente. Los principales periódicos y los políticos azuzados por Gómez vendieron la idea de que debíamos intervenir en este fratricidio asiático con el objetivo de rescatar la civilización occidental, pero en realidad el número de católicos en las dos Coreas en ese momento era mínimo<sup>43</sup>.

39 Véase Álvaro Tirado Mejía, *Aspectos políticos del primer Gobierno de López Pumarejo* (Bogotá: Planeta, 1995), libro que explica con lujo de detalles las posiciones antiliberales de Laureano Gómez en el tema de la reforma constitucional de 1936.

40 Laureano Gómez expone en su libro *Interrogantes sobre el progreso en Colombia* (Bogotá: Populibro, 1970) cómo Colombia debía mirar el imperio de la latinidad despreciando a los aborígenes y a los afrocolombianos, para poder salir del estado de atraso en el que estas últimas culturas nos habían postrado.

41 Según cuenta el encargado de negocios de la República Española en Colombia, señor Climent, en la inauguración de un centro nacionalista (franquista), el político Laureano Gómez se declaró “militante de Falange, renegando, se ignora si de manera definitiva o transitoria, de los ideales democráticos que, a pesar de su ideología conservadora, venía públicamente profesando”. José Ángel Hernández García, *La Guerra Civil Española y Colombia* (Bogotá: Universidad de La Sabana, 2006), 53.

42 Alfredo Iriarte, *Historias en contravía* (Bogotá: Planeta, 1995), 132-146.

43 Bárbara Skladwowska, *Los nombres de la patria en la Guerra de Corea, 1951-1953: Ocaso de un mito* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2007), 69-78.

La consecuencia de nuestra participación en esta guerra fue una cifra significativa de 639 muertos colombianos. Adicionalmente, a sus familias y a los sobrevivientes el Estado los dejó en la miseria. Así lo relató uno de los supervivientes:

“Muchos compañeros míos, que estaban enfermos psicológicamente, murieron en las calles de Bogotá”, cuenta el sargento mayor (retirado) Carlos Eduardo Cubillas, quien lamenta que el Estado colombiano tardara casi cincuenta años en aprobar una pensión equivalente a dos salarios mínimos para los veteranos de la Guerra de Corea en situación de indigencia. Otros caballeros tuvieron la dicha de tener industrias, fueron muy bien recibidos. Otros compañeros siguieron en el Ejército, otros compañeros se dedicaron a la agricultura. Pero la mayor parte de los compañeros han muerto en una forma muy miserable, sin apoyo<sup>44</sup>.

En el 2012 y después en el 2018 se radicaron proyectos de ley que procuraban darle un subsidio de dos salarios mínimos a estos olvidados de la demagogia de nuestros políticos<sup>45</sup>.

La segunda decisión trascendental de Laureano Gómez fue la de aplicar la estrategia de contrainteligencia de la Guerra Fría para atacar al comunismo. En efecto, esta táctica fue creada por los franceses en la Indochina para contrarrestar la ofensiva del socialismo científico. Los Estados Unidos la copiaron y la extendieron por toda América Latina a través de la Escuela de Gobierno de las Américas, con sede en Panamá<sup>46</sup>.

Esta estrategia sirvió en Colombia para comenzar la violencia política que nos aqueja hoy, 74 años después de que nuestro caudillo tropical decidiera que el Gobierno implementara una guerra sucia para exterminar al liberalismo. Este proceso se llevó a cabo, en principio, en el departamento del Valle, con la puesta en actividad de los denominados “pájaros”, que eran matones a sueldo del conservatismo. El Ejército nacional tuvo la responsabilidad de ayudar a operar a estos esbirros en esa entidad territorial, bajo la batuta del general Gustavo Rojas Pinilla<sup>47</sup>, quien tiempo después derrocaría a Laureano Gómez. En las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado, ayudados por los narcotraficantes y con la

44 Arturo Wallace, “Los soldados colombianos que murieron en Corea”, *BBC News Mundo*, 26 de julio del 2013, [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/07/130724\\_america\\_latina\\_colombia\\_soldados\\_veteranos\\_guerra\\_corea\\_aw](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/07/130724_america_latina_colombia_soldados_veteranos_guerra_corea_aw).

45 Senado de la República, 11 de abril del 2013, Comisión Segunda Constitucional, Proyecto de Ley 240 2018C, presentado por María Fernanda Cabal, <https://www.camara.gov.co/veteranos-de-guerra>

46 Patrice Mcsherry, *Los Estados depredadores: La Operación Cóndor y la guerra encubierta en América Latina* (Montevideo: Banda Oriental, 2009), 68 y ss.

47 Alfredo Molano Bravo, *Los años del tropel* (Bogotá: Punto de Lectura, 2006), 15.

anuencia del Estado, se llamaron paramilitares<sup>48</sup>, y hoy siguen delinquiendo a sus anchas, no obstante tener el eufemístico nombre de bandas criminales.

La tercera medida que organizó Gómez fue la de adoptar los lineamientos que había propuesto la Misión del Banco de Reconstrucción y Desarrollo, mejor conocido como Banco Mundial. Estas decisiones son las que darán origen al concepto de desarrollo. En 1948, esta institución definió como “pobres a aquellos países con ingreso per cápita inferior a 100 dólares, casi por decreto, dos tercios de la población mundial fueron transformados en sujetos pobres. Y si el problema era de ingreso insuficiente, la solución era, evidentemente, el crecimiento económico”<sup>49</sup>.

Estos denominados “países pobres” fueron agrupados con la expresión de Tercer Mundo, por oposición al Primer Mundo, constituido por los países desarrollados de Occidente, mientras que el segundo hacía referencia a los países comunistas<sup>50</sup>.

En su discurso de posesión en 1949 como presidente de Estados Unidos, el demócrata Harry S. Truman proclamó el trato justo para con las regiones más atrasadas del orbe. A partir de ahí comenzará a aplicarse un pensamiento basado en el desarrollo como patrón principal del bienestar de los pueblos del mundo<sup>51</sup>.

Estados Unidos, entonces, ve como prioridad promover el desarrollo del llamado Tercer Mundo, para evitar que este cayera en manos de la Unión Soviética o de alguno de sus satélites. Con este propósito, en 1949, llega al país una misión económico-administrativa encabezada por Lauchlin Currie. Estaba integrada por “catorce asesores internacionales en los siguientes campos: comercio exterior, transporte, industria, hidrocarburos y energía, carreteras y ríos, servicios comunitarios, agricultura, salud y bienestar, banca y finanzas, economía, cuentas nacionales, vías férreas y refinerías petroleras”<sup>52</sup>.

Currie era un muy prestigioso economista canadiense, graduado del London School of Economics y con posgrado de la Universidad de Harvard, en donde llegó a desempeñarse como catedrático. Igualmente fue de los principales asesores de Franklin Delano Roosevelt y ofició como artífice del New Deal. Resulta interesante mencionar que este científico social fue acusado en 1951 de pertenecer a

48 Guido Piccoli, *El sistema del pájaro: Colombia, paramilitarismo y conflicto Social* (Bogotá: ILSA, 2008).

49 Arturo Escobar, *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo* (Bogotá: Norma, 1996), 55.

50 La expresión Tercer Mundo surge a comienzos de los cincuenta del siglo xx, y se le atribuye al demógrafo francés Alfred Sauvy, para referirse, haciendo una analogía con el Tercer Estado, a las regiones pobres y populosas del orbe. Escobar, *La invención del Tercer Mundo*, 70.

51 Escobar, *La invención del Tercer Mundo*, 19.

52 *Ibid.*, 57.

una red de espías comunistas en Estados Unidos, pero nunca se le pudieran ratificar esas imputaciones<sup>53</sup>, y murió en nuestro país como ciudadano colombiano, en 1993.

En Colombia le atribuimos la consolidación del concepto de planeación y la autoría del UPAC (unidad de poder adquisitivo constante), principal motor de la compra de vivienda en la década de los setenta del siglo pasado. También planteó importantes propuestas de desarrollo en 1950 y en 1980.

### La Misión Currie

Durante la administración del presidente Mariano Ospina Pérez, en 1948, el Estado colombiano quería ser partícipe de los créditos internacionales que estaba otorgando el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para promover el desarrollo de la región. Por esto, en julio de ese año, nuestro país solicitó un crédito por 78 millones de dólares “para financiar proyectos no especificados dentro de una lista de amplias categorías de inversión tales como ferrocarriles, carreteras, plantas de energía eléctrica, equipo agrícola y puertos”<sup>54</sup>.

Con tal fin, el Banco Mundial envió en julio de 1949 una Misión Planificadora que terminó sus labores en noviembre del mismo año, lo que significa que sus trabajos se desarrollaron en el corto periodo de cuatro meses. Esta elaboró un informe, contenido en las Bases de un Programa de Fomento, que fue entregado formalmente al presidente Ospina Pérez poco antes de terminar su mandato, el 27 de julio de 1950. Este documento encontró

[...] los problemas que siempre se presentaron y se presentarán en nuestro medio: pobreza, baja productividad, analfabetismo, insalubridad y como todos los documentos de planeación que se han propuesto, presentaba una estrategia o, mejor, un estilo de implementación de instrumentos económicos y políticos prioritarios para combatir los problemas estructurales persistentes en nuestro medio. Los expertos internacionales expresaron en el documento su impresión por la explotación antieconómica de la tierra cultivable que en Colombia se dedicaba a la ganadería extensiva, mientras en la cordillera, tierra de ladera de menores aptitudes, se efectuaba la siembra de productos esenciales. Asimismo la Misión no estuvo de acuerdo en que el país se embarcara en el establecimiento de una gran empresa siderúrgica como la

53 “Uno de los estrategas de la economía colombiana: Acusan a Lauchlin Currie de haber sido espía ruso”, *El Tiempo*, 10 de octubre de 1990.

54 Roger Sandilands, *Vida y política económica de Lauchlin Currie* (Bogotá: Legis, 1990), 161.

propuesta por el Gobierno para explotar el material ferroso del departamento de Boyacá en la zona de Paz de Río [...] La huella que dejó el documento de esta Misión en la vida nacional fue la certeza que el país requería con urgencia crear la estructura administrativa estatal que permitiera cuantificar su actividad económica y el desenvolvimiento de factores diversos que requerían de organizaciones especializadas en encuestas y muestreos estadísticos. Asimismo se vio la necesidad de poseer especialistas nacionales en las técnicas de planificación y política económica<sup>55</sup>.

De este estudio económico surgió una recomendación para estudiar la situación de la Administración pública y del Gobierno. Este análisis se plasmó en un informe (marzo de 1951) que Lauchlin Currie entregó al presidente Laureano Gómez, con los pormenores y las reformas que debían atenderse en la rama ejecutiva.

El objetivo de la Misión Currie era el de crear

un programa integral e interior consistente [...] [pues] las relaciones entre los diversos sectores de la economía colombiana son muy complejas, y ha sido necesario un análisis exhaustivo de las mismas para desarrollar un marco consistente... Esta, entonces, es la razón y justificación para un programa global de desarrollo. Los esfuerzos pequeños y esporádicos sólo pueden causar un pequeño efecto en el marco general. Sólo mediante un ataque generalizado a través de toda la economía sobre la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y la productividad puede romperse decisivamente el círculo vicioso de la pobreza, la ignorancia, la enfermedad y la baja productividad. Pero una vez que se haga el rompimiento, el proceso del desarrollo económico puede volverse autosostenido<sup>56</sup>.

Este plan de trabajo era indudablemente altruista y mesiánico, en él estaba resumido el ideal de la búsqueda del desarrollo que pretendía Norteamérica. Sin embargo, esto nunca pasó de ser un discurso de buenas intenciones, pues la inversión que hizo Estados Unidos en Europa producto del Plan Marshall fue de diecinueve mil millones de dólares, mientras que en Latinoamérica fue de ciento cincuenta millones<sup>57</sup>. Así las cosas, se ve que la potencia del Norte buscó salvar a su principal socio económico y militar, antes que acabar con el “subdesarrollo”, como había prometido el presidente Truman.

55 Luis Fernando López Garavito, *Intervencionismo de Estado y economía en Colombia* (Bogotá: Editorial Universidad Externado, 1995), 106-107.

56 Escobar, *La invención del Tercer Mundo*, 57.

57 *Ibid.*, 74.

## El Frente Nacional

Este pacto bipartidista se dio por los acuerdos que firmaron Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez Castro, para —en palabras de Mario Laserna Pinzón— crear el Estado colombiano<sup>58</sup> y terminar con los dos Estados que existían en la nación colombiana, el liberal y el conservador<sup>59</sup>. Es decir, que el fin no era otro que poner fin a la violencia política liberal-conservadora. Este compromiso procuró reformar el Estado colombiano para hacerlo acorde con un proceso de modernización más que necesario, y dar el paso a una paz duradera.

Como lo ha contado el historiador norteamericano Robert Karl, el primer Gobierno del Frente Nacional fue el del liberal Lleras Camargo, quien se puso en la tarea de procurar una pacificación; para tal fin creó una política pública para reparar a las víctimas, que pretendía la provisión de empleos y de tierras para aquellas personas que hubiesen sido perjudicadas por actuaciones de los gobiernos conservadores o de los liberales<sup>60</sup>. Se estableció una Comisión Nacional Investigadora de las Causas y Situaciones Presentes de la Violencia en Colombia, mejor conocida como “La Investigadora”, encargada de estudiar el origen y las causas de lo que se empezó a conocer como “la Violencia en Colombia”.

Su integración era la siguiente:

[...] ocho “eminentes representantes”: dos del Partido Liberal, dos del Conservador, dos de la Iglesia Católica y dos de las Fuerzas Armadas. Luego de varios tropiezos, quedaría conformada por siete miembros. El Partido Liberal estaría representado en las figuras de Otto Morales Benítez (quien hizo las veces de coordinador) y Absalón Fernández de Soto. Por el Partido Conservador estaría Augusto Ramírez Moreno. Los representantes de las Fuerzas Armadas serían los generales Ernesto Caicedo López, en actividad, y Hernando Mora Angueira, en retiro. Por la Iglesia, los sacerdotes Fabio Martínez y Germán Guzmán Campos<sup>61</sup>.

58 “El Frente Nacional es un caso muy interesante, porque su análisis permite unir consideraciones de carácter teórico con resultados y perspectivas sobre una situación histórica. El intento de explicar el Frente Nacional, si se busca un punto de vista dentro de la Ciencia Política, tiene que ser como un esfuerzo para crear dentro de la vida colombiana, la noción del Estado colombiano”. Mario Laserna Pinzón, “En busca de un Estado”, en *¿La Revolución para qué?* (Bogotá: Populibro, 1966), 19.

59 “Cuál era la situación anterior al Frente Nacional desde el punto de vista de la función y justificación del poder estatal? ¿Había cumplido su papel de árbitro y de autoridad suprema para imponer y fomentar la convivencia? Ciertamente que no. Con anterioridad al Frente Nacional a todo lo largo y ancho de nuestra historia habían existido dos Estados dentro de la nación colombiana: Un Estado liberal y un Estado conservador”. Laserna Pinzón, “En busca de un Estado”, 21.

60 Robert Karl, *La paz olvidada* (Bogotá: Lerner, 2018), 75-123.

61 Jefferson Jaramillo Marín, “La Comisión Investigadora de 1958 y la Violencia en Colombia”, Archivo Virtual Germán Guzmán Campos, Universidad del Valle, <https://germanguzman.univalle.edu.co/la-comision/la-comision-investigadora-de-1958>.

La duración de esta institución no superó el año, pero en 1962 se publicó un libro trascendental para las ciencias sociales nacionales que se llamó *La Violencia en Colombia*<sup>62</sup>, escrito por el sociólogo y fundador de la sociología en el país, Orlando Fals Borda; el abogado y también sociólogo Eduardo Umaña Luna, profesor del Departamento de Sociología en la Universidad Nacional; y monseñor Germán Guzmán Campos, prelado de tendencia conservadora, integrante de “La Investigadora”, y quien a raíz de esta investigación pasó a engrosar las filas de los pensadores de izquierda<sup>63</sup>. Este libro concluyó que el comienzo de la Violencia en el país se produjo en los regímenes conservadores, y fue muy mal recibido por el Gobierno del presidente conservador Guillermo León Valencia.

El citado profesor Karl encontró que el guerrillero marxista fundador de las FARC, llamado Tirofijo, fue un partisano liberal que se acogió al proceso de paz de Alberto Lleras, y que por el incumplimiento del Gobierno de Valencia se devolvió a la lucha armada, y se convirtió, por el influjo de Jacobo Arenas, en un combatiente comunista<sup>64</sup>.

### La Misión Lebre, la creación de la ESAP, la Alianza para el Progreso y la Reforma Agraria y su impacto en la sociología nacional

En 1958 arribó al país una misión llamada “Economía y Humanismo”, dirigida por el sacerdote dominico francés Louis Joseph Lebre, que develó la inequidad colombiana, existente desde la Colonia española, y mostró la necesidad de una reforma administrativa que trajera una modernización estatal:

La reforma administrativa debe considerarse como una condición imperativa del desarrollo coordinado. Dicha reforma debe permitir obtener mayor objetividad en los esfuerzos administrativos y mayor eficacia en las intervenciones del poder público, mayor rendimiento de los diversos organismos públicos y semipúblicos. La estabilidad del personal, especialmente del personal técnico, constituye un elemento esencial de la reforma. Mediante la institución de gabinetes ministeriales nombrados por cada ministro, dejarán de estar dominados por los detalles, asegurándose al mismo tiempo la fidelidad a la política gubernamental. Es indispensable una escuela de administración que se inspire en experiencias extranjeras, con la obligación para los alumnos de consagrar un número definido de años al servicio público. El

62 Orlando Fals Borda, Eduardo Umaña Luna y Germán Guzmán Campos, *La Violencia en Colombia*, tomos I-II (Bogotá: Taurus, 2006).

63 Karl, *La paz olvidada*, 314-315.

64 *Ibid.*, 281-288.

establecimiento de concursos serios, la concesión de cargos en propiedad después de un período de ensayos, la promoción según la competencia adquirida y los servicios prestados, podrían crear rápidamente el cuerpo administrativo eficaz que el país necesita con urgencia<sup>65</sup>.

Vemos aquí que el padre Lebreton es el promotor de la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, situación que generó un renacimiento del interés por la ciencia administrativa en Colombia, pues fuimos pioneros en América en esta enseñanza en el siglo XIX, y desde la Regeneración la echamos en el olvido<sup>66</sup>.

Este estudio del dominico francés también se refirió a la urgencia de una reforma agraria:

De manera casi general, las tierras planas de los valles o de los altiplanos están consagradas a la ganadería extensiva, mientras que las tierras de montaña, frecuentemente más pobres, están superpobladas, agotadas y erosionadas. Las primeras dan para vivir a pocas familias y su producción de ganado es relativamente débil por falta de mano de obra para mejorar los pastos y cuidar el ganado. Las segundas dan para vivir a demasiados campesinos que agotan el suelo y que disponen de muy poco espacio para poder subsistir económicamente. Al lado del problema de los niveles de vida y de productividad, habría lugar a examinar el problema de los trabajadores y de sus condiciones de trabajo y de remuneración, principalmente en las zonas de latifundismo. La situación del obrero agrícola debe ser mejorada mediante una ley que tenga en cuenta la diversidad de los tipos de explotación. El fenómeno es demasiado importante y demasiado generalizado para que no sea señalado. Es especialmente sorprendente en la Sabana de Bogotá, el Valle del Cauca, la meseta de Túquerres y de Ipiales, los llanos del Tolima, los valles de Ubaté, Sogamoso, Chiquinquirá y Simijaca, los llanos del Sinú, la gran llanura del departamento del Magdalena, la región de Valledupar. Esta paradoja ha sorprendido a los especialistas: los suelos pobres consagrados a la agricultura producen poco y se deterioran; los suelos productivos tienen un rendimiento muy bajo por unidad de superficie<sup>67</sup>.

65 Louis Joseph Lebreton, *Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia*, citado por Diego Younes Moreno y Paula Younes Medina, *Las reformas del Estado y de la Administración pública* (Bogotá: ESAP, 2023), 42-43.

66 Miguel Malagón Pinzón, *Historia de la formación y la enseñanza de la ciencia administrativa y el derecho administrativo en Colombia (1826-1939)* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2019), 37-304.

67 Louis Joseph Lebreton, *Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia* (Bogotá: ITA Editores, 1958), 125.

Esta temática de la reforma agraria se desarrolla en la década de los sesenta del siglo pasado por una influencia directa del derecho administrativo de los Estados Unidos sobre Colombia, y en concreto por la política internacional del presidente John F. Kennedy, llamada la Alianza para el Progreso<sup>68</sup>.

En primer lugar, la Alianza para el Progreso fue un invento durante la Guerra Fría para contrarrestar el avance de la Revolución cubana en América Latina. La obsesión norteamericana era derrotar al comunismo y por esto plantearon la necesidad de reformar la tenencia de la tierra en nuestro subcontinente, pues ahí radica gran parte de la problemática social de nuestra región. En segundo lugar, este intento de reforma agraria se puede tachar como una especie de revolución conservadora, pues no surgió de una iniciativa popular, sino de la entraña de la nación capitalista por excelencia.

Con la Alianza para el Progreso se creó el Incora<sup>69</sup>, establecimiento público del orden nacional con competencias regulatorias para la redistribución de la tierra en nuestro país. Este ente surgió por medio de la Ley 135 de 1961 y se puede decir que tuvo una vida efectiva de más o menos diez años. En efecto, en 1972, por medio del denominado Pacto de Chicoral, la dirigencia liberal, en cabeza de Alfonso López Michelsen, y la conservadora, bajo la batuta de Álvaro Gómez Hurtado, firmaron un acuerdo por el que dejaron absolutamente ineficaces los postulados de la Alianza para el Progreso<sup>70</sup>.

## LA CREACIÓN DE LA CARRERA DE SOCIOLOGÍA EN COLOMBIA

Hasta aquí hemos visto una sucinta evolución de los estudios de sociología en el país, ciencia que nació en el siglo XIX y que fue dictada principalmente por abogados. El año en el que se profesionalizará esta disciplina sería 1959, cuando tres instituciones de educación superior la implementaron. La primera, la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, en donde tuvo lugar su creación:

[...] principalmente [se debe] a las conclusiones de un encuentro realizado por la Iglesia católica en el año de 1958 en esta ciudad, en el que se concluyó la necesidad de una unidad académica que se dedicara al estudio de las ciencias sociales y formara técnicos que, con el suficiente conocimiento de las doctrinas sociales, fueran capaces

68 Otto Morales Benítez, *Alianza para el Progreso y reforma agraria* (Bogotá: Ediciones Universidad Central, 1963), 68-102.

69 Carlos Villamil Chaux, *La Reforma Agraria del Frente Nacional* (Bogotá: Utadeo, 2015), 17-75.

70 *Ibid.*, 113-133.

de ampliar el criterio y ayudaran a dar soluciones a los problemas acorde a la consecución de la justicia. Así, uno de sus principales objetivos era formar líderes sociales que fueran agentes de cambio con énfasis en los asuntos laborales<sup>71</sup>.

La segunda, la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, claustro en el cual, siguiendo la misma senda de la anterior universidad religiosa, se promovió el estudio de la doctrina social de la Iglesia, y en donde se contrató a un número importante de profesionales en otras disciplinas como “teología, ciencias jurídicas, economía, filosofía y letras, pedagogía, psicología, medicina e incluso ingeniería”<sup>72</sup>, pero que tuvieran posgrados en áreas de las ciencias sociales.

Sin lugar a dudas, la persona más afamada que trabajó en la Javeriana fue

María Cristina Salazar Camacho, [...] una de las primeras mujeres Ph. D. en Sociología del país y en la actualidad se considera una importante académica por sus contribuciones a los estudios de la niñez y a las políticas de infancia y adolescencia. Después de realizar sus estudios en la Universidad Católica de América en Washington, Salazar regresó a su *alma mater* y se convirtió en la primera directora del Departamento de Sociología de la PUJ<sup>73</sup>.

La tercera, la Universidad Nacional de Colombia, en la que se creó el Departamento de Sociología dentro de la Facultad de Economía. Sus fundadores fueron Orlando Fals Borda, esposo de María Cristina Salazar Camacho, y el padre Camilo Torres Restrepo. Fals era barranquillero, había estudiado en el Colegio Americano de esa ciudad, de religión presbiteriana, la que le abrió las puertas para estudiar un pregrado en Literatura Inglesa en Minnesota. Fals fue explícito en reconocer el influjo presbiteriano en un sínodo en el 2002:

La invitación de la Iglesia Presbiteriana de Colombia para tomar parte en sus plenarios que incluyen la Evaluación del Plan de Misión, es para mí muy honrosa y quiero darles mis más sentidas gracias en mi propio nombre, en el de toda la familia Fals y en el de mi esposa María Cristina. Es también una invaluable y delicada oportunidad para examinar, desde el punto de vista de mi profesión, el estado y prospectiva de la acción eclesial cristiana en un país en crisis como es Colombia hoy. Para el efecto decidí dirigir mis reflexiones a las iglesias y sectas cristianas en general que

71 Juana Valentina Moreno Rojas, “Producción de conocimiento sociológico en Colombia entre 1959 y 1986: Aproximación al estudio de las relaciones entre la construcción de investigaciones y los valores de una época” (tesis para optar al título de socióloga, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Sociales, 2020), 28.

72 *Ibid.*, 27.

73 *Ibid.*, 27-28.

funcionan entre nosotros, y no sólo a la Iglesia Presbiteriana como podría ser de rigor, no sólo por la invitación sinódica misma, como porque ésta ha sido la iglesia de mis padres y de mi formación personal. Aquí fui bautizado y comulgué, aquí presidí la Escuela Dominical y dirigí coros, donde organicé un Centro Cultural Juvenil que parece fue el primero de su clase en la Costa Atlántica. En esta Iglesia, pues, se formó mi personalidad básica, la que después aprendí a analizar a través de lecturas de antropólogos como Abraham Kardiner y Margaret Mead. Por eso le soy deudor, y deudor agradecido. No creo que hubiera hecho una buena parte de lo que ustedes y diversos colegas hayan podido apreciar en mí ya larga vida, sin haber contado con el báculo de una fe altruista y visionaria que venía inspirada en muchas cosas positivas, alegres, constructivas, como los salmos que mi madre María Borda —la extraordinaria dirigente social de los años 40 en nuestro país— me hizo aprender cuando niño; la lectura de vidas heroicas que estimulaba mi padre Enrique Fals, reconocido escritor y profesor del Colegio Americano por muchos años; el ejemplo de maestros sabios y pulcros del mismo colegio, como Manuel Escorcía, Guillermo Vanderbilt, Juan Libreros Camargo y Patricio Orjuela; los sermones críticos de pastores con conciencia sociocultural como Ricardo Shaull, Alvin Schutmaat y James Goff, ya durante mi adolescencia y juventud<sup>74</sup>.

Posteriormente hizo una maestría en Sociología en la Universidad de Minnesota, con una tesis titulada “Campesinos de Los Andes, estudio sociológico de Saucío”<sup>75</sup>, que fue dirigida por el profesor Lowry Nelson, y luego realizó el Doctorado en Sociología en la Universidad de Florida, con una tesis titulada “El Hombre y la Tierra en Boyacá: Bases sociológicas e históricas para una reforma agraria en Boyacá”<sup>76</sup>, dirigida por el catedrático Thomas Lynn Smith. Estos dos trabajos de investigación claramente lo definieron como sociólogo rural, el primero del país, y le abrieron la puerta para ser elegido concejal de Chocontá; luego para ser nombrado viceministro de Agricultura, por Abdón Espinosa Valderrama, titular de la cartera en el Gobierno de Alberto Lleras Camargo; y para crear el Departamento de Sociología por pedido de Mario Laserna Pinzón, rector de la Universidad Nacional<sup>77</sup>.

74 Orlando Fals Borda, “Desafíos socioeducativos y culturales para las instituciones cristianas”, Sínodo de Colombia, Barranquilla, enero 14-16 del 2002, en *La influencia religiosa en la conciencia social de Orlando Fals Borda*, de Gonzalo Castillo Cárdenas e Isay Pérez Benavides (Barranquilla: Corporación Universitaria Reformada, 2010), 78-79.

75 Orlando Fals Borda, *Campesinos de Los Andes y otros escritos antológicos: Obras escogidas* (Bogotá: Editorial UNAL, 2017), 3-318.

76 Orlando Fals Borda, *El Hombre y la Tierra en Boyacá: Bases sociológicas e históricas para una reforma agraria* (Tunja: UPTC, 2006).

77 Jaime Eduardo Jaramillo Jiménez, *Estudiar y hacer sociología en Colombia en los años sesenta* (Bogotá: Ediciones Universidad Central, 2017), 205-232.

Mientras que Camilo Torres Restrepo era bogotano, perteneciente a la clase alta, que había estudiado parte del bachillerato en el Colegio Andino de Bogotá y terminado en el Liceo de Cervantes, institución dirigida por sacerdotes agustinos españoles, de talante intolerante y completamente franquistas<sup>78</sup>. Empezó a estudiar derecho y ciencias políticas en 1947, en la Universidad Nacional de Colombia, siendo compañero de Gabriel García Márquez, Plinio Apuleyo Mendoza y Luis Villar Borda. Pero antes de terminar el primer año se retiró y se fue para el Seminario Mayor a estudiar teología y a ordenarse como sacerdote. Allí comenzó a manifestar sus inclinaciones sociales y a crear grupos de trabajo. Posteriormente viajó a Bélgica, a estudiar en la Universidad Católica de Lovaina<sup>79</sup> un pregrado en Ciencia Política y Sociología, del que se graduó, en 1958, con una tesis titulada “La proletarización de Bogotá”<sup>80</sup>, pesquisa que lo definió como sociólogo urbano, el primero del país. Luego estuvo tres meses en la Universidad de Minnesota como “Honorary Fellow”, en donde fue alumno de Theodore Caplow, famoso por su libro *Sociología del trabajo*, texto obligado en América Latina<sup>81</sup>.

El administrativista Carlos H. Pareja, gaitanista consumado, anotó en su texto *El padre Camilo, el cura guerrillero*, que en su estancia en Europa este “había trabajado como sacerdote-obrero, afiliándose en París al movimiento del Abate Pierre<sup>82</sup>, con él había dedicado muchas noches a recoger trapos viejos y otras basuras en las calles de la ciudad de París, para los nobles fines del Abate”<sup>83</sup>.

Al regresar a Colombia, Orlando Fals Borda lo convenció para que lo ayudara con la creación del Departamento de Sociología, del que llegaría a ser su secretario. Allí también será profesor y en la Universidad Nacional ejercerá como

78 Llama la atención que en el Liceo de Cervantes hayan estudiado otros sociólogos como Álvaro Camacho Guizado y Alfredo Molano Bravo, a quien expulsaron y no se pudo graduar. Alfredo Molano Bravo, “Álvaro Camacho G.”, *El Espectador*, 18 de diciembre del 2011, <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/alfredo-molano-bravo/alfredo-camacho-g-column-317215/>.

79 “La Universidad Católica de Lovaina manifestaba una posición católica pluralista, liberal, abierta al diálogo con diversas corrientes intelectuales y políticas de la modernidad, pues algunos de sus miembros habían participado de manera destacada en el Concilio Vaticano Segundo. En este activo centro universitario se manifestaban no solo diferentes orientaciones académicas, sino también religiosas. Allí tenían presencia representantes de los ‘sacerdotes-obreros’, que desarrollaban trabajos socio-religiosos en varias localidades de países europeos”. Jaramillo Jiménez, *Estudiar y hacer sociología en Colombia en los años sesenta*, 125.

80 El mejor estudio sobre el trabajo de grado de Camilo Torres es el de Gonzalo Cataño, “El Bogotá de Camilo Torres”, en *Historia, sociología y política*, de Gonzalo Cataño (Bogotá: Plaza y Janés, 1999), 103-112.

81 Jaramillo Jiménez, *Estudiar y hacer sociología en Colombia en los años sesenta*, 126-127.

82 El Abate Pierre, cuyo nombre real era Henri-Antoine Groues, nació en 1912 y murió en el 2007, de 94 años. Fue sacerdote capuchino y después se convirtió en clérigo secolar, fundó el grupo de los Compañeros de Emmaus, que ayudan a los más desfavorecidos en varios países del mundo. Su lema “dar de comer antes de evangelizar” lo convirtió en un símbolo nacional. “Obituarios”, *El Mundo*, 23 de enero del 2007, <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/01/22/obituarios/1169452346.html>.

83 Carlos H. Pareja, *El padre Camilo, el cura guerrillero* (México: Nuestra América, 1968), 160.

capellán auxiliar. Con la creación del Incora, formará parte de su Junta Directiva. Más adelante será decano del Instituto de Administración Social en la ESAP. En 1965 creará un movimiento político de tendencia de izquierda, el Frente Unido<sup>84</sup>; y a fines de ese año se incorporará al Ejército de Liberación Nacional (ELN), donde morirá en combate con las fuerzas armadas en febrero de 1966<sup>[85]</sup>.

En su activismo social europeo conoció a Marie-Marguerite Olivieri, conocida como Guitemie, quien fue su compañera hasta su ingreso al ELN. Ella tuvo la intención de acompañarlo a esa guerrilla, pero el jefe de esta, el rupestre Fabio Vásquez Castaño, no admitía mujeres dentro del grupo insurgente. De su historia juntos se puede decir que

constituye una aventura, con elementos de romance y un desenlace trágico. Como tantos idealistas de la década de los sesenta, querían transformar el mundo. En eso no eran excepcionales; todos los jóvenes inconformes estábamos en lo mismo. Nos creíamos salvadores de la humanidad. Y los que habíamos pasado por el catolicismo —y peor aún, por el sacerdocio— éramos maniqueos y, en cierto modo, fundamentalistas. Podríamos ser muy simpáticos, como ciertamente lo fueron Guitemie y Camilo. Y fuimos hasta abiertos en algunos asuntos. Pero sobre la “línea correcta” a seguir, éramos tan dogmáticos como el más recalcitrante de los “mamertos”, a quienes criticábamos con fiereza. Contagiados por el éxito de la revolución socialista en “el primer territorio libre de América”, sentenciábamos que la transformación de la sociedad era no sólo posible, sino una obligación. Y que dependía de nosotros, de nuestro esfuerzo, de nuestro sacrificio. El deber de cada cristiano era hacer la revolución<sup>86</sup>.

Este Departamento de Sociología no fue el primero de América Latina, pero sí estuvo en la senda de la profesionalización de esta disciplina en el subcontinente. En Venezuela, en 1953, apareció la preocupación por la ciencia de Weber, Durkheim y Marx; en Argentina fue en 1956; en México, en 1957; y en Chile, en 1958<sup>[87]</sup>.

Los dos únicos sociólogos de profesión en la Universidad Nacional eran Fals Borda y Camilo Torres, ambos fervientes seguidores del trabajo de campo. En palabras de Fals:

84 Jaramillo Jiménez, *Estudiar y hacer sociología en Colombia en los años sesenta*, 163-186.

85 Walter Joe Broderick, “Prólogo” a *Escritos políticos de Camilo Torres* (Bogotá: El Áncora, 2002), 15-16.

86 Walter Joe Broderick, “Confidente de Camilo”, *El Espectador*, 21 de marzo del 2009, <https://www.elespectador.com/politica/confidente-de-camilo-article-129628/>.

87 Blanco, *Razón y Modernidad: Gino Germani y la sociología en la Argentina*, 50-80.

Tanto a Camilo como a mí nos gustaba salir al terreno, al campo, a hacer trabajo con los campesinos, y allí nos dimos cuenta de las costumbres ancestrales que son demostración del espíritu de cooperación y de construcción de vida por parte de nuestros grupos básicos. Así como en Nariño se llama “minga” a estos trabajos comunales que son de interés colectivo, aquí en Antioquia y en Cundinamarca se les llama “convite”. Es una suma de esfuerzos para resolver problemas comunes<sup>88</sup>.

Este salir al terreno es entendible porque no existe la sociología sin la labor empírica. Para esto fue fundamental la creación, por parte del Gobierno de Alberto Lleras Camargo, de la Acción Comunal<sup>89</sup>, política pública que, en combinación con la planeación, la reforma administrativa, la descentralización y la carrera administrativa fueron los componentes básicos de la Ley 19 de 1958.

Esta es una cita sobre la Acción Comunal y Fals Borda:

En la vereda de Saucío del municipio de Chocontá (Cundinamarca), donde Fals hizo la detallada investigación de campo que culminó en la escritura de *Campesinos de los Andes* (1961), la Junta de Acción Comunal aún conserva el edificio que fue construido comunitariamente por los pobladores de Saucío hace 60 años como parte de la conservación de la memoria colectiva<sup>90</sup>.

Tenemos, entonces, una serie de fenómenos sociales que van a configurar algunas de las principales preocupaciones de los estudios sociológicos en la Universidad Nacional: el desarrollo, la reforma agraria, la Alianza para el Progreso, el reformismo estatal, la descentralización<sup>91</sup>, la acción comunal, el servicio civil y la carrera administrativa, es decir, el estudio de la burocracia.

Este Departamento de la Universidad Nacional tuvo asistencia e influencia extranjera, pues sus dos fundadores tenían redes norteamericanas y europeas, acordes con su formación. Y recibieron financiación y ayudas económicas de instituciones tan serias y sólidas como la fundación Rockefeller, la Fulbright y la Ford<sup>92</sup>.

88 Citado por Jaramillo Jiménez, *Estudiar y hacer sociología en Colombia en los años sesenta*, 135.

89 “[...] pretendía descentralizar la toma de decisiones, dando una oportunidad para ejercer el poder local a los líderes naturales en los barrios urbanos y rurales.” Broderick, “Prólogo” a *Escritos políticos de Camilo Torres*, 13.

90 Jaramillo Jiménez, *Estudiar y hacer sociología en Colombia en los años sesenta*, 135.

91 Cataño, “La sociología en Colombia”, 32-33.

92 Jaramillo Jiménez, *Estudiar y hacer sociología en Colombia en los años sesenta*, 270-271.

## LA FORMACIÓN SOCIOLÓGICA DE DIEGO YOUNES MORENO

El profesor Younes entró a estudiar sociología en 1962, presentó entrevista de admisión con Orlando Fals Borda y con Camilo Torres Restrepo<sup>93</sup>.

Nos cuenta que

la nueva facultad funcionó en el edificio blanco de la entrada oriental del campus, durante los dos primeros años. Luego se pasaría al nuevo edificio destinado para la Facultad Integrada de Ciencias Humanas, con motivo de la reforma liderada por el eminente médico y rector José Félix Patiño Restrepo. El primer decano de esta gran facultad fue el profesor español Tomás Ducay, y lo siguieron Francisco Posada, prematuramente desaparecido, y el profesor Mario Latorre Rueda. El doctor Fals Borda fue el primer director de la carrera y a su retiro lo sucedió el profesor argentino Federico Nebia, quien fuera mi profesor de sicología social<sup>94</sup>.

El *pensum* y los profesores de los años sesenta<sup>95</sup>

MARIA FORNAGUERA DE RODA - Castellano Funcional

Nació en barranquilla, hija de padre catalán y madre colombiana. Fue esposa del fallecido artista colombiano Juan Antonio Roda. En 1978 recibió el Premio de Literatura Infantil del Instituto Colombiano de Cultura, entre otros galardones.

JESÚS ARANGO JARAMILLO - Historia de Colombia

Sus exposiciones sobre historia de Colombia incluían historia económica, y en particular el origen del Banco de la República. Utilizaba textos tan importantes como *Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia* de Indalecio Liévano Aguirre, así como el libro de Julián Marías, *Las estructuras sociales*. Se desempeñó también como senador de la República.

FERNANDO ARBELÁEZ - Humanidades

Poeta y ensayista, el profesor Arbeláez es el autor de *El humo y la pregunta*, *La estación del olvido*, *Canto llano*, *Panorama de la nueva poesía colombiana*, *Serie china*, *El viejo de la ciudad*, *Textos de exilio* y *Testigos de nuestro tiempo*. Motivó la lectura de *La Ilíada* y *La Odisea*, para insertar a los alumnos en la cultura griega. En cuanto

93 Diego Younes Moreno, "Homenaje a mis profesores: Breve semblanza de la década del sesenta en la Universidad Nacional de Colombia", artículo inédito.

94 *Ibidem*.

95 *Ibid.*, 4-9.

a literatura colombiana ordenaba la lectura, comentada por él, de *La vorágine*, la gran novela colombiana que describe la problemática alrededor de la explotación del caucho.

#### ÁLVARO PACHÓN - Matemáticas

Ingeniero civil de la Universidad Nacional, que fue gerente de la Empresa de Energía de Bogotá y actualmente lidera una importante oficina de consultoría.

#### JORGE CHARUM - Matemáticas

Ingeniero electrónico de la Universidad Distrital, con posgrado en Matemáticas Aplicadas de la Université de Bourgogne, Francia. Fue profesor de la Universidad Nacional de Colombia hasta el 2000. Ejerció un rol fundamental en el desarrollo de las bases conceptuales del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación del país, e investigó sobre las formas para producir información de calidad para orientar la política pública. Se interesó en crear una red de investigadores colombianos en el exterior para fortalecer la ciencia del país y aprovechar al máximo el capital humano, impulsando así los grupos y centros de investigación.

#### FABIO HERNÁNDEZ - Métodos de Trabajo

Su responsabilidad como metodólogo era iniciar a sus alumnos en la metodología de la investigación, por eso uno de los textos que recomendaba era *Elementos de la investigación*, de Frederick Lamson Whitney.

#### LUIS CARLOS NEISA ROSAS - Sociología General

Abogado de la Universidad Libre, profundizó sus estudios de antropología en México, país en el que residió varios años. Se le debe, además de los conceptos básicos en sociología, haber puesto a sus alumnos de la Universidad Nacional en contacto con *Sociología*, de los profesores norteamericanos William Ogburn y Meyer F. Nimkoff, una obra que abarca los temas propios de la introducción a la disciplina.

#### EDUARDO UMAÑA LUNA - Derecho

Fue profesor de derecho para estudiantes de sociología, a quienes daba información general sobre las principales instituciones jurídicas, en temas como la naturaleza del derecho, los principales sistemas jurídicos en el mundo, los principios constitucionales básicos y aspectos elementales de derecho penal.

Dentro de sus obras se destacan *La estructura de la familia en Colombia* y *La Violencia en Colombia*, escrita conjuntamente con Orlando Fals Borda y Germán Guzmán Campos.

Su hijo Eduardo Umaña Mendoza, defensor de los derechos humanos, fue sacrificado por los enemigos de Colombia. Según palabras del padre, su hijo entró a la historia de Colombia.

ENRIQUE VALENCIA - Metodología

Antropólogo del Instituto Nacional de Antropología, que, además de dictar clase, dirigía las prácticas que realizaban los estudiantes en los barrios de invasión de Bogotá, para conocer su subcultura, su problemática y palpar la situación. Dentro de los textos que recomendaba se encuentra *Los hijos de Sánchez*, de Oscar Lewis, un verdadero estudio sobre la antropología de la pobreza.

CARLOS NAVARRO - Estadística

Se preparó en esta materia en el prestigioso Flacso, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales con sede en Chile. Enseñaba desde medidas de concentración y dispersión hasta estadística bidimensional y bases del muestreo.

TOMAS DUCAY - Humanidades

Dirigía la lectura y examen a fondo de *Utopía* de Tomás Moro. También enseñaba a Karl Mannheim y Charles Vereker, y dictaba un curso libre en la Facultad de Filosofía, comparativo entre Hobbes, Locke y Rousseau.

EMILIO WILLEMS - Sociología

Sociólogo estadounidense que enfatizaba en sus clases el papel de la cultura, y la propia facultad publicó su trabajo *El cambio cultural dirigido*. Participó en el sexto Congreso de Sociología con su trabajo “Regiones fronterizas y movilidad social en el Brasil”.

MILCIADES CHÁVEZ - Geografía

Antropólogo destacado, iniciaba su clase presentándose con orgullo como nacido en Gualmatán, Nariño. Una de sus obras más conocidas fue justamente el *Estudio socioeconómico de Nariño*.

JAIME CONCHA SANZ - Economía

Egresado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional, tomó varios cursos en Europa. Tuvo cargos importantes en la Administración pública, entre ellos, director de Productividad del Ministerio de Trabajo y director general del Presupuesto. Con Milciades Chávez adelantó el *Estudio socioeconómico de Nariño*.

## CARLOS ESCALANTE ANGULO - Antropología

Antropólogo, realizó estudios en Estados Unidos sobre sociología médica. Enseñaba la importancia de la interdisciplinariedad: llevaba a clase varios libros de la biblioteca y leía su título y luego preguntaba ¿este libro es de sociología o más bien de psicología social?, ¿o mejor de antropología cultural?, para mostrar que no hay límites exactos en las ciencias sociales, sino complementación entre ellas. Dentro de los libros que recomendaba estaba *Los aspectos del desarrollo humano*, de Ashley Montagu.

## LUIS ALBERTO NASSAR PINZÓN - Criminología

Con motivo de la reforma a la Facultad y un viraje del plan anual al semestral, también se cambió el currículo de la carrera de Sociología, pues se introdujeron junto con las asignaturas obligatorias algunas opcionales. Criminología fue una de estas últimas y la dictó el abogado Nassar Pinzón, quien regresaba de sus estudios en Estados Unidos.

## EUGENIO BARNEY CABRERA - Antropología del Folclor

Profesor muy prestigioso que había sido director de Bellas Artes en la Universidad Nacional. Una de las actividades requeridas era visitar sitios de artesanías, entre ellos el legendario “Pasaje Rivas”, en Bogotá, que ha resistido a los embates del tiempo.

## AARON LIPMAN - Sociología Urbana

Profesor norteamericano. Dentro de los libros recomendados como apoyo para sus estudiantes estaba *Sociología de la comunidad urbana: Una perspectiva mundial*, de Anderson Nels.

## MAGDALENA LEÓN - Sociología Sistemática

Egresada de la Universidad Nacional, con posgrado en el exterior, aproximó a sus alumnos al profesor inglés Ralph Dahrendorf y a su libro *Estratificación social*, siendo el campo específico de su clase la estratificación social. Igualmente, fomentaba la lectura de los principales autores funcionalistas.

## RODRIGO PARRA SANDOVAL - Metodología

Egresado de la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional, completó sus estudios de posgrado en Estados Unidos. Entre sus muchas investigaciones se cuenta *El caso de Candelaria (Valle)*. Más conocido posteriormente en el campo del cuento y la literatura, ha sido distinguido con varios premios en estas materias.

OLIVER BRACHFELD - Psicología Social

Nació en Budapest, psicólogo, traductor, asesor editorial y editor húngaro, establecido durante muchos años en Cataluña. Es autor, entre otras obras, de *Los sentimientos de inferioridad* (1936) e *Historia de Hungría* (1957). Gran dominio de las ciencias sociales en general. Dejó escritas sus conferencias sobre los “Roles del médico y del paciente”.

HORACIO MURILLO - Economía

Enfatizaba en la economía del subdesarrollo, aclarando que era mejor usar la expresión “países en la periferia del desarrollo”, porque consideraba desobligante la primera denominación.

JAIME JARAMILLO URIBE - Problemas Lógicos de las Ciencias Humanas

Dictaba sabias lecciones sobre epistemología y es al historiador a quien se le atribuye un giro en el abordaje de la historia de Colombia. Escribió *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*, *Historia de la pedagogía como historia de la cultura* y *De la sociología a la historia*, entre otros muchos y valiosos trabajos.

PROFESORES VISITANTES

Una constelación de importantes docentes visitó la Facultad de Sociología, entre ellos el sociólogo Lynn Smith, especialista en sociología rural, quien fuera profesor de Orlando Fals Borda. Con mayor permanencia, los profesores Luis Rattinoff, chileno, y Jorge Graciarena, argentino —que junto con Gino Germani fue fundador de la Facultad de Sociología de la Universidad de Buenos Aires—. Igualmente, el profesor Arthur Vidich, quien dictó teorías sociales contemporáneas. También hicieron presencia el profesor norteamericano Charles Ackerman y el belga Lionel Massum<sup>96</sup>.

Tesis de grado de Diego Younes Moreno

El profesor Younes presentó su tesis en 1972, con el título “Estudio de anomia en una población carcelaria”, trabajo de investigación que tuvo tres directores: “El Dr. Charles Ackerman dirigió la información teórica, con la orientación del Dr. Lionel Massum se aprobó el plan que contenía la metodología. El análisis de los datos, las conclusiones y la dirección de la orientación final del trabajo estuvieron a cargo del Dr. Eduardo Umaña Luna”<sup>97</sup>.

96 *Ibid.*, 12.

97 Diego Younes Moreno, “Estudio de anomia en una población carcelaria” (tesis de sociología, Universidad Nacional de Colombia, 1972), 2.

La columna vertebral de la pesquisa es la teoría de la anomia, para esto se explica el concepto desde la perspectiva de Emilio Durkheim y su libro *El suicidio*; de Robert K. Merton, con su obra *Teoría y estructuras sociales*; de Marshall Clinard, con su texto *Anomia y conducta desviada*; y los sociólogos R. Cloward y L. Ohlin, con su clásico *Delincuencia y oportunidad: Una teoría de las bandas*<sup>98</sup>.

Esta tesis tiene un trabajo de campo con 63 encuestas realizadas en la cárcel La Picota, para medir la vida familiar, la formación educativa, los ingresos monetarios y la pertenencia a organizaciones sociales<sup>99</sup>.

Concluye la investigación que un grupo “Especialmente con bajo nivel de instrucción y ausencia de participación social constituyó una entidad anómica, situación ésta que generó determinadas aptitudes o potencialidades que al desarrollarse prohíjan la formación de actitudes que se materializan en comportamientos desviados. A ello se debe que este grupo anómico estudiado esté precisamente en un establecimiento de readaptación”<sup>100</sup>.

Hay que mencionar que el maestro Younes comenzó a estudiar derecho y ciencias políticas en 1964, titulándose como doctor en Derecho y Ciencias Políticas y más tarde como licenciado en Sociología. Pero su inquietud intelectual persistió y se especializó en Derecho Penal en el Instituto de Ciencias Penales y Penitenciario de la Universidad Nacional. También realizó estudios de posgrado en Administración Pública en Francia y en Brasil.

Solo se entiende su vasta obra académica después de comprender la formación integral de este gran jurista, pues fue de la sociología al derecho, y aterrizó en la confluencia de las dos ciencias, que es el derecho penal. Y de ahí saltó a la Administración pública, disciplina que ha dominado por su formación en las ciencias sociales, políticas y jurídicas.

## REFERENCIAS

### Bibliografía

- Álvarez Gallego, Alejandro. “Miguel Fornaguera, un librepensador catalán en Colombia”. *Revista Colombiana de Educación*, n.º 61 (2.º sem., 2011).
- Barragán, Carlos Andrés. *Virginia Gutiérrez de Pineda, observadora silenciosa, maestra apasionada*. Bogotá: Colciencias, 2001.

98 *Ibid.*, 3-21.

99 *Ibid.*, 53-80.

100 *Ibid.*, 81.

- Bermúdez, José Alejandro. “Conferencias de Sociología”. *Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, n.º 13 (1931).
- Blanco, Alejandro. *Razón y Modernidad: Gino Germani y la Sociología en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2006.
- Broderick, Walter Joe. “Confidente de Camilo”. *El Espectador*, 21 de marzo del 2009. <https://www.elespectador.com/politica/confidente-de-camilo-article-129628/>.
- Broderick, Walter Joe. “Prólogo” a *Escritos políticos de Camilo Torres*. Bogotá: El Áncora, 2002.
- Camacho Roldán, Salvador. “Discurso como catedrático de Sociología en la sesión solemne de distribución de premios en 1882”. *Anales de la Instrucción Pública en los Estados Unidos de Colombia*, n.º 24, tomo IV (dic., 1882).
- Camacho Roldán, Salvador. *Notas de viaje: Colombia y Estados Unidos de América*. Bogotá: Banco de la República, 1973.
- “Casillero de Letras”. *El Colombiano*, 29 de mayo del 2015.
- Castillo Cárdenas, Gonzalo e Isay Pérez Benavides. *La influencia religiosa en la conciencia social de Orlando Fals Borda*. Barranquilla: Corporación Universitaria Reformada, 2010.
- Cataño, Gonzalo. “El Bogotá de Camilo Torres”. En *Historia, sociología y política*. Bogotá: Plaza y Janés, 1999.
- Cataño, Gonzalo. “La sociología en Colombia: Balance crítico”. En *La sociología en Colombia*. Bogotá: Plaza y Janés, 1997.
- Cataño, Gonzalo. “Max Weber en Colombia: El profesor Darío Mesa”. En *El legado sociológico: Ensayos sobre el desarrollo de la Sociología en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad Externado, 2023.
- Cataño, Gonzalo. “Prólogo” a *Paisajes del Espíritu, ensayos de crítica de la cultura de Gerhard Masur*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 2016.
- Chaimowicz, Thomas. *Regreso y vuelta a casa*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 2016.
- Domínguez, Camilo. “Ernesto Guhl, el geógrafo que redescubrió a Colombia”. *Revista Credencial* (sep., 2016). <https://www.revistacredencial.com/historia/temas/ernesto-guhl-el-geografo-que-redescubrio-colombia>.
- Escobar, Arturo. *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma, 1996.
- Fals Borda, Orlando. *Campesinos de Los Andes y otros escritos antológicos: Obras escogidas*. Bogotá: Editorial UNAL, 2017.
- Fals Borda, Orlando. *El Hombre y la Tierra en Boyacá: Bases sociológicas e históricas para una Reforma Agraria*. Tunja: UPTC, 2006.

- Fals Borda, Orlando, Eduardo Umaña Luna y Germán Guzmán Campos. *La Violencia en Colombia*. Tomos I- II. Bogotá: Taurus, 2006.
- Figuerola, Claudia. “La Escuela Normal Superior y los institutos anexos: Aportes pedagógicos, investigativos y de patrimonio histórico-cultural de Colombia (1936-1951)”. *Revista de Historia de la Educación Latinoamericana* 18, n.º 26 (ene.-jun., 2016).
- Gómez, Laureano. *Interrogantes sobre el progreso en Colombia*. Bogotá: Populibro, 1970.
- Hernández García, José Ángel. *La Guerra Civil Española y Colombia*. Bogotá: Universidad de La Sabana, 2006.
- Herrera, Martha Cecilia. *La Escuela Normal Superior 1936-1951: Avatares en la construcción de un proyecto intelectual. Historia de la Educación en Bogotá*. Tomo II. Bogotá: IDEP, 2012.
- Iriarte, Alfredo. *Historias en contravía*. Bogotá: Planeta, 1995.
- Jaramillo Jiménez, Jaime Eduardo. *Estudiar y hacer sociología en Colombia en los años sesenta*. Bogotá: Ediciones Universidad Central, 2017.
- Jaramillo Marín, Jefferson. “La Comisión Investigadora de 1958 y la Violencia en Colombia”. Archivo Virtual Germán Guzmán Campos, Universidad del Valle. <https://germanguzman.univalle.edu.co/la-comision/la-comision-investigadora-de-1958>.
- Jaramillo Uribe, Jaime. *De la sociología a la Historia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2002.
- Jaramillo Uribe, Jaime. *Ensayos de historia social*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2001.
- Jaramillo Uribe, Jaime. *Historia, sociedad y cultura*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2002.
- Jaramillo Uribe, Jaime. *Memorias intelectuales*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2007.
- Jaramillo Uribe, Jaime. “Reseña de economía y cultura en la historia de Colombia”. *Revista Educación*, n.º 4 (mar.-abr., 1942).
- Karl, Robert. *La paz olvidada*. Bogotá: Lerner, 2018.
- Laserna Pinzón, Mario. “En busca de un Estado”. En *¿La Revolución para qué?* Bogotá: Populibro, 1966.
- Lebret, Louis Joseph. *Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia*. Bogotá: ITA Editores, 1958.
- López Garavito, Luis Fernando. *Intervencionismo de Estado y economía en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad Externado, 1995.

- Malagón Pinzón, Miguel. *Historia de la formación y la enseñanza de la ciencia administrativa y el derecho administrativo en Colombia (1826-1939)*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2019.
- Malagón Pinzón, Miguel. *Salvajes, bárbaros e inmigrantes en el derecho administrativo hispanoamericano*. Bogotá: Editorial Universidad Externado, 2015.
- Malagón Pinzón, Miguel. *Vivir en Policía*. Bogotá: Editorial Universidad Externado, 2007.
- Mcsherry, Patrice. *Los Estados depredadores: La Operación Cóndor y la guerra encubierta en América Latina*. Montevideo: Banda Oriental, 2009.
- Mendoza Pérez, Diego. “Curso de Sociología”. *Revista de la Universidad Externado de Colombia*, n.º 3-6 (jul.-ago., 1936).
- Molano Bravo, Alfredo. “Álvaro Camacho G.”. *El Espectador*, 18 de diciembre del 2011. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/alfredomolano-bravo/alvaro-camacho-g-column-317215/>.
- Molano Bravo, Alfredo. *Los años del tropel*. Bogotá: Punto de Lectura, 2006.
- Morales Benítez, Otto. *Alianza para el Progreso y reforma agraria*. Bogotá: Ediciones Universidad Central, 1963.
- Moreno Rojas, Juana Valentina. “Producción de conocimiento sociológico en Colombia entre 1959 y 1986: Aproximación al estudio de las relaciones entre la construcción de investigaciones y los valores de una época”. Tesis para optar el título de socióloga, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Sociales, 2020.
- Nieto Arteta, Luis Eduardo. *Economía y cultura en la Historia de Colombia*. Bogotá: Banco de la República, 1996.
- Núñez Moledo, Rafael. “Sesión solemne del 19 de diciembre de 1880”. *Anales de la Instrucción Pública en los Estados Unidos de Colombia*, n.º 4 (dic., 1880).
- “Obituarios”. *El Mundo*, 23 de enero del 2007. <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/01/22/obituarios/1169452346.html>.
- Pareja, Carlos H. *El Padre Camilo, el cura guerrillero*. México: Nuestra América, 1968.
- Pérez, Rafael. “Discurso en la sesión solemne de distribución de premios en 1882”. *Anales de la Instrucción Pública en los Estados Unidos de Colombia*, n.º 24, tomo IV (dic., 1882).
- Piccoli, Guido. *El sistema del pájaro: Colombia, paramilitarismo y conflicto social*. Bogotá: ILSA, 2008.
- Sandilands, Roger. *Vida y política económica de Lauchlin Currie*. Bogotá: Legis, 1990.
- Skladwowska, Bárbara. *Los nombres de la patria en la guerra de Correa, 1951-1953: Ocaso de un mito*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2007.

- Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos políticos del primer Gobierno de López Pumarejo*. Bogotá: Planeta, 1995.
- “Uno de los estrategias de la economía colombiana: Acusan a Lauchlin Currie de haber sido espía ruso”. *El Tiempo*, 10 de octubre de 1990.
- Villamil Chaux, Carlos. *La Reforma Agraria del Frente Nacional*. Bogotá: Utadeo, 2015.
- Wallace, Arturo. “Los soldados colombianos que murieron en Corea”. *BBC News Mundo*, 26 de julio del 2013.
- Younes Moreno, Diego. “Estudio de anomia en una población carcelaria”. Tesis de sociología, Universidad Nacional de Colombia, 1972.
- Younes Moreno, Diego. “Homenaje a mis profesores: Breve semblanza de la década del sesenta en la Universidad Nacional de Colombia”. Artículo inédito.
- Younes Moreno, Diego y Paula Younes Medina. *Las reformas del Estado y de la Administración pública*. Bogotá: ESAP, 2023.



## CAPÍTULO 1

# EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y EL CONCEPTO DE CONTRATO ESTATAL: ANÁLISIS DESDE LOS SISTEMAS JURÍDICOS FRANCÉS, ESPAÑOL Y COLOMBIANO\*

Ciro Nolberto Güechá Medina  
Jessica Tatiana Güechá Torres

## INTRODUCCIÓN

La contratación del Estado implica un procedimiento administrativo típicamente reglado, en la medida que los trámites que se surten tienen que estar ajustados a la legalidad, y los actos que se dictan deben ser motivados por regla general; lo que determina que la discrecionalidad se vea muy limitada, por no decir que inexistente en estas actuaciones de la Administración pública.

En el sistema jurídico colombiano, la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 del 2007, constituye el Estatuto de Contratación Pública, que contiene las regulaciones del procedimiento de contratación del Estado, lo que hace que principios como el de legalidad y el de la habilitación legal lo determinen, haciendo que las entidades públicas se vean subyugadas por él, llegando al punto que el principio de la autonomía de la voluntad que debe primar en los contratos pase desapercibido en la contratación estatal.

Lo anterior es así, y a pesar de que la ley de contratos públicos de Colombia prevea el principio de la autonomía de la voluntad como uno de los que rigen la contratación del Estado, tanto las regulaciones normativas como la jurisprudencia del Consejo de Estado han adoptado el criterio que implica que las entidades públicas y los contratistas solo pueden hacer lo que esté previsto en la ley; esto significa que la autonomía de la voluntad y, por tanto, la discrecionalidad no tengan cabida en los procedimientos de contratación, sino que sea el principio de legalidad el que prime.

\* Para citar este capítulo: <https://doi.org/10.51573/Andes.9789587988918.9789587988925.1>.

Tal circunstancia ha llevado a que la noción de contrato del Estado se vea significativamente afectada, llegando al punto que el contrato no sea un acuerdo de voluntades en estricto sentido, sino que el concepto se derive de lo que la ley quiere que sea; que, para el caso del ordenamiento jurídico de Colombia, se concreta en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que define el contrato estatal como un acto jurídico; pero, además, en el contenido de las otras regulaciones que contiene el Estatuto de Contratación.

Por tal razón, hemos querido plantear el siguiente problema de investigación: *¿en qué medida la noción de contrato estatal está determinada por el principio de legalidad, afectando la discrecionalidad administrativa?*

La metodología que se aplicará es analítico-propositiva y el método es deductivo, por cuanto del análisis de las regulaciones generales se llega a la particularidad de establecer si existe o no discrecionalidad administrativa en el procedimiento de contratación pública.

Los objetivos que se persiguen se concretan en el análisis del procedimiento de contratación a partir de las formalidades que se presentan como consecuencia de las regulaciones normativas que lo rigen; es decir, de la aplicación del principio de legalidad.

## EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y SU INFLUENCIA EN LA GÉNESIS DEL CONCEPTO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO

Los contratos públicos tienen su génesis en la formación del derecho administrativo, los actos administrativos y la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>1</sup>. Sin embargo, es preciso indicar que se encuentran antecedentes en Grecia<sup>2</sup>,

- 1 Expósito Vélez asimila el origen del contrato público con el surgimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la que presenta como una jurisdicción ordinaria que asume las competencias de las jurisdicciones especiales; criterio que comparto en lo referente a la génesis del contrato administrativo, pero que me separo en lo atinente a que sea una jurisdicción ordinaria y, por el contrario, la considero una jurisdicción especial, en la medida que conoce asuntos de naturaleza especial, como son los conflictos surgidos de la actividad de la Administración, la cual está matizada por principios especiales. Juan Carlos Expósito Vélez, *La configuración del contrato de la Administración pública en derecho colombiano y español* (Bogotá: Ediciones Universidad Externado, 2004), 102.
- 2 La noción de contrato para los griegos se fundamentaba en un equilibrio de prestaciones, así como lo expresa Granillo Ocampo: "La equivalencia en las prestaciones, implicaba que lo que salía de un patrimonio, debía ser equivalente a lo que entraba, lo cual determinaba o permitía la existencia de una paz social. Esto permite ver que en la contratación no se tenía una concepción de lucro como lo podemos percibir ahora". Enrique Granillo Ocampo, *Distribución de los riesgos en la contratación administrativa* (Buenos Aires: Astrea, 1990), 9.

Roma<sup>3</sup>, la época feudal<sup>4</sup>, el Medioevo<sup>5</sup>, el régimen monárquico<sup>6</sup>; pero es con la Revolución francesa que es posible evidenciarlos con mayor identidad<sup>7</sup>, como resultado de principios como la legalidad y la separación de poderes, que muestran un Estado de derecho significativamente estructurado<sup>8</sup>; el cual, dentro de sus funciones desarrollaba una de especial importancia, la de celebrar contratos para lograr las finalidades propuestas<sup>9</sup>.

Por tal razón no es pertinente distinguir el origen del derecho administrativo y el de los contratos administrativos, puesto que la existencia del contrato estatal se determina por las regulaciones normativas a las que pertenece y por el juez que va a resolver los conflictos derivados de dicha actividad.

### La Revolución francesa y su incidencia en el origen del contrato administrativo

El contrato administrativo nace de las mismas entrañas del derecho administrativo<sup>10</sup>, por cuanto constituye la normatividad especial que es aplicada a la

- 3 Instituciones como el *Consilium Principis* o el *Consistorium Principis* son muestra de antecedentes del derecho administrativo en el derecho romano.
- 4 Así se indique que el feudalismo constituye un modelo de imposición del más fuerte, en que la arbitrariedad justificaba el poder imperante, también muestra algunos criterios de derecho administrativo, como es el caso en los trámites establecidos para recaudar impuestos o en los procedimientos para resolver conflictos.
- 5 Fernández Ruiz expresa sobre los contratos en la Edad Media: "La destrucción del Imperio romano, provocada por sus propias contradicciones internas y consumada por los pueblos bárbaros, conllevó la forja de un nuevo derecho imperante en la Edad Media, en el que confluyen los principios jurídicos de tales pueblos y los del derecho romano, como se advierte fácilmente en las normas reguladoras del negocio contractual (por ejemplo, la normativa de la enfiteusis medieval en Francia)". Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo: Contratos* (México: Porrúa, 2003), 15.
- 6 Penagos determina que instituciones como las cámaras de cuentas, el Consejo del Rey y el Gran Consejo constituyen claras muestras de antecedentes del derecho administrativo en la etapa prerrevolucionaria de la monarquía. Gustavo Penagos, *Derecho administrativo: Parte general*, 2.<sup>a</sup> ed. (Bogotá: Librería del Profesional, 2000).
- 7 Malagón Pinzón hace una referencia bien interesante al origen del derecho administrativo en el derecho indiano. Miguel Alejandro Malagón Pinzón, "Antecedentes del derecho administrativo en el derecho indiano", *Revista Estudios Socio Jurídicos* 3, n.º 1 (2001): 40.
- 8 Ramos Acevedo muestra cómo a partir de 1789, con la Declaración de los Derechos de Hombre y del Ciudadano, cae el poder absolutista de la monarquía y se establecen nuevos principios del poder del Estado, con fundamento en la división de poderes desarrollada por Montesquieu, y a partir de las ideas de John Locke y el principio de legalidad. Jairo Ramos Acevedo, *Cátedra de derecho administrativo general y colombiano* (Bogotá: Ibáñez, 2003), 28.
- 9 Finalidades que en un momento dado se identificaron con la actividad de servicio público, aunque esto fuera inexacto, como lo plantea Jèze cuando dice: "La doctrina, interpretando ciertas fórmulas jurisprudenciales, creyó en un momento, poder afirmar que un contrato es administrativo si tiene por objeto ayudar al funcionamiento de un servicio público. La fórmula es inexacta: en efecto, los contratos de los servicios industriales y comerciales, aun cuando teniendo por objeto el funcionamiento de los servicios públicos, son normalmente contratos de derecho privado; los servicios administrativos pueden ellos mismos celebrar esos contratos". Gaston Jèze, *Derecho administrativo*, 9.<sup>a</sup> ed. (Caracas: Instituto de Derecho Público-Universidad Central de Venezuela, 1984), 127.
- 10 Cassagne hace referencia a la preponderancia de los contratos en el derecho administrativo, cuando refiere: "Entre las instituciones del derecho administrativo que han alcanzado mayor desarrollo doctrinario y jurisprudencial, la figura del contrato administrativo ocupa un lugar tan destacado que suele eclipsar a otras categorías que no han tenido una evolución comparable..."

Administración<sup>11</sup>, y los contratos administrativos hacen parte de la función desarrollada por esta<sup>12</sup>; en dicho sentido, es posible realizar un estudio de cómo ha sido ese origen, teniendo como fundamento los principios nacidos de la Revolución francesa que determinaron la formación de un concepto como del otro<sup>13</sup>.

## EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DETERMINADO POR LA LEGALIDAD

El contrato administrativo conlleva función administrativa y el principio de legalidad es sustancial a esta, el que adquiere su configuración primigenia en los postulados de la Revolución francesa; por tal razón, es pertinente indicar que el mentado principio condiciona al contrato administrativo en cuanto a su formación y a su esencia; puesto que, como lo expresan García y Fernández<sup>14</sup>, la Administración no actuaba por propia autoridad, sino con fundamento en la autoridad de la ley, lo que generaba que dicha actuación determinara una particularización de los mandatos abstractos de las normas y el contrato administrativo no se podía sustraer de tales determinaciones, en la medida que formaba parte de la actuación administrativa<sup>15</sup>.

---

Las causas de la trascendencia que ha cobrado la categoría jurídica del contrato administrativo son conocidas y van desde el crecimiento de las necesidades colectivas y la aparición de nuevas tecnologías, hasta la idea de colaboración de los sujetos de derecho privado con la Administración Pública...". Juan Carlos Cassagne, *El contrato administrativo* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2005), 16.

- 11 Pueden existir multiplicidad de definiciones y conceptos de derecho administrativo, pero todos convergen de una u otra forma en la regulación de la Administración; así, por ejemplo, Vedel dice: "Cabe entender el Derecho Administrativo como el Derecho de la Administración y, en este sentido, todo país civilizado poseería un Derecho Administrativo, puesto que necesariamente posee un conjunto de normas que rigen la acción de la Administración". Georges Vedel, *Derecho administrativo* (Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980), 40; por su parte, la escuela de Burdeos, con León Duguít, René Bonard y Gaston Jèze, identifica el derecho administrativo con el concepto de servicio público, es así que como lo plantea De Laubadère cuando afirma que el derecho administrativo y el servicio público constituirían "Toda actividad de una persona u organismo públicos, tendientes a satisfacer una necesidad de interés general". André de Laubadère, *Tratado de derecho administrativo* (París: Dalloz, 1980), 35; si vamos a la doctrina española encontramos que García de Enterría y Fernández expresan que el derecho administrativo es el derecho propio y específico de las administraciones públicas en cuanto a personas. Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, 6.ª ed. (Madrid: Civitas, 1993), 38; y en el caso colombiano, un doctrinante tradicional como Rodríguez lo enmarca de la siguiente manera: "Conjunto de principios y reglas jurídicas que rigen la actividad administrativa de las entidades públicas y de las personas privadas que participen de esa actividad o que son afectadas por ella". Libardo Rodríguez, *Derecho administrativo general y colombiano* (Bogotá: Temis, 1995), 21.
- 12 El procedimiento de contratación es típica actividad administrativa, porque es desarrollada particularmente por la Administración, con la salvedad que no es de su exclusividad.
- 13 Los principios de derecho administrativo se identifican de una u otra manera con principios de derecho público y, en este sentido, véase Hauriou Maurice, *Principes de droit public* (París: Dallos, 2010).
- 14 García de Enterría y Fernández, *Curso de derecho administrativo*, 423-424.
- 15 Los contratos del Estado muestran la mayor expresión de subordinación de la actividad de la Administración a la ley, por lo que es posible indicar que en estos casos no hay discrecionalidad administrativa, sino ritualismo y formalidad en el procedimiento de las entidades públicas.

Al presentarse una modificación en la estructura jerárquica de obligatoriedad de las normas y no ser la voluntariedad del soberano la que operaba respecto de cualquier regulación, sino que la imperatividad de las normas jurídicas determinaba la actuación administrativa, hicieron que dicha actuación y dentro de esta la actividad contractual tuvieran un criterio de subordinación, que no era otro que la ley. Principio que se ve arraigado como típica manifestación del Estado de derecho, que se ha mantenido en cada uno de los sistemas jurídicos enmarcados en el acatamiento de la ley en sentido genérico, es decir, de todo el ordenamiento jurídico<sup>16</sup>; ya que el principio de legalidad no es otra cosa que la obligatoriedad de las regulaciones normativas que la Administración como los administrados tienen que respetar en sus actuaciones, lo cual implica el cumplimiento de normas provenientes del poder legislativo, como de las que la propia Administración profiere; estando de esta manera ante lo que el profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor llama completa juridicidad de la acción administrativa, por cuanto que la Administración tiene que respetar la Constitución, la ley proveniente del Congreso, las normas del Gobierno con fuerza de ley, los tratados y convenios internacionales, los reglamentos, etc.<sup>17</sup>.

La subordinación de la actividad administrativa a la ley, en una configuración clásica del principio de legalidad, implicaría, en términos del maestro Giannini, que todo acto de la Administración pública tendría que estar taxativamente consagrado en alguna regulación normativa<sup>18</sup>; en tal medida, la actuación de la Administración sería únicamente desarrollo de la norma, quedando prohibido cualquier criterio de libertad; evidenciando una Administración como expresión del Poder Ejecutivo, donde simplemente se encargaría de actividades de desarrollo previamente establecidas, delimitadas y preformalizadas; que para el caso de la actividad contractual se daría en la facultad de celebrar solamente los contratos que expresamente previera la ley, sin permitir ningún espacio a la autonomía de la voluntad de la Administración; es decir, una actividad contractual estrictamente positivista.

16 La Constitución española, por ejemplo, en el artículo 9.1 consagra: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”; principio que contempla en similares condiciones la Constitución colombiana, cuando en el artículo 4.º prevé que esta es norma de normas y es obligación tanto de los nacionales como de los extranjeros respetar la Constitución y las leyes; el cual se concreta en cuanto a la actuación administrativa en el artículo 209 constitucional.

17 Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de derecho administrativo general*, t. 1 (Madrid: Iustel, 2004), 80.

18 Giannini expresa que la norma debía establecer poderes, derechos, deberes, etc., formas y secuencias de los procedimientos, actos y efectos de cada uno de sus componentes, elementos y requisitos de cada acto; contraponiéndose así al actuar libre del particular en la propia esfera de su autonomía privada, el de la Administración pública está ligado a la ley en todos los momentos lógicos y temporales de su actividad. Massimo Severo Giannini, *Derecho administrativo*, vol. 1 (Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991).

Alguna doctrina hace referencia a la validez del derecho, derivada de su adecuación a normas positivas, que para el evento que nos vincula constituye el sometimiento de los contratos a las regulaciones normativas previamente establecidas para que el principio de legalidad adquiera expresión y, de esta manera, la discrecionalidad y la arbitrariedad quedan desterradas; además que tal circunstancia implica seguridad jurídica para quienes participan en el trámite administrativo de contratación pública<sup>19</sup>.

Una manifestación del marcado rigorismo del principio de legalidad en nuestro ordenamiento jurídico, y específicamente en cuanto a los contratos administrativos, se encuentra en el Decreto 1670 de 1975, primer estatuto contractual que se dio en nuestra legislación, que adoptó un criterio de taxatividad al consagrar y enlistar los contratos que celebraba la Administración y que tenían el carácter de administrativos<sup>20</sup>; criterio que fue tomado por el Decreto 222 de 1983<sup>[21]</sup>, cuando claramente manifiesta cuáles son los contratos que celebra la Administración que tienen el carácter de administrativos, pues a los que no estaban incluidos en el listado se les daba la denominación de contratos de derecho privado de la Administración; aclarando que, por desarrollo jurisprudencial, a los contratos de derecho privado de la Administración que se les incluía la cláusula de caducidad se les otorgaba el carácter de administrativos, configurándose una tercera clase de contratos de la Administración<sup>22</sup>.

19 Ferrajoli manifiesta sobre la validez del derecho: “Tenemos así tres modelos de derecho identificables a partir de tres diversas normas de reconocimiento, correspondientes a su vez a tres diversas nociones de validez. En el primer modelo la validez de las normas tiende a reconocerse y a identificarse con su intrínseca justicia, ligada de forma inmediata a su contenido normativo, es decir, a su sustancia o significado prescriptivo. En el segundo modelo la misma se reconoce y se identifica con su positividad, ligada únicamente a la conformidad de sus formas de producción con las normas formales sobre su producción. En el tercer modelo aquella se reconoce y se identifica, además de con la conformidad de sus formas, también con la coherencia de su sustancia o significado con las normas no solo formales sino también sustanciales de su producción”. Luigi Ferrajoli, *La democracia a través de los derechos* (Madrid: Trotta, 2014), 20.

20 El Decreto 1670 de 1975 consagra una relación de los contratos que se consideran administrativos, generando un principio positivista en el tema, así: “ARTÍCULO 67. DE LAS CLASES DE CONTRATOS. Según el objeto para el cual se celebren los contratos pueden ser de obras públicas, de suministro, de compraventa de bienes muebles, de empréstito, de compraventa o permuta de inmuebles; de arrendamiento, de prestación de servicios; de venta de bienes muebles, de donación y para la recuperación de bienes ocultos.

Las normas del presente estatuto solo son aplicables a los contratos señalados en el inciso anterior; las demás clases de contratos se continuarán rigiendo por las normas generales o especiales vigentes para los mismos”.

21 El Decreto 222 de 1983 es el estatuto contractual que contiene un criterio taxativo en la consagración de los contratos administrativos, puesto que dice en el “ARTÍCULO 80. DE LOS DISTINTOS CONTRATOS. El presente estatuto trata de los siguientes contratos: de obras públicas, de consultoría, de suministro, compraventa y permuta de muebles, compraventa y permuta de inmuebles, arrendamiento, prestación de servicios, donación, para recuperación de bienes ocultos, concesión de servicios públicos, de correos, acuñación de moneda metálica y de billetes, empréstito y seguros.

Los demás contratos continuarán rigiéndose por las normas generales o especiales vigentes para los mismos”.

22 El artículo 60 del Decreto 222 de 1983 así lo indicaba: “ARTÍCULO 60. DE LAS CLÁUSULAS QUE FORZOSAMENTE DEBEN CONTENER LOS CONTRATOS. Salvo disposición en contrario, en todo

La rigidez en el sometimiento de la actuación de la Administración a la ley, en que la subordinación se puede convertir en obstáculo para el funcionamiento de las entidades públicas, siguiendo al maestro italiano, correspondía a la concepción del poder administrativo como poder ejecutivo y a la Administración como ejecución<sup>23</sup>; sistema que en estricto modo no ha funcionado, pero que sí ha dado muestras en nuestro ordenamiento jurídico, como se expresó en la referencia a los dos primeros estatutos contractuales; pero que ha sido modificado con la Ley 80 de 1993, al permitirse que la Administración celebre cualquier modalidad de contrato previsto en el derecho privado, en normas especiales o los derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad<sup>24</sup>; modificación que implica que no opere el principio de legalidad, sino que se le da a la Administración una mayor capacidad de acción en la actividad contractual, dentro de la legalidad, y le quita la camisa de fuerza de tener como administrativos solo los contratos que expresamente consagra la ley<sup>25</sup>.

Es preciso manifestar que el principio de legalidad no puede ser tan rigorista que obstaculice la actuación de la Administración; pero tampoco puede ser únicamente teórico que permita una Administración anárquica y arbitraria. Tiene que existir un punto de equilibrio, en que la concepción del principio de legalidad se haga práctica y permita que la Administración logre con su actividad el cumplimiento de los fines del Estado o al menos lo haga más viable<sup>26</sup>.

---

contrato se estipularán las cláusulas propias o usuales conforme a su naturaleza y, además, las relativas a caducidad administrativa; sujeción de la cuantía y pagos a las apropiaciones presupuestales; garantías; multas; penal pecuniaria y renuncia a reclamación diplomática cuando a ello hubiere lugar. Así mismo en los contratos administrativos y en los de derecho privado de la Administración en que se pacte la caducidad, se incluirán como cláusulas obligatorias los principios previstos en el título IV de este estatuto.

- Siempre deberán precisarse el objeto, la cuantía y el plazo para la ejecución completa del contrato".
- 23 Giannini es partidario de decir que este sistema rígido del principio de legalidad no ha sido el que ha predominado en los sistemas jurídicos de sometimiento de la Administración a la ley, porque se han dado válvulas de escape, como en los eventos de la discrecionalidad administrativa y en los actos administrativos dictados en circunstancias extraordinarias; pero, en nuestro parecer, dicha discrecionalidad no es posible, precisamente por el sometimiento de la actividad de la Administración al principio de legalidad. Giannini, *Derecho administrativo*, 111.
  - 24 El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 expresamente otorga esa amplia facultad de la Administración para la celebración de los contratos administrativos, que en un aparte muy importante hace alusión a la autonomía de la voluntad, lo que quiere decir que puede celebrar cualquier clase de contratos, eso sí, con la limitante del sometimiento a la legalidad.
  - 25 Es propia ley la que de una u otra manera permite el margen de acción en la actividad contractual a la Administración, lo que determina que el principio de legalidad siga actuando de forma clara. Lo mismo ocurre cuando se hace referencia a la discrecionalidad de los actos, donde pareciera que las autoridades administrativas, amparadas en el principio de discrecionalidad, actuaran según su voluntad; lo cual no es cierto, en la medida que el artículo 44 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo limita a la legalidad dichas actuaciones cuando dice: "DECISIONES DISCRECIONALES. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa".
  - 26 Giannini dice: "En la experiencia contemporánea el principio de legalidad asume un significado diverso, más limitado bajo cierto aspecto y más preciso en otros: este último se refiere a la actividad

En cualquier caso, el sometimiento de la Administración a la ley, y al derecho en general, conlleva un control de las actuaciones administrativas, por cuanto hay regulaciones normativas previamente establecidas que las determinan; evitando de esta manera la anarquía y la arbitrariedad. Control que es de varias modalidades, como lo manifiesta el profesor George Dupuis al expresar que existen controles *a priori*, controles de regularidad y controles internos<sup>27</sup>; pero que se manifiestan fundamentalmente en un control jurisdiccional; es decir, en la existencia de jueces especiales que van a conocer de las actuaciones y de los conflictos en que interviene la Administración, configurándose así la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como una jurisdicción especial de la actividad de la Administración y, por esta razón, de los contratos administrativos.

En el sistema jurídico colombiano, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce el control judicial de legalidad de los actos de la Administración<sup>28</sup>, a través de la competencia que se le ha asignado para el trámite de los conflictos originados en esa actividad. El Título VIII, Capítulo III, de la Constitución de 1991 consagra la jurisdicción de lo contencioso administrativo como la encargada de conocer de los conflictos de la Administración, lo que es desarrollado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contenido en la Ley 1437 del 2011, al hacer alusión al objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>29</sup>; que en lo referente a los contratos

---

administrativa en cuanto ésta se concreta en actos que tengan un contenido autoritario. Por tanto se refiere, a las disposiciones en primer lugar, autorizaciones y concesiones no ya en sí mismas, sino en cuanto se refieran a una situación subjetiva del particular que se ve afectada mediante una limitación o mediante su extinción". Giannini, *Derecho administrativo*, 111.

27 Dupuis hace la salvedad que el control de la Administración es ejercido fundamentalmente por el juez administrativo cuando expresa: "El control judicial de la Administración es ejercido normalmente por el Juez Administrativo; escapa al juez constitucional; a veces es un asunto del poder judicial. Así, en el curso de un juicio, el juez penal (juzgado de policía, tribunal penal, etc.) puede ser llamado a apreciar la regularidad de un acto administrativo (decreto, orden, etc.); o, y más ampliamente, el juez civil interviene tan pronto como el derecho privado es utilizado en una acción administrativa". Dupuis, *Droit administratif*, 28.

28 Esto sin excluir que la actividad de la Administración pueda ser objeto de otros controles, como es el control fiscal, el disciplinario, el penal, etc.

29 El artículo 104 de la Ley 1437 del 2011 establece: "DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerán de los siguientes procesos:

- 1) Los relativos a responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.
- 2) Los relativos a los contratos cualquiera sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.
- 3) Los relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes...".

administrativos, dicha competencia se concreta cuando se contemplan los diferentes medios de control o acciones contencioso administrativas, especialmente la de controversias contractuales<sup>30</sup>.

Pero esto no ha sido así siempre, puesto que hasta hace no mucho tiempo era la jurisdicción ordinaria la que conocía de los conflictos por la actividad contractual de la Administración. Desde la Constitución de 1830 se le dio a la jurisdicción ordinaria la competencia para conocer de los conflictos derivados de contratos celebrados por la rama ejecutiva, competencia que fue ratificada por varias constituciones, como la de 1853, 1858, 1863 y 1886; constituyendo la consagración constitucional el fundamento de la atribución de competencias en asuntos contractuales a la jurisdicción ordinaria<sup>31</sup>; asignación que era de esperarse, puesto que para el siglo XIX y comienzos del XX no se encontraba plenamente establecida la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Era posible que, con la llegada del primer Código Contencioso Administrativo<sup>32</sup>, la jurisdicción administrativa adquiriera la competencia de las acciones derivadas de contratos públicos, pero esto no fue así, y la jurisdicción ordinaria continuó con la asignación de la competencia respectiva; tal circunstancia continuó con la Ley 167 de 1941, que constituye el segundo Código Contencioso Administrativo, lo que permaneció hasta 1964, cuando se profirió el Decreto 528, que asignó la competencia para conocer de los casos o conflictos derivados de contratos del Estado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo que, a partir de dicho momento, es el juez natural de la Administración el encargado de verificar el cumplimiento del principio de legalidad en la actividad particular de la Administración, mencionada como contratación administrativa<sup>33</sup>.

30 El artículo 141 del CPACA consagra la acción contractual así: "ARTÍCULO 141. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso.

El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes".

31 En dichas constituciones, en el capítulo correspondiente a la Corte Suprema de Justicia y a la jurisdicción ordinaria, se hacía relación específica a la competencia en los asuntos de controversias contractuales de la Administración.

32 La Ley 130 de 1913 fue el primer Código Contencioso Administrativo que se dictó en Colombia.

33 No implicó que, durante el periodo en que la jurisdicción ordinaria conoció de los conflictos nacidos de la actividad de contratación de pública, no operara el principio de legalidad; lo que sí puede

En tal sentido, el principio de legalidad, en lo que corresponde a la contratación de la Administración, se ha venido desarrollando de manera continua dentro de nuestro ordenamiento jurídico, a pesar de que los criterios hayan sido diferentes, teniendo en cuenta la realidad jurídica de cada momento determinado<sup>34</sup>; esto ha dado lugar a que haya certeza en las actuaciones administrativas de contratación pública, en la medida que existe una normatividad que la regula y una jurisdicción que controla esas actuaciones y resuelve los conflictos que surjan de ella, para que exista seguridad a través del derecho, así como seguridad del derecho mismo, como lo plantea el profesor Kaufmann<sup>35</sup>.

Es posible indicar que el principio de legalidad impacta el origen del contrato administrativo, por cuanto las diferentes regulaciones de la actividad de contratación del Estado han dado lugar a que surja una fundamentación especial de los contratos que celebra la Administración, para hacerlos diferentes a los que realizan los particulares; por tal razón, en Colombia, desde comienzos del siglo xx, se promulgaron leyes y decretos que regulaban específicamente la actividad contractual de la Administración y que llevaron a la consolidación de la noción de contrato administrativo, en primer lugar, y de contrato estatal, posteriormente; circunstancia que nos lleva a estudiar cómo ha sido la influencia del principio de legalidad en el caso colombiano; así como la influencia en la implementación del control de legalidad, puesto que este se determina en la medida que persigue verificar que las actuaciones de la Administración, dentro del procedimiento administrativo de contratación, se ajusten a nociones de legalidad<sup>36</sup>.

---

determinarse es que la aplicación o desarrollo del principio pudo verse afectado, en la medida que, por la naturaleza del juez ordinario, la acción contractual administrativa se vio refundida en los postulados de la acción contractual de los contratos celebrados por los particulares; por lo que, como lo afirma Güechá, no se hizo distinción a pesar de la naturaleza de los contratos, las partes de estos, los efectos y, en general, las características de unos y otros. Ciro Nolberto Güechá Medina, *Derecho procesal administrativo*, 3.<sup>a</sup> ed. (Bogotá: Ibáñez, 2016), 293.

34 Ningún sistema jurídico puede olvidar la realidad que regula; todo sistema jurídico tiene que ser el resultado de una realidad material que lo determina, lo cual no puede ser ajeno a los contratos del Estado. Lo anterior, para estar de acuerdo con el realismo jurídico dentro de las corrientes de pensamiento en el derecho. Véase sobre este tema a Juan Guillermo Durán, *Introducción a la filosofía del derecho* (Bogotá: Ibáñez, 2010), 28.

35 Kaufmann dice al referirse a la seguridad jurídica: “Seguridad jurídica puede significar dos cosas: 1. La seguridad por medio del derecho, defensa contra robo, asesinato, hurto, violación contractual; 2. la seguridad del derecho mismo, la garantía de su posibilidad de conocimiento, de su operatividad, de su aplicabilidad. Hay seguridad por medio del derecho, únicamente, cuando el derecho mismo ofrece certeza. En esta segunda forma —seguridad jurídica en sentido propio o estricto— se trata de la eficacia del derecho. Un aspecto parcial de la seguridad jurídica, así entendida, es la fuerza de cosa juzgada de las sentencias judiciales. Significa que una sentencia tal no puede ser impugnada con los instrumentos jurídicos ordinarios (apelación, revisión, recurso de queja). El proceso se encuentra terminado, *Roma locuta, causa finita*”. Arthur Kaufmann, *Filosofía del derecho* (Bogotá: Editorial Universidad Externado, 1999), 349. Habría que aclarar el fenómeno de la revisión en el derecho colombiano, el cual procede contra las sentencias ejecutoriadas.

36 Podría creerse que hablar del principio de legalidad dentro del procedimiento administrativo de contratación, y específicamente en el origen del contrato del Estado, es una manifestación del

## El contrato administrativo en Colombia y la incidencia del principio de legalidad

La injerencia del principio de legalidad en la formación del contrato administrativo en nuestro sistema jurídico se ha evidenciado perfectamente, ya que se han proferido una multiplicidad de regulaciones normativas, aisladas en principio y concordadas posteriormente, en lo que se ha llamado estatutos de contratos públicos<sup>37</sup>, que han impactado su origen distinguiéndolos de los contratos privados, es decir, de los que celebran los particulares; dando lugar, además, a un control de legalidad particular respecto del contrato y de los actos expedidos con ocasión de este, pues la concordancia entre ellos y las regulaciones normativas especiales dictadas establecen el objeto de dicho control.

## El principio de legalidad lleva a la distinción entre contratos administrativos y contratos de derecho privado de la Administración

La inclusión de la cláusula de caducidad en algunos contratos que celebraba la Administración y la atribución de la competencia para tramitar las controversias derivadas de estos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, hace que en nuestro sistema jurídico se origine una modalidad de contratos sometidos a un control de legalidad particular, que son los denominados contratos administrativos, como clase distinta de los contratos privados, que habían existido desde el siglo XIX, los cuales eran sometidos a un control de legalidad idéntico al de los particulares. Nacimiento que en algunos eventos se identifica con la llegada a la vida jurídica del Decreto 528 de 1964<sup>[38]</sup>, por lo que se debe indicar que se estaban generando desde que, a inicios del siglo XX, se profirieron regulaciones normativas que expresaron la necesidad y obligatoriedad de involucrar la cláusula

---

positivismo jurídico que opera en esta actividad de la Administración, lo cual, en mi concepto, es correcto, ya que la contratación pública está fuertemente regulada por normas jurídicas, que así lo permiten pensar. Véase sobre el positivismo jurídico a Carlos Santiago Nino, *Derecho, moral y política: Una revisión de la teoría general del derecho* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2014).

37 En el sistema jurídico de Colombia, además de dictarse gran cantidad de regulaciones normativas en referencia de la contratación pública, se han expedido tres estatutos contractuales básicos a saber: El Decreto 1670 de 1975, el Decreto 222 de 1983 y la Ley 80 de 1993, con sus respectivos decretos reglamentarios y normas complementarias, como puede ser el caso actual de la Ley 1474 del 2011, que, constituyendo el Estatuto Anticorrupción de Colombia, contiene una amplia regulación sobre contratos públicos.

38 Tratadistas como Libardo Rodríguez, Jaime Vidal Perdomo y Juan Alberto Polo Figueroa identifican el origen del contrato administrativo con la llegada del Decreto 528 de 1964, hasta al punto que el último de los citados manifiesta que antes de la expedición del mentado decreto no era de importancia práctica hablar de contrato administrativo.

de caducidad en los contratos del Estado<sup>39</sup>, lo que vino a ser manifiesto con la expedición del decreto mencionado.

En todo caso, se concibió una dualidad de contratos de la Administración y se comenzó a legislar atribuyendo competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para el trámite de los conflictos generados por los contratos administrativos, pero, fundamentalmente, para ejercer el control de legalidad<sup>40</sup>; dentro de la regulación normativa no se aclaró en que consistían tales contratos<sup>41</sup>, generando un vacío de carácter legal en la noción, como lo manifiesta Juan Carlos Expósito Vélez<sup>42</sup>; siendo la doctrina y la jurisprudencia las que hicieron claridad en el asunto, a través de decisiones que se tomaban como consecuencia del conocimiento de conflictos asignados<sup>43</sup>, repensando el concepto de que el carácter administrativo lo poseían los contratos que iban a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para la resolución de conflictos; puesto que se apeló a otros fundamentos para establecer que un contrato celebrado por la Administración tenía el carácter administrativo, diferenciándolo de los contratos de derecho privado<sup>44</sup>.

39 En algunos escritos hago referencia a diversas normas que hicieron referencia a la caducidad del contrato de la Administración, pero también a otras que en igual forma influyeron en su formación.

40 El artículo 36 del Decreto 3130 de 1968 atribuyó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar conflictos derivados de los contratos que celebraban los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado. Merece alguna curiosidad el hecho que los contratos celebrados por las empresas industriales y comerciales del Estado fueran del conocimiento de la jurisdicción especial y no de la ordinaria, siendo que, por regla general, están sometidas al derecho privado. Posteriormente, el Decreto 01 de 1984, tercer Código Contencioso Administrativo, en sus artículos 128, 131 y 132 haría en igual forma referencia a la asignación de competencias en cuanto a los contratos administrativos.

41 La noción de contrato administrativo estaba determinada por el capricho del legislador, que en cuanto establecía una competencia hacía que un contrato de la Administración no fuera privado sino administrativo.

42 Expósito dice al referirse al vacío legal que existía en la noción de contrato administrativo: "Estaba claro que en las fuentes normativas referidas a los contratos de la Administración existía una laguna profunda en cuanto al concepto de contrato". Expósito Vélez, *La configuración del contrato de la Administración pública en derecho colombiano y español*, 170.

43 Polo hace referencia al trabajo de la jurisprudencia y la doctrina en la conformación de la noción del contrato administrativo así: "Ante la falta de una definición legal del contrato administrativo, la doctrina y la jurisprudencia trataron de suplir el vacío, fijando criterios caracterizadores del mismo, como el subjetivo, el de la jurisdicción, el formal o el procedimiento utilizado para su concertación, el del servicio público y el de las cláusulas exorbitantes, acogidos en el concepto de 4 de abril de 1974 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, del que fue ponente el doctor Luis Carlos SÁCHICA". Juan Alberto Polo Figueroa, *Elementos de derecho administrativo* (Bogotá: Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda, 2001), 284.

44 Se tomaron en cuenta otros criterios para la identificación del contrato administrativo, como lo expresa el profesor Escobar cuando dice: "En la búsqueda afanosa de la línea divisoria entre los contratos administrativos y los contratos de derecho privado de la Administración, el sector mayoritario de la doctrina científica y de la jurisprudencia, ha acudido a diversos criterios que giran en torno a diversos elementos y aspectos del contrato, tales como la forma, el objeto y contenido, el fin, el régimen jurídico, la jurisdicción, etc.". Rodrigo Escobar Gil, *Teoría general de los contratos de la Administración pública*, 2.ª reimp. (Bogotá: Legis, 2003).

## EL FUNDAMENTO DE LEGALIDAD EN LA IDENTIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Criterios como el del objeto del contrato, las partes de este y las cláusulas excepcionales o exorbitantes<sup>45</sup> ganaron importancia respecto del vacío normativo en la noción de contrato administrativo frente a la simplicidad del criterio jurisdiccional o de competencia como determinante del concepto; lo que determinaba que algunos contratos se identificaran como administrativos, dando lugar a que su control se apartara de alguna manera del control a que eran sometidos los contratos privados.

En tal medida, se deben analizar los criterios para determinar que un contrato tiene el carácter de administrativo, lo cual llevará a continuar analizando que el control de legalidad es distinto al de los contratos privados.

### El criterio del objeto del contrato: el servicio público

Uno de los criterios trascendentales para la identificación de los contratos celebrados por la Administración como administrativos es el del servicio público, que se presenta como una concepción francesa de gran fuerza argumentativa.

#### *La noción francesa de servicio público para identificar el contrato administrativo*

El criterio del objeto del contrato se asimila con el llamado criterio del servicio público<sup>46</sup>, según el cual, si un contrato que celebraba la Administración se refería o tenía por objeto un servicio público, se identificaba con un contrato administrativo, por lo que se le aplicaban normas especiales de derecho público, y la competencia para tramitar las controversias generadas de tales contratos estaba en la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>47</sup>; siendo los demás contratos

45 Criterios que son recogidos de la doctrina francesa del contrato del Estado para identificarlo como administrativo. Véanse sobre este asunto Yvers Gaudemet Gaudemet, *Droit administratif* (París: LGDJ, 2012); y Didier Truchet, *Droit administratif* (París: Thémis, 2009), entre otros.

46 Este criterio es propio de la escuela de Burdeos, cuyo fundador es León Duguit y su principal representante es el profesor Gastón Jèze; quien identifica el contrato administrativo con el servicio público, así como lo hace con el derecho administrativo en general; determinando que en los contratos civiles existen partes en pie de igualdad, mientras que en los contratos administrativo las partes son desiguales, en la medida que una de ellas (la Administración) representa intereses generales, el servicio público, y la otra (el particular) representa intereses particulares.

47 El Consejo de Estado francés consagró en el fallo *Terrier* el criterio del servicio público de la siguiente manera: "Todo lo que concierne a la organización y funcionamiento de los servicios públicos propiamente dichos, ya actúe la Administración por vía de contrato, ya lo haga por vía de autoridad constituye una operación administrativa, que es, por su naturaleza, del dominio de la jurisdicción administrativa".

privados, a los cuales se les aplicaba el derecho privado, y los conflictos iban a la jurisdicción ordinaria<sup>48</sup>; sin embargo, dicho criterio se hizo confuso cuando aparece la institución de los servicios industriales y comerciales del Estado, que, aunque referidos a un servicio público, se les aplicaba el derecho privado, causando fragilidad en el concepto, ya que no era exclusivo de los contratos relacionados con el servicio público la aplicación del derecho público, entonces la idea de identificar el contrato administrativo con el servicio público y el derecho público entraba en contradicción, por cuanto el Estado desarrollaba actividades industriales y comerciales, que de igual manera era posible referirlas a un servicio público, pero que de todas formas se les aplicaba el derecho privado, como lo expresa el profesor Rivero<sup>49</sup>.

En tal sentido, el criterio del objeto del contrato o del servicio público, a pesar de no ser suficiente y exclusivo para establecer la noción de contrato administrativo, sí contribuyó a su determinación, pues un contrato que celebra la Administración y que se refiera a la ejecución o realización de un servicio público, en principio se consideraba contrato administrativo<sup>50</sup>; por otra parte, este criterio no ha sido abandonado de forma definitiva por la jurisprudencia y la doctrina, ya que, aún frente a la crisis de la noción, el Consejo de Estado francés lo siguió teniendo en cuenta para identificar la naturaleza jurídica del contrato administrativo<sup>51</sup>.

48 El Consejo de Estado Francés reiteró en el fallo *Thérond*, del 4 de marzo de 1910, el criterio del servicio público para determinar un contrato como administrativo y asignar competencia a la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer de los conflictos surgidos.

49 Rivero plantea la contradicción de la siguiente manera: “La fórmula era inexacta: en efecto, los contratos de los servicios industriales y comerciales, aun cuando teniendo por objeto el funcionamiento de servicios públicos, son normalmente de derecho privado; los servicios administrativos pueden ellos mismos realizar tales contratos... La relación del contrato con el servicio público no le imprime el carácter de administrativo sino cuando el contrato constituye la ejecución misma del servicio público por la Administración”. Jean Rivero, *Derecho administrativo* (Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1984), 127.

50 La noción de servicio público ha sido un criterio muy fuerte para identificar el carácter administrativo, no solo de los contratos, sino de todas las actuaciones de la Administración en el sistema jurídico francés. En este sentido, véase Pierre-Laurent Frier y Jacques Petit, *Precis de droit administratif* (París: Montchrestien, 2008), 320-321.

51 El Consejo de Estado francés incluyó en el fallo *Époux Bertin* el criterio del servicio público para identificar el contrato administrativo, en la medida que la propia ejecución del servicio público sea confiada al particular, como lo presenta el maestro Georges Vedel, en *Derecho administrativo* (Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980), 190; o como lo hace el Tribunal de Conflictos en el fallo *Dame Veuve Mazerand*, del 25 de noviembre de 1963 (rec. 792), en Jean-Claude Ricci, *Mémento de la jurisprudence: Droit administratif* (París: Hachette, 2010), 86.

*La noción de servicio público y su influencia en la noción de contrato administrativo colombiano*

El criterio de servicio público fue tomado por la doctrina colombiana desde hace tiempo, por administrativistas tan importantes como el profesor Carlos H. Pareja<sup>52</sup>, experto en las teorías francesas de los contratos de la Administración; de la misma manera que por la jurisprudencia contencioso administrativa, que le dio significativa importancia para identificar el contrato administrativo<sup>53</sup>.

Igual a lo que ocurre en el sistema jurídico francés, el criterio no es exclusivo en el derecho colombiano para determinar la noción de contrato administrativo, ya que, a pesar de ser importante, no es el único ni el de mayor entidad en su identificación<sup>54</sup>. Aunque el criterio legal es el que prima dentro de nuestro ordenamiento para identificar un contrato administrativo, no se ha excluido la finalidad del contrato como elemento necesario para que tenga el carácter de administrativo; lo cual se deduce de lo contemplado en el Estatuto Contractual Público, que, al referirse a los fines de la contratación estatal, muestra un acentuado criterio de servicio público en los contratos del Estado<sup>55</sup>.

*El criterio de servicio público para identificar el contrato administrativo en el sistema jurídico español*

En el derecho español, el criterio de servicio público para determinar la noción de contrato administrativo es tomada del ordenamiento jurídico francés, dando prevalencia al interés general del servicio público como criterio para identificar dicha modalidad de contratos<sup>56</sup>; que, como lo manifiestan García de Enterría y

52 Pareja, siguiendo el criterio del servicio público, diferencia los contratos administrativos de los privados identificando los contratos privados de la Administración con los contratos civiles, así: "Si el motivo determinante ha sido el servicio público, ese contrato será administrativo propiamente dicho; si el motivo determinante no es el servicio público, aunque remotamente pueda serlo, ese contrato es un contrato civil". Carlos Pareja, *Curso de derecho administrativo teórico y práctico* (Bogotá: El Escolar, 1939), 382.

53 En reiteradas decisiones, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha hecho referencia al criterio de servicio público para identificar el contrato administrativo, como lo hace en C.E., Sala de Consulta, Conc. 1629, 17 de febrero del 2005; o C.E., Sala de Consulta, Conc. 1710, febrero del 2006.

54 En efecto, el criterio legal es el que prima actualmente para la identificación del contrato administrativo o estatal, en la medida que el estatuto contractual ha determinado qué contratos son administrativos, cuando en el artículo 32 expresa cuáles son los contratos estatales.

55 El artículo 3.º de la Ley 80 de 1993, al referirse a los fines de la contratación estatal, dice: "Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines...".

56 El profesor Recaredo Fernández de Velasco, en la edición de 1927, referida a los contratos administrativos, toma del derecho galo el criterio de servicio público para identificar el contrato administrativo. Recaredo Fernández de Velasco, *Los contratos administrativos* (Madrid: Librería general de Victoriano Suárez, 1927), 17.

Fernández<sup>57</sup>, fue tomada de igual manera por la jurisprudencia española, ya que se estableció en 1936 que las cláusulas exorbitantes y las condiciones generales adoptadas por la Administración para las necesidades y atenciones de los servicios públicos condicionaban los poderes generales de la Administración que los imponen; dando lugar a la existencia del contrato administrativo, aunque el concepto repugne a la idea o noción misma de contrato, por cuanto rompe el criterio de igualdad entre las partes<sup>58</sup>.

El principio de legalidad involucra el criterio de las partes del contrato en la determinación del contrato administrativo

En lo referente al criterio de las partes del contrato, este hace alusión a que, para establecer un contrato como administrativo, por lo menos una de las partes debe ser pública<sup>59</sup>; argumentación que ha llevado a la identificación del contrato administrativo con la presencia de la Administración como interviniente en este.

*En el derecho francés es insuficiente el criterio de las partes del contrato para identificarlo*

La doctrina clásica del derecho administrativo francés muestra dicho criterio como insuficiente para determinar el contrato administrativo, ya que lleva a buscar en el objeto del mismo, es decir, en su vinculación con el servicio público, el criterio adicional de identificación del contrato administrativo<sup>60</sup>, el cual es recogido por la actual doctrina y jurisprudencia del derecho administrativo galo<sup>61</sup>; que, además, establece que ha de presumirse como administrativo el contrato en

57 García de Enterría y Fernández, *Curso de derecho administrativo*, 659.

58 El profesor Ramón Parada, citando al maestro García de Enterría, afirma que la noción de contrato administrativo es valedera, así la denominación (nombre) se desfigurara. Al respecto expresa: "A este respecto afirma que si era preciso para darle carta de naturaleza habría que llegar a llamar al contrato administrativo concreto en lugar de contrato, como don Miguel de Unamuno llamó nivola'a una novela que incumplía los cánones clásicos, con lo que evitaba la crítica que en nombre de estos pudiera hacersele". Ramón Parada, *Derecho administrativo*, 15.ª ed. (Madrid: Marcial Pons, 2004).

59 Así lo plantea el profesor Dromí, para quien la presencia de la Administración como parte en el contrato es condición indestructible para considerar el contrato como administrativo. José Roberto Dromí, *La licitación pública*, 2.ª reimp. (Buenos Aires: Astrea, 2002), 25.

60 Rivero considera el criterio como necesario, pero no suficiente. Jean Rivero, *Derecho administrativo* (Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1984), 127.

61 Foillard trae a colación varios fallos del Consejo de Estado y del Tribunal de Conflictos Francés, que, aunque con sus especificidades, hacen referencia a este criterio, tales como: *L'arrêt Affortif et Vingtain*, C.E. Sec., 4 de junio de 1954; *Griuard*, C.E., 20 de abril de 1956; *Société la maison des isolants de France*, C.E., 26 de junio de 1974; *Préfet de la région Rhône-Alpes, Préfet du Rhône/Conseil des prud'hommes de Lyon*, Rec. Lauchame, T.C., 25 de marzo de 1996; confirmada por *Commune de celeste/M. Moreschi*, C.E., 26 de junio de 1996. Philippe Foillard, *Droit administratif* (Orleans: Paradigme Publications Universitaires, 2005), 217-218.

que las partes son personas públicas<sup>62</sup>, ya que frente a ciertas circunstancias el contrato sería privado<sup>63</sup>.

Existe otro aspecto de discusión en el evento en que todas las partes del contrato sean privadas; circunstancia frente a la cual la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés, de forma excepcional, ha acogido el criterio con la condición de que el contrato esté vinculado al servicio público<sup>64</sup>.

*En el ordenamiento jurídico español influye la naturaleza jurídica de las partes del contrato en la identificación del contrato administrativo*

En el sistema jurídico de España, el criterio orgánico o de las partes del contrato es constantemente reconocido para considerarlo como administrativo<sup>65</sup>; por cuanto que, al ser la Administración parte en este, en principio será administrativo; y se expresa “en principio” ya que también hay la posibilidad de que sea privado, como lo plantea el profesor Antonio Jiménez Blanco<sup>66</sup>; por concordancia con el derecho francés, en el sistema jurídico español se reconoce la existencia de contratos privados celebrados por las administraciones públicas.

Si bien es cierto que hay dicha dualidad de contratos de la Administración, se ha establecido que son típicamente administrativos no solo porque la Administración sea parte, sino por el objeto del contrato<sup>67</sup>; para tal fin, en el Texto Refundi-

62 T.C., *L'arret uap*, 21 de marzo de 1983, hace referencia a la presunción de administrativo cuando las partes del contrato son públicas, pero también hace referencia a que dichas reglas tienen sus excepciones.

63 Criterios que hacen referencia al objeto del contrato, acercándolo al de los particulares y en tales circunstancias es contrato de derecho privado. Pero, además, hay que decir que la presunción a que hace referencia la jurisprudencia francesa es una presunción legal, es decir, admite prueba en contrario.

64 El fallo *Peirot*, del 8 de julio de 1963, del Tribunal de Conflictos Francés, adoptó este criterio al referirse a la competencia de la jurisdicción administrativa para conocer de los conflictos de contratos entre personas jurídicas particulares; que para el caso específico era referido a un contrato de concesión para la construcción de una autopista. Al respecto dijo: “Considerando que la construcción de las carreteras nacionales tiene el carácter de obra pública y por su naturaleza le compete al Estado; que tradicionalmente se realiza directamente por el Estado; que en consecuencia, los contratos celebrados por el dueño de la obra para su ejecución están sometidos a las reglas del derecho público.

Considerando que debe suceder lo mismo con los contratos celebrados por el dueño de la obra para la construcción de autopistas en las condiciones previstas por la ley de abril 18 de 1951, sin que sea necesario distinguir según que la construcción se realice en forma normal directamente por el Estado, o en forma excepcional, por un concesionario actuando en tal caso por cuenta del Estado, ya sea este una persona jurídica de derecho público o una sociedad de economía mixta a pesar del carácter de persona moral de derecho privado de tal sociedad”.

65 García de Enterría y Fernández indican que el requisito subjetivo de la presencia de una administración pública (entidad u órgano público) ha venido reapareciendo como criterio de identificación del contrato administrativo, en contraposición a ese criterio objetivo del servicio público y de las cláusulas del contrato. García de Enterría y Fernández, *Curso de derecho administrativo*, 667.

66 Luciano Parejo Alfonso, Antonio Jiménez Blanco y Luis Ortega Álvarez, *Manual de derecho administrativo*, 5.ª ed. (Barcelona: Ariel, 1998), 782.

67 Parada prevé que los contratos típicamente administrativos son los merecedores de una regulación singularizada. Parada, *Derecho administrativo*, 324.

do de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se ha establecido la existencia de contratos administrativos y privados de la Administración, al igual de cuáles son los contratos típicamente administrativos<sup>68</sup>; regulación normativa que permite expresar que el criterio orgánico para identificar el carácter administrativo de un contrato en el sistema jurídico español no es exclusivo, puesto que se vale, en gran medida, del criterio objetivo relacionado con el contenido del contrato; ya que, si se analiza el artículo 19 del Real Decreto Legislativo n.º 3 del 2011, cuando se establece la relación de los contratos típicamente administrativos se puede verificar que se refiere a contratos vinculados con el servicio público o a una actividad estrictamente ligada con este<sup>69</sup>.

*El criterio orgánico es fundamental para identificar el contrato administrativo en el sistema jurídico colombiano*

En el sistema jurídico colombiano, el criterio orgánico o de las partes del contrato como fundamento para identificar la noción de contrato administrativo es de marcada aceptación, ya que al tratar de unificarse la noción de contratos

68 En el artículo 19 del Real Decreto Legislativo n.º 3 del 2011, que contiene la Ley de Contratos de España, se expresa que los contratos de la Administración tendrán el carácter de administrativos o de privados, haciendo relación específica de cuáles son los contratos administrativos así: “1. Tendrán carácter administrativo los contratos siguientes, siempre que se celebren por una Administración Pública:

- a) Los contratos de obra, concesión de obra pública, gestión de servicios públicos, suministro, y servicios, así como los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado. No obstante, los contratos de servicios comprendidos en la categoría 6 del Anexo II y los que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos comprendidos en la categoría 26 del mismo Anexo no tendrán carácter administrativo.
- b) Los contratos de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella, siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados conforme al párrafo segundo del artículo 20.1, o por declararlo así una Ley.

2. Los contratos administrativos se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, por esta Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado. No obstante, a los contratos administrativos especiales a que se refiere la letra b) del apartado anterior les serán de aplicación, en primer término, sus normas específicas”.

Por su parte, el artículo 20 del mismo texto refundido hace relación a los contratos privados, teniendo como tales los celebrados con entes, organismos y entidades del sector público que no reúnan la condición de administraciones públicas y, además, los indicados en la categoría 6 del anexo 2 de la ley.

69 Es conveniente indicar que cuando el Texto Refundido de la Ley de Contratos Española, en su artículo 19, hace una lista de qué contratos son típicamente administrativos, muestra en igual forma un criterio marcadamente positivista, para la identificación del contrato administrativo; aclarando que en el literal b) del numeral segundo del artículo 19 abre la puerta para que otros contratos que no están relacionados como típicamente administrativos sean tenidos como tales, según el objeto del mismo.

administrativos y contratos de derecho privado de la Administración en los llamados contratos estatales, se le otorga especial importancia a que, para tener el carácter de administrativo un contrato, es suficiente que una de las partes sea pública, sin tener en cuenta el objeto; en la medida que el actual Estatuto de Contratación permite a la Administración pública estructurar cualquier clase de contrato de manera idéntica a los de los particulares, sin tomar la distinción entre contrato administrativo y privado de la Administración<sup>70</sup>; reafirmando que dichos contratos son celebrados por las entidades del Estado a que se refiere el estatuto contractual<sup>71</sup>.

## CONCLUSIONES

1. El procedimiento de contratación en el sistema jurídico colombiano es estrictamente reglado, lo que determina que el principio de legalidad tenga una fuerte incidencia en la noción que sobre este se ha venido construyendo.
2. Los antecedentes franceses en la noción de contrato administrativo son tenidos en cuenta de manera significativa en el ordenamiento jurídico de Colombia, como una muestra de la influencia del derecho administrativo francés.
3. El principio de legalidad determina la contratación pública en Colombia, llegando al punto que el Estatuto de Contratación Pública establece una definición de contrato, que de una u otra manera la distingue de lo previsto por el Código Civil.
4. La autonomía de la voluntad en los contratos públicos está subordinada por el principio de legalidad y por la habilitación legal, lo que significa que las partes tienen una limitada incidencia sobre el contrato estatal.
5. La discrecionalidad administrativa es muy frágil en el procedimiento de contratación debido a la aplicación del principio de legalidad, en la medida que existen regulaciones normativas que lo determinan.

70 El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 dice: “DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad...”.

71 Si el artículo 32 de nuestro Estatuto Contractual dice que la Administración puede celebrar cualquier contrato, incluso los que celebran los particulares, también dice que estos contratos son los celebrados por las entidades públicas a las que se les aplica el mismo, las cuales están claramente consignadas en el artículo 2.º, que hace una enumeración detallada de estas, pero que, además, hace referencia a, “[...] en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos”.

## REFERENCIAS

### Bibliografía

- Cassagne, Juan Carlos. *El contrato administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2005.
- De Laubadère, André. *Tratado de derecho administrativo*. París: Dalloz, 1980.
- Dromí, José Roberto. *La licitación pública*. 2.<sup>a</sup> reimp. Buenos Aires: Astrea, 2002.
- Dupuis, Georges. *Droit administratif*. 9.<sup>a</sup> ed. París: Armand Colin, 2004.
- Durán, Juan Guillermo. *Introducción a la filosofía del derecho*. Bogotá: Ibáñez, 2010.
- Escobar Gil, Rodrigo. *Teoría general de los contratos de la Administración pública*. 2.<sup>a</sup> reimp. Bogotá: Legis, 2003.
- Expósito Vélez, Juan Carlos. *La configuración del contrato de la Administración pública en derecho colombiano y español*. Bogotá: Ediciones Universidad Externado, 2004.
- Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho administrativo: Contratos*. México: Porrúa, 2003.
- Ferrajoli, Luigi. *La democracia a través de los derechos*. Madrid: Trotta, 2014.
- Foillard, Philippe. *Droit administratif*. 9.<sup>a</sup> ed. Orleans: Paradigme Publicatios Universitaires, 2005.
- Frier, Pierre-Laurent y Jacques Petit. *Precis de droit administratif*. 5.<sup>a</sup> ed. París: Montchrestien, 2008.
- García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. *Curso de derecho administrativo*. 6.<sup>a</sup> ed. Madrid: Civitas, 1993.
- Gaudemet, Yves. *Droit administratif*. 20.<sup>a</sup> ed. París: LGDJ, 2012.
- Giannini, Massimo Severo. *Derecho administrativo*. Vol. 1. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
- Granillo Ocampo, Raúl Enrique. *Distribución de los riesgos en la contratación administrativa*. Buenos Aires: Astrea, 1990.
- Güechá Medina, Ciro Nolberto. *Derecho procesal administrativo*. 3.<sup>a</sup> ed. Bogotá: Ibáñez, 2016.
- Hauriou, Maurice. *Principes de droit public*. París: Dallos, 2010.
- Jèze, Gaston. *Derecho administrativo*. 9.<sup>a</sup> ed. Caracas: Instituto de Derecho Público-Universidad Central de Venezuela, 1984.
- Kaufmann, Arthur. *Filosofía del derecho*. Traducción de Luis Villar Borda y Ana María Montoya. Bogotá: Editorial Universidad Externado, 1999.
- Malagón Pinzón, Miguel Alejandro. “Antecedentes del derecho administrativo en el derecho indiano”. *Revista Estudios Socio Jurídicos* 3, n.º 1 (2001): 40-59.

- Nino, Carlos Santiago. *Derecho, moral y política: Una revisión de la teoría general del derecho*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014.
- Parada, Ramón. *Derecho administrativo*. 15.<sup>a</sup> ed. Madrid: Marcial Pons, 2004.
- Pareja, Carlos. *Curso de derecho administrativo teórico y práctico*. Bogotá: El Escolar, 1939.
- Parejo Alfonso, Luciano, Antonio Jiménez Blanco y Luis Ortega Álvarez. *Manual de derecho administrativo*. 5.<sup>a</sup> ed. Barcelona: Ariel, 1998.
- Penagos, Gustavo. *Derecho administrativo: Parte general*. 2.<sup>a</sup> ed. Bogotá: Librería del Profesional, 2000.
- Polo Figueroa, Juan Alberto. *Elementos de derecho administrativo*. Bogotá: Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda, 2001.
- Ramos Acevedo, Jairo. *Cátedra de derecho administrativo general y colombiano*. Bogotá: Ibáñez, 2003.
- Ricci, Jean-Claude. *Mémento de la jurisprudence: Droit administratif*. 8.<sup>a</sup> ed. París: Hachette, 2010.
- Rivero, Jean. *Derecho administrativo*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1984.
- Rodríguez, Libardo. *Derecho administrativo general y colombiano*. Bogotá: Temis, 1995.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo general*. Tomo I. Madrid: Iustel, 2004.
- Truchet, Didier. *Droit administratif*. 2.<sup>a</sup> ed. París: Thémis, 2009.
- Vedel, Georges. *Derecho administrativo*. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980.



## CAPÍTULO 2

### VISIÓN HISTÓRICA Y COMPARADA DEL PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS\*

Libardo Rodríguez Rodríguez

El principio del equilibrio económico o financiero de los contratos, junto con el de las cláusulas o los poderes exorbitantes y el de los procedimientos de selección de contratistas, constituye uno de los temas que de mejor manera singularizan el régimen de los contratos públicos, lo cual refleja claramente su importancia dentro del estudio del régimen jurídico de esta clase de contratos.

Sin embargo, a pesar de esa importancia, que debería suscitar especial interés doctrinal para el estudio de dicho principio, a diferencia de lo que ha ocurrido con otros temas —como los citados de las cláusulas exorbitantes y los procedimientos de selección de contratistas—, este aspecto no ha sido objeto de suficientes estudios sistemáticos y detallados por la doctrina especializada, sin que esto signifique que haya sido ignorado.

Así, en la escasa doctrina sobre el punto se destaca el estudio del profesor español Gaspar Ariño Ortiz, que, si bien fue publicado hace ya más de cincuenta años, se ha constituido en el principal estudio de referencia, por lo menos para los países de habla hispana<sup>1</sup>. En el derecho francés, además de algunos estudios clásicos sobre expresiones específicas del principio, que se citarán en los lugares pertinentes, existen algunas tesis doctorales que han estudiado de manera sistemática la materia<sup>2</sup>, unas de las cuales han sido publicadas y constituyen referentes actualizados que suelen ser citados por los autores contemporáneos<sup>3</sup>.

\* Para citar este capítulo: <https://doi.org/10.51573/Andes.9789587988918.9789587988925.2>.

1 Véase Gaspar Ariño Ortiz, *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos* (Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1968).

2 Como ejemplos de las tesis doctorales que se refieren específicamente al citado principio pueden consultarse las de Ragab Tagen, “L’équilibre financier des contrats administratifs: Étude comparative des droits français et égyptien” (Universidad de París 1, 2004); y de Thomas Pez, “Le risque dans les contrats administratifs” (Universidad de París 2, 2006).

3 En ese sentido, véase Laurent Vidal, *L’équilibre financier du contrat dans la jurisprudence administrative* (Bruselas: Bruylant, 2005); Joseph Frank Oum Oum, *La responsabilité contractuelle en droit*

En el derecho latinoamericano existen igualmente pocas publicaciones específicas con la perspectiva de constituir estudios sistemáticos en relación con el principio del equilibrio económico del contrato administrativo<sup>4</sup>.

También encontramos algunos artículos en revistas y publicaciones especializadas que tratan aspectos particulares del tema, los capítulos correspondientes en los tratados y manuales sobre contratos administrativos, y algunos desarrollos más limitados en los tratados y manuales generales sobre derecho administrativo, los cuales citaremos durante el transcurso de este trabajo en la medida de su pertinencia.

Este escaso análisis doctrinal ha constituido motivo suficiente para que el autor de este trabajo se haya propuesto, desde hace algunos años, ensayar un nuevo estudio de este capítulo de los contratos del Estado. Además, el equilibrio económico de los contratos resulta de especial interés académico y profesional por la significación que tiene en la actualidad dentro del conjunto de problemas que suscita la ejecución de los contratos públicos. Al respecto, es evidente que buena parte de las controversias relacionadas con la ejecución de esta clase de contratos se refiere a la aplicación de este principio a casos concretos, aplicación que no ha sido sistemática ni coherente por los jueces administrativos ni mucho menos uniforme en los diversos ordenamientos jurídicos, motivo que refuerza el interés que suscita el tema.

Lo anterior es una motivación para hacer esta presentación resumida y actualizada del tema, especialmente desde las perspectivas histórica y de derecho comparado, con ocasión del justo y merecido homenaje que mediante este libro se rinde a la vida y producción académicas del administrativista colombiano Diego Younes Moreno, con quien hemos compartido diversos escenarios propios del derecho administrativo colombiano.

## EL CONTENIDO DEL PRINCIPIO

Los contratos públicos deben ser pactados de tal manera que exista una interdependencia entre las prestaciones, es decir, como contratos sinalagmáticos que son, debe existir una reciprocidad entre las obligaciones de cada una de las partes, de tal manera que exista una correspondencia de unas con otras, pudiendo

---

*administratif* (París: LGDJ, 2014); y Nicolas Gabayet, *L'álea dans les contrats publics en droit anglais et droit français* (París: LGDJ, 2015).

4 Véase Raúl Enrique Granillo Ocampo, *La distribución de los riesgos en la contratación administrativa* (Buenos Aires: Astrea, 1990).

considerarse como equivalentes las prestaciones pactadas. Entonces, en aplicación de esa idea, el principio del equilibrio contractual se refiere a la necesidad de que dicha correspondencia entre prestaciones, esto es, entre derechos y obligaciones, se mantenga hasta la finalización del contrato.

La doctrina especializada tradicional ha definido el principio del equilibrio económico o financiero del contrato en los siguientes términos:

Esta idea de equilibrio o, como se dice aún, de ecuación financiera del contrato, consiste en considerar el contrato administrativo como un conjunto en el cual los intereses de las partes se condicionan; cuando, en algunas condiciones [...], el equilibrio inicialmente considerado se rompe en detrimento del particular cocontratante, éste tiene derecho a que el equilibrio sea restablecido por la Administración contratante en forma de una compensación pecuniaria<sup>5</sup>.

Igualmente, en el derecho francés actual se expresa que el principio del equilibrio económico del contrato “implica que, cuando la autoridad contratante afecta la equivalencia del contrato o ello se debe a un evento externo, la persona pública debe restablecerla para permitir la ejecución del contrato en nombre del interés general”<sup>6</sup>.

De manera similar, en el derecho español, la doctrina ha explicado el contenido del principio al señalar que,

aunque la regla general está constituida por la asunción por el contratista del aleas, tanto la legislación en materia de contratos, tradicionalmente, como la jurisprudencia y la doctrina administrativa, han establecido fórmulas dirigidas a garantizar la equivalencia en las prestaciones, con el objeto de evitar que por decisiones impuestas por la Administración en ejercicio de las prerrogativas reconocidas, o por riesgos imprevisibles, se produzca una sustancial alteración en las condiciones existentes al tiempo de contratar<sup>7</sup>.

En cuanto al derecho latinoamericano, la doctrina tradicional ha definido el principio analizado así: “El equilibrio financiero, o la ecuación financiera del contrato, es una relación establecida por las partes contratantes en el momento

5 André de Laubadère e Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, t. I, 16.<sup>a</sup> ed. (París: LGDJ, 2001), 706.

6 Charles-André Dubreuil, *Droit des contrats administratifs* (París: Presses Universitaires de France, 2018), 844.

7 Ignacio Albendea Solís y Agustín León González, “El reequilibrio de los contratos públicos”, en *Tratado de los contratos del sector público*, t. III (Valencia: Tirant lo Blanch, 2018), 2314.

de celebrar el contrato, entre un conjunto de derechos del cocontratante y un conjunto de obligaciones de este, considerados equivalentes: de ahí el nombre de ecuación (equivalencia-igualdad)”<sup>8</sup>.

Así mismo, aunque con una perspectiva diferente, la doctrina colombiana ha descrito el contenido y alcance del principio en los siguientes términos:

Es cierto que el pacto de las partes recibe todo el poder que la ley le traslada en cuanto vehículo de regulación de las relaciones sociales. Sin embargo, ese acuerdo se estructura en unas determinadas y concretas situaciones que justifican, explican y condicionan los términos económicos que se convienen. En tanto esas situaciones se mantengan inalterables durante la ejecución, las condiciones económicas se conservarán. Pero la modificación de ellas, incluso por hechos no imputables a ninguna de las partes, comporta la alteración de la economía del contrato y el deber, generalmente a cargo del Estado, de recuperar esas condiciones a un nivel semejante al existente al momento del negocio<sup>9</sup>.

Por su parte, la jurisprudencia contencioso administrativa colombiana ha dicho enfáticamente que “[...] el contrato estatal debe entonces colmar las expectativas de uno y otro cocontratante, para lo cual se ha previsto la conservación de la ecuación financiera del contrato existente a la fecha en que surge la relación jurídico negocial”. Además, en la misma providencia afirmó que con el equilibrio contractual “se pretende que la correspondencia existente entre las prestaciones correlativas que están a cargo de cada una de las partes del contrato, permanezca durante toda su vigencia, de tal manera que a la terminación de éste, cada una de ellas alcance la finalidad esperada con el contrato”. Finalmente, según la misma jurisprudencia, lo anterior implica que cuando las condiciones económicas pactadas a la celebración del contrato se alteran en perjuicio de una de las partes cocontratantes, a consecuencia de hechos que no le son imputables y que ocurren con posterioridad a la celebración de este, surge el deber de reparar la ecuación financiera del contrato<sup>10</sup>.

A su vez, la jurisprudencia constitucional colombiana ha dicho que en el derecho administrativo es evidente que las prestaciones correlativas de las partes, en

8 Miguel S. Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, t. III-A, *Contratos administrativos: Teoría general*, 4.<sup>a</sup> ed. (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998), 469. En igual sentido, Héctor Jorge Escola, *Tratado integral de los contratos administrativos*, vol. I (Buenos Aires: Depalma, 1977), 452.

9 Luis Guillermo Dávila Vinuesa, *Régimen jurídico de la contratación estatal*, 3.<sup>a</sup> ed. (Bogotá: Legis, 2016), 697.

10 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 26 de febrero del 2004, Exp. 1991-07391 (14.043). Esta providencia y las demás citadas del Consejo de Estado de Colombia pueden consultarse en [www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co), salvo indicación diferente.

virtud del principio de la justicia conmutativa, tienen que mantener una equivalencia siguiendo el criterio objetivo de proporción o simetría en el *costo económico de las prestaciones*, lo que exige que el valor a recibir por el contratista, en razón de los bienes, las obras o los servicios que le entrega al Estado, deba corresponder al justo precio imperante en el mercado. Con esto, se fija un límite al ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad, en aras de racionalizar la posición dominante de la Administración, mantener el equilibrio del contrato y, de este modo, garantizar los derechos del contratista, que se constituye en la parte débil de la relación contractual<sup>11</sup>.

De manera más reciente, la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano ha expresado que

la conmutatividad del contrato estatal se edifica sobre la base del equilibrio, de la igualdad o equivalencia proporcional y objetiva de las prestaciones económicas y por consiguiente las condiciones existentes al momento de la presentación de la propuesta y de la celebración del contrato deben permanecer durante su ejecución, e incluso su liquidación, manteniéndose en estas etapas las obligaciones y derechos originales así como las contingencias y riesgos previsibles que asumieron las partes, de tal suerte que de llegar a surgir fenómenos que rompan el equilibrio que garantiza el legislador, debe de inmediato restablecerse<sup>12</sup>.

Así mismo, el Consejo de Estado ha expresado lo siguiente en relación con el significado del principio:

La ruptura del equilibrio económico-financiero del contrato supone la alteración del sinalagma funcional (correlación y equivalencia en las prestaciones) pactado al inicio de la relación negocial, bien sea por la expresión del poder soberano del Estado, capaz de afectar el vínculo jurídico a través de decisiones con relevancia jurídica, bien por la voluntad de la parte que, dentro de la relación contractual, ostenta posición de supremacía frente a su co-contratante, bien por situaciones imprevistas, imprevisibles e irresistibles que impactan la economía del contrato o por hechos previsibles en cuanto a su ocurrencia, pero con efectos imprevistos e irresistibles (como la variación de precios), por razones no imputables a las partes<sup>13</sup>.

11 Corte Constitucional, Sentencia C-892 del 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Esta providencia y las demás citadas de la Corte Constitucional pueden ser consultadas en [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co), salvo indicación diferente.

12 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 junio del 2011, Exp. 18.836.

13 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 16 mayo del 2019, Exp. 43.306.

De todo lo dicho resulta claro que en los contratos públicos las partes contratantes pactan unas determinadas prestaciones que son correspondientes entre sí, las cuales deben mantenerse durante toda la ejecución del contrato y hasta su finalización. La modificación de estas condiciones, incluso por razones ajenas a los cocontratantes, puede generar una alteración o una ruptura en el equilibrio económico del contrato y originar el deber de restablecimiento de las condiciones previstas al momento de proponer, en caso de licitación o concurso público, o de contratar, en caso de contratación directa.

Debe hacerse notar que en las anteriores definiciones es evidente que algunas de ellas señalan que el mantenimiento del equilibrio económico del contrato público es un derecho exclusivo del cocontratante de la Administración, mientras que de otras se deduce que incluyen a la Administración como beneficiaria de dicho principio.

Al respecto, aunque en la realidad y, en términos generales, excluyendo la responsabilidad por incumplimiento, solo se conocen aplicaciones del principio a favor de los particulares, esto no puede significar, en manera alguna, que eventualmente dicho principio no pueda aplicarse a favor de la Administración pública, de tal manera que debe reconocerse una concepción amplia del principio en el sentido de que beneficia a las dos partes del contrato, aunque con particularidades de acuerdo con cada una de las causales de ruptura del equilibrio económico del contrato.

La aplicación de la noción amplia propuesta se justifica, en nuestro criterio, en las siguientes razones: por una parte, si se trata de un principio propio de una relación contractual y no de una mera garantía desarrollada por el derecho administrativo en favor del administrado colaborador de la Administración, resultaría ilógico entender que solo una de las partes de la relación negocial pudiera verse beneficiada con la aplicación del principio. Es decir, que la formulación de los principios básicos que regulan las relaciones contractuales lleva a concluir fácilmente que la aplicación del equilibrio económico del contrato puede darse en beneficio de ambas partes de dicha relación; y, por otra parte, teniendo en cuenta que las razones que contemporáneamente sustentan la aplicación del principio no son simplemente la garantía del servicio público y la garantía frente a las actuaciones unilaterales de la Administración, sino el carácter conmutativo de los contratos públicos y la justicia contractual, las cuales desarrollaremos con rigor más adelante, es imperativo reconocer que se trata de un principio aplicable tanto en favor de la Administración pública como de su cocontratante.

Podemos concluir, entonces, que el principio del equilibrio económico de los contratos públicos consiste en que las prestaciones que las partes pactan de acuerdo con las condiciones tomadas en consideración al momento de presentar la

propuesta o celebrar el contrato deben permanecer equivalentes hasta su terminación, de tal manera que, si se rompe esa equivalencia, nace para el afectado el derecho a que se adopten medidas que la restablezcan, incluyendo, si es del caso, la compensación pecuniaria a que haya lugar.

## ANTECEDENTES Y ORIGEN DEL PRINCIPIO

La anterior manera de definir y comprender el principio del equilibrio económico del contrato es el fruto de una evolución, como es propio de las instituciones jurídicas, que comienza con la aplicación del *principio de riesgo y ventura* como principio característico de los contratos públicos y concluye con la configuración del principio del equilibrio económico en los términos en que lo conocemos actualmente. En ese orden de ideas, conviene conocer la evolución histórica del principio desde la perspectiva de la teoría general del derecho y del derecho comparado.

La construcción de la teoría general del contrato siempre ha estado marcada por los principios del *pacta sunt servanda* y de la *lex contractus*, en virtud de los cuales las partes de un contrato se encuentran obligadas al cumplimiento exacto de las prestaciones asumidas, esto es, al cumplimiento en los términos y las condiciones estrictamente pactados<sup>14</sup>. Como una aplicación concreta del citado principio del *pacta sunt servanda* en los contratos públicos, se ha sostenido que dichos contratos se ejecutan a riesgo y ventura del particular cocontratante<sup>15</sup>. Es decir, que la aplicación del principio del *pacta sunt servanda*, propio de los contratos en general, en relación con los contratos públicos genera como consecuencia la aplicación del principio del *riesgo y ventura*.

No obstante, esos principios de respeto a lo pactado y esa obligación de cumplimiento estricto no pueden ser entendidos como principios absolutos, pues lo cierto es que estos han venido sufriendo limitaciones a su rigidez<sup>16</sup>, las cuales, en buena medida, constituyen antecedentes para el surgimiento y consolidación del principio del equilibrio económico en los contratos públicos. Esa evolución puede ser presentada a partir del derecho romano y hasta la actualidad de la manera que veremos a continuación.

14 Sobre el alcance de la noción de *pacta sunt servanda* véase Fernando Hinestrosa, *Tratado de las obligaciones*, t. II, vol. II, *El negocio jurídico* (Bogotá: Editorial Universidad Externado, 2015), 465 y ss.

15 Al respecto, véase Eduardo García de Enterría, "Riesgo y ventura y fuerza mayor en el contrato administrativo", *Revista de Administración Pública*, n.º 2 (may.-ago., 1950): 84 y ss.

16 Aunque con una visión fundamentalmente de derecho privado, una evolución de las limitaciones generales al principio del *pacta sunt servanda* puede verse en Cristina de Amunátegui Rodríguez, *La cláusula rebus sic stantibus* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2003), 31 y ss.

## En el derecho romano

La evolución comienza a partir del derecho romano, que se caracterizó por no formular soluciones generales a los problemas jurídicos, sino por dar soluciones a los casos concretos, a partir de las cuales los comentaristas modernos han podido extraer reglas para soluciones más generales aplicables a diversos casos del derecho romano y que constituyen antecedentes de las instituciones del derecho moderno. Al respecto, el tema de la equivalencia de prestaciones en los contratos conmutativos no fue la excepción. En efecto, los juristas romanos se limitaron a dar ejemplos de cómo distribuir los riesgos en algunas situaciones específicas que acaecen en el desarrollo de ciertos tipos contractuales. A partir de esos ejemplos, la doctrina pudo construir soluciones para algunos tipos contractuales: así, en la compraventa no se exigía la equivalencia de las prestaciones asumidas por las partes del contrato, en la medida en que se empezó a aplicar, aunque excepcionalmente y solo para este tipo contractual, la figura de la lesión; en el arrendamiento, bajo el principio de la buena fe, se construyeron técnicas de distribución de la responsabilidad por la pérdida de la cosa; y en el contrato de obra, bajo la noción de equidad, se dedujo que los riesgos de la obra no debían ser soportados íntegramente por una sola de las partes, sino que se debían distribuir uniformemente entre ellas<sup>17</sup>.

Se observa, entonces, que ya en el derecho romano se encuentran antecedentes de la búsqueda de la idea básica de equilibrio económico del contrato mediante la posibilidad de introducir ajustes como efectos de vicios originarios o situaciones sobrevinientes, aunque sin una vocación general, sino en relación con algunos contratos específicos<sup>18</sup>.

## En la Edad Media

El siguiente paso en la evolución hacia la aparición del principio del equilibrio económico del contrato se encuentra en el derecho de la Edad Media. En efecto, en dicha época, bajo la influencia del derecho canónico, se aplicó la idea de san Agustín del *iustum pretium* (precio justo), concebida inicialmente dentro de un contexto teológico como una máxima moral<sup>19</sup>, y luego desarrollada y aplicada con

17 Véase Ariño Ortiz, *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, 19 y ss., así como las diversas fuentes de derecho romano allí citadas.

18 Una evolución detallada del modelo de derecho romano para el ajuste de las prestaciones como consecuencia de eventos sobrevenidos puede verse en José Félix Chamie Gandur, *La adaptación del contrato por eventos sobrevenidos* (Bogotá: Editorial Universidad Externado, 2013), 29 y ss.

19 Sobre el justo precio en la doctrina de san Agustín véase Ariño Ortiz, *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, 26; y José Luis Villar Palasí, *La evolución del justo precio en el derecho administrativo* (Madrid: Fundación Universitaria Española, 2018), 24.

una concepción más filosófica y aún económica por santo Tomás de Aquino<sup>20</sup>, idea que permitió a los juristas de esa época extender la solución de la lesión a toda clase de contratos, como un dolo objetivo que constituye un vicio del consentimiento. Así, por ejemplo, en el contrato de obra, si el valor de ejecución superaba en más de la mitad el valor pactado, el contratista podía pedir que el contratante pagara el valor completo de la obra. En otras palabras, en el derecho canónico, cuando acaecía un riesgo y se presentaba una disconformidad entre el precio pactado y el *iustum pretium*, se imponía el precio justo modificándose el pacto contractual<sup>21</sup>.

Este antecedente del derecho canónico resulta trascendental para el derecho administrativo contemporáneo, en la medida en que, como la Administración pública actual, la Iglesia en la Edad Media gozaba de una posición de prevalencia respecto de los particulares, por lo cual las soluciones y técnicas adoptadas por ese derecho pueden servir de referencia, en algunos casos, a las del actual derecho administrativo<sup>22</sup>. El derecho canónico, en últimas, pretendía restar rigor al principio del *pacta sunt servanda*, según el cual los contratos son ley para las partes y deben ser cumplidos en los estrictos términos en que fueron pactados, considerando que en los contratos de tracto sucesivo se debía entender pactada la cláusula *rebus sic stantibus*, conforme a la cual los contratos se entienden celebrados bajo la condición de que subsistan las circunstancias bajo las cuales se contrató<sup>23</sup>.

## En el siglo XIX

El derecho privado de comienzos del siglo XIX, bajo la concepción individualista y liberal del contrato, se nutrió tanto del derecho romano como del derecho canónico, pero configuró un sistema en el cual el imperio de la *lex contractus* y del principio del *pacta sunt servanda* era poco menos que absoluto, resultando limitada, en términos generales, la posibilidad de que un contrato pudiera, en la etapa de su ejecución, ser sometido a modificaciones por causa de haber variado las circunstancias tenidas en cuenta al momento de su celebración y por haberse

20 En relación con el aporte de santo Tomás de Aquino véase Raymond de Roover, "El concepto de precio justo: Teoría y política económica", *Revista Estudios Públicos* 18 (1985): 25-26.

21 Sobre estos antecedentes del derecho canónico y el derecho medieval véase Chamie Gandur, *La adaptación del contrato por eventos sobrevenidos*, 75 y ss.

22 Ariño Ortiz, *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, 36 y ss.

23 Sobre la cláusula *rebus sic stantibus* véase Luis Corsi, "Alteraciones económicas y obligaciones contractuales: La cláusula *rebus sic stantibus* en la contratación administrativa", en *El derecho público a comienzos del siglo XXI: Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías* (Madrid: Civitas, 2003), 1779 y ss. Así mismo, puede verse a De Amunategui Rodríguez, *La cláusula rebus sic stantibus*, 31 y ss.

afectado, como consecuencia de esa alteración, la conmutatividad o equivalencia inicial de las prestaciones<sup>24</sup>. Es así como la mayoría de legislaciones civiles basadas en el Código Civil francés de 1804 estableció que, a falta de norma legal que expresamente lo permitiera, la ruptura de la llamada ecuación o equilibrio financiero del contrato conmutativo, producida sorpresivamente por causas sobrevinientes a la formación de este, no podía llevar a restablecer entre las partes el equilibrio de esa manera perturbado y, por lo mismo, no era posible la revisión de las prestaciones estipuladas.

El contrato de la Administración, que nace al amparo del contrato de derecho privado en la medida en que se trataba de un típico acto de gestión de la Administración, toma originalmente del derecho privado esta idea de estricta aplicación del principio *pacta sunt servanda* y de la obligación de que los contratos deben ejecutarse de buena fe, a lo cual le suma el ingrediente del interés general, que obliga a la Administración a tener certeza sobre su propio presupuesto y le permite exigir una diligencia especial a su cocontratante y adoptar una mayor severidad para lograr el cumplimiento del cometido del contrato<sup>25</sup>. La consecuencia de esta concepción del contrato de la Administración en el siglo XIX, especialmente en relación con el contrato de obra pública pactado a precio fijo o alzado, fue la aplicación del principio del riesgo y ventura —el cual, a su vez, no es más que una aplicación al contrato público de los principios generales de la *lex contractus* y del *pacta sunt servanda*<sup>26</sup>—, conforme al cual el cocontratante de la Administración tenía la carga de ejecutar el contrato en los términos económicos en que fue pactado, sin importar que la concreción de los riesgos, sin distinción alguna entre ellos, le hiciera más onerosa la ejecución. En palabras de Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, “como el constructor ha de entregar la obra concluida a cambio de un precio alzado, asume la mayor (riesgo) o menor (ventura) onerosidad que pueda significar la obtención del resultado; lo único que importa es el resultado”<sup>27</sup>. El riesgo y ventura constituye, entonces, el criterio de general aplicación a todos los supuestos de aumento del costo del contrato por cualquier causa, y la posibilidad de reconocer el efecto de las modificaciones en las condiciones contractuales se limitaba a casos excepcionales derivados del aumento de las prestaciones por orden de la Administración.

24 Véase Rodrigo Escobar Gil, *Teoría general de los contratos de la Administración pública* (Bogotá: Legis, 1999), 409 y ss.

25 Véase José Luis Villar Palasí, *Lecciones sobre contratación administrativa* (Madrid: Sección de Publicaciones de la Universidad de Madrid, 1969), 161 y ss.

26 Véase García de Enterría, “Riesgo y ventura y fuerza mayor en el contrato administrativo”, 87 y 88.

27 Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 20.<sup>a</sup> ed. (Madrid: Thomson-Reuters Civitas, 2022), 784 (edición colombiana: Bogotá: Temis, 2008, 706).

## En el siglo xx

Más tarde, con el advenimiento de la teoría del servicio público, junto con el reconocimiento de la necesidad de imponer un contrapeso a los poderes exorbitantes de que gozaba la Administración en los contratos públicos, justificados en la necesidad de lograr la prestación efectiva, regular y continua de los servicios públicos, la jurisprudencia francesa comenzó a aceptar la idea de la necesidad de mantener el equilibrio económico en los contratos administrativos.

El primer antecedente conocido se encuentra en las conclusiones del comisario Léon Blum, previas al fallo del Consejo de Estado francés del 21 de marzo de 1910, *Compagnie Générale Française des Tramways*, en el cual se acoge el cambio de jurisprudencia propuesto por el comisario de Gobierno. El citado comisario, después de recordar la necesidad de mantener una prestación eficiente y continua del servicio público, y de que el contratista, como colaborador, tiene derecho a una compensación por la utilización de los poderes exorbitantes por parte de la Administración, concluyó que “en todo contrato de concesión está implicada, como un cálculo, la honesta equivalencia entre lo que se concede al concesionario y lo que se le exige. Es lo que se llama la equivalencia comercial, la ecuación financiera del contrato de concesión”<sup>28</sup>.

En relación con ese antecedente, la doctrina ha señalado que “la noción de equilibrio financiero del contrato administrativo como una condición inherente en la concesión de servicio público, en la cual se halla comprendida la denominada equivalencia honesta de las prestaciones, es decir, aquella que debe mediar entre las ventajas que se le otorgan al contratista y lo que se le exige fue establecida por primera vez en Francia”<sup>29</sup>, haciendo mención del citado fallo del Consejo de Estado francés.

A partir de ese antecedente, la doctrina y jurisprudencia francesas continuaron construyendo la noción del equilibrio económico del contrato público, hasta el punto de que en la actualidad no se habla del principio de riesgo y ventura como principio rector de esa clase de contratos, sino de la necesidad de mantener la equivalencia entre las prestaciones pactadas, de tal manera que el cocontratante de la Administración tiene derecho a un precio cierto en la ejecución del contrato, a la intangibilidad de su remuneración. Podemos afirmar, entonces, que es en Francia donde nace y se consolida el principio del equilibrio económico como noción dominante de la fase de ejecución de los contratos públicos<sup>30</sup>.

28 El texto de las conclusiones del comisario de Gobierno, así como del fallo del Consejo de Estado, pueden consultarse en Marceau Long *et al.*, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 24.<sup>a</sup> ed. (París: Dalloz, 2023), 134 y ss.

29 Juan Carlos Cassagne, *El contrato administrativo*, 3.<sup>a</sup> ed. (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2009), 101.

30 Idéntica conclusión es expuesta por Ariño Ortiz, *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, 241.

## En el derecho contemporáneo

Con fundamento en esa construcción y experiencia francesas, otros países en los cuales se aplica el régimen del derecho administrativo y se consagran normas especiales para los contratos que celebra la Administración pública, han venido dando aplicación sistemática al principio del equilibrio económico como pieza fundamental del régimen jurídico especial de los contratos públicos.

En ese sentido, en el derecho francés contemporáneo se sigue aplicando el principio del equilibrio económico del contrato, aunque aún como un principio de origen jurisprudencial y sin que existan normas que expresamente lo consagren de forma general<sup>31</sup>, hasta el punto de afirmar que “la obligación para la Administración de restablecer el equilibrio del contrato resulta de la aplicación de una cláusula tácita”<sup>32</sup>.

De manera semejante, en el derecho español se reconoce la aplicación del principio sin que exista una norma general que lo consagre, aunque sí expresiones específicas de este en la ley de contratos del sector público del 2017, algunas relacionadas con la *potestas variandi* de la Administración y otras ligadas a contratos específicos, como el contrato de concesión de obras públicas<sup>33</sup>.

Igualmente, en el ámbito latinoamericano encontramos diversos países en los cuales se da clara aplicación al principio en los contratos públicos, así: en Argentina se ha reconocido tradicionalmente su aplicación y en la actualidad se consagra legalmente la figura en el artículo 13 del Decreto delegado 1023 del 2001, como derecho del cocontratante, así como en los artículos 9.º de la Ley 27328 y 9-7 del Anexo I del Decreto 118 del 2017, específicamente para los contratos de participación público-privada<sup>34</sup>; en Uruguay también ha existido una larga tradición de aplicación de la figura, sin que existan normas legales expresas que lo consagren<sup>35</sup>; y en Brasil, además de que la doctrina tradicionalmente ha reconocido el principio, en los artículos 40 y 65 de la Ley 8666 de 1993 (modificados por la Ley 8883 de 1994) se consagran algunas expresiones concretas en cuanto a

31 En ese sentido, véase Dubreuil, *Droit des contrats administratifs*, 844; y Jacqueline Morand-Deville, *Droit administratif*, 18.ª ed. (París: LGDJ, 2023), 524 (edición colombiana: *Derecho administrativo*, traducción de la 15.ª ed., Bogotá: Editorial Universidad Externado, 2015, 444 y 445).

32 Oum Oum, *La responsabilité contractuelle en droit administratif*, 242.

33 Sobre la aplicación del principio del equilibrio económico del contrato público en el derecho español luego de la ley de contratos del sector público del 2017 véase Albendea Solís y González, “El reequilibrio de los contratos públicos”, 2263 y ss.

34 En relación con la figura del equilibrio económico en el derecho argentino véase Julio Rodolfo Comadira, Héctor Jorge Escola y Julio Pablo Comadira, *Curso de derecho administrativo*, t. I (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2012), 907-909; y Cassagne, *El contrato administrativo*, 101 y ss.

35 Al respecto, véase Carlos E. Delpiazzo, *Derecho administrativo general*, vol. 1, 3.ª ed. (Montevideo: Amalio M. Fernández, 2020), 441-444.

la revisión de precios y la *potestas variandi*<sup>36</sup>, mientras que en el artículo 35 de la Ley 9074 de 1995 se consagra el principio específicamente para los contratos de concesión<sup>37</sup>.

A su vez, en Colombia, los primeros intentos normativos por consagrar el principio empezaron en la década de los sesenta y su reconocimiento jurisprudencial se ha consolidado desde la década de los setenta del siglo anterior y, a partir de entonces, la aplicación de la teoría del equilibrio económico en los contratos públicos se ha consolidado, tanto jurisprudencial como normativamente, con ocasión de los diferentes estatutos de contratación pública que se han expedido periódicamente a partir de entonces<sup>38</sup>.

## JUSTIFICACIÓN DE LA EXISTENCIA DEL PRINCIPIO

Teniendo en cuenta que el principio del equilibrio económico de los contratos públicos nació como un derecho exclusivo del cocontratante de la Administración, las primeras justificaciones de su existencia, las cuales todavía mantienen vigencia, se orientaron a demostrar la razón de ser de ese derecho del cocontratante particular.

En primer lugar, desde la misma formulación del principio por parte del comisario de Gobierno León Blum, la teoría del servicio público ha jugado un papel trascendental. En efecto, frente a la necesidad de una prestación continua y eficiente del servicio público, que obligaba al cocontratante de la Administración a no suspender la ejecución del contrato en aquellos eventos en que por circunstancias de hecho sobrevinientes e imprevistas se alteraran las condiciones tenidas en cuenta al momento de configurar el negocio, el contratista debía tener el derecho a ser resarcido por los mayores valores en que debió incurrir para la efectiva colaboración en la prestación del servicio público<sup>39</sup>.

36 En ese sentido, véase Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de derecho administrativo*, traducción de la 17.<sup>a</sup> ed. (México: Porrúa y UNAM, 2006), 562-565 y 568-574. Igualmente, véase Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Curso de direito administrativo*, 15.<sup>a</sup> ed. (Rio de Janeiro: Forense, 2009), 198-199.

37 Al respecto, véase Antônio Carlos Cintra do Amaral, *Concessão de serviços públicos* (San Pablo: Quartier Latin, 2012), 17 y ss.

38 Sobre la evolución en Colombia véase Libardo Rodríguez Rodríguez, *El equilibrio económico en los contratos públicos*, 4.<sup>a</sup> ed. (Bogotá: Temis, 2021), 22 y ss.

39 Véase Gaston Jèze, *Principios generales del derecho administrativo*, t. v (Buenos Aires: Depalma, 1950), 16 y ss. En este sentido también puede verse Ariño Ortiz, *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, 243; y Juan Carlos Cassagne, "El equilibrio económico-financiero del contrato administrativo", en *Estudios de derecho público* (Buenos Aires: Depalma, 1995), 136.

A lo anterior se sumó el hecho de que la Administración, en los contratos públicos, goza de ciertas prerrogativas y de una posición de prevalencia sobre su cocontratante, lo cual debe tener como contrapartida el derecho del contratista a una indemnización por el ejercicio, aún legal, de tales prerrogativas, de tal manera que no se altere la equivalencia material en las prestaciones pactadas<sup>40</sup>. El fundamento jurídico del derecho al mantenimiento del equilibrio económico, desde esta perspectiva y sin perjuicio del derecho positivo, se encuentra en los fines de interés público que tienen los contratos administrativos, que justifican la existencia de esas prerrogativas, y en el carácter de colaborador del cocontratante de la Administración, que obligan a concluir que su patrimonio no puede ser sacrificado y debe haber una equivalencia honesta entre las prestaciones<sup>41</sup>.

El derecho del cocontratante al mantenimiento del equilibrio económico del contrato también ha encontrado una justificación en principios constitucionales. En efecto, se ha sostenido que el deber general que tiene el Estado de reparar los daños antijurídicos generados por sus actuaciones, la obligación de mantener la igualdad ante las cargas públicas, la garantía del patrimonio de los particulares, y el deber de garantizar la vida, honra y bienes de las personas, permiten sostener que el cocontratante de la Administración tiene el derecho a que su remuneración en un contrato administrativo se mantenga intangible, a pesar de que ocurran acontecimientos que alteren las condiciones tenidas en cuenta al momento de proponer o contratar, según el caso<sup>42</sup>. En ese sentido, alguna doctrina francesa ha encontrado el fundamento al principio del equilibrio económico del contrato en el respeto al derecho de propiedad y a los derechos adquiridos<sup>43</sup>.

No obstante la trascendencia y vigencia actual de las justificaciones expuestas, si se tiene en cuenta que a pesar de que tradicionalmente el derecho a mantener el equilibrio económico del contrato se ha reconocido solo al cocontratante de la Administración, pero que en estricto sentido también puede reconocerse a la Administración, es preciso buscar una justificación más amplia, que comprenda la totalidad de situaciones que permiten aplicar el principio del equilibrio económico del contrato. En ese sentido puede considerarse que los argumentos que

40 Véase De Laubadère y Gaudemet, *Traité de droit administratif*, t. I, 1466; y Laurent Richer y François Lichère, *Droit des contrats administratifs*, 12.<sup>a</sup> ed. (París: LGDJ, 2021), 314 y ss.

41 Véase Escola, *Tratado integral de los contratos administrativos*, vol. I., 104. En igual sentido, puede consultarse Corte Constitucional, Sentencia C-892 del 2001.

42 Esta fundamentación es expuesta por Escobar Gil, *Teoría general de los contratos de la Administración pública*, 427 y ss. La doctrina argentina comparte parcialmente esta justificación, específicamente en cuanto a la aplicación del principio de igualdad en las cargas públicas: véase Cassagne, "El equilibrio económico-financiero del contrato administrativo", 137; y Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, t. III-A, 761.

43 Véase Gabayet, *L'aléa dans les contrats publics en droit anglais et droit français*, 159-160.

fundamentan el derecho al mantenimiento del equilibrio económico del contrato público son, por una parte, la conmutatividad propia de estos contratos, que por definición son sinalagmáticos y, por otra, el deber de aplicar una cierta justicia contractual.

La relación intrínseca entre el principio del mantenimiento de la ecuación financiera en los contratos estatales y el carácter conmutativo de estos fue expresada por la jurisprudencia francesa desde principios del siglo XX así: “Es de la esencia de toda concesión el buscar y realizar, en la medida de lo posible, una igualdad entre las ventajas que le son procuradas al concesionario y las cargas que le son impuestas. Las ventajas y las cargas deben balancearse de manera de contrapesar los beneficios probables y las pérdidas previstas”<sup>44</sup>.

De tal manera que la necesaria equivalencia entre las prestaciones y el deber que tienen las partes dentro de un contrato conmutativo de mantenerla, igualmente permite fundamentar la consagración legal de la figura del equilibrio económico del contrato. Teniendo en cuenta ese carácter conmutativo de los contratos públicos, la doctrina ha reconocido que existen intereses divergentes de las partes que merecen la tutela del ordenamiento jurídico, lo cual se hace a través de la aplicación del principio del equilibrio económico y financiero del contrato<sup>45</sup>.

Al carácter conmutativo del contrato público para justificar el reconocimiento del derecho de las partes, no simplemente del contratista, al mantenimiento del equilibrio económico del contrato, la doctrina ha añadido el elemento de la justicia contractual, el cual, en todo caso, es un concepto estrechamente ligado al de la conmutatividad. Este concepto se refiere, en primer lugar, al de justicia en las prestaciones, lo cual implica que el juicio de justicia no puede hacerse de manera aislada, sino de manera comparativa entre las prestaciones pactadas, realizando una comparación entre las obligaciones a cargo de cada una de las partes, con la finalidad de encontrar un necesario equilibrio o una equivalencia material entre las prestaciones contractuales. El principio de justicia contractual implica también la búsqueda de un equilibrio entre la posición de las partes, pues no cabe duda de que en ocasiones la Administración se encuentra en una posición de prevalencia respecto de su cocontratante, pero también es cierto que existen otros eventos donde es el cocontratante quien ejerce una posición de superioridad respecto de la Administración por gozar de una posición dominante en el mercado.

44 Consejo de Estado francés, fallo del 21 de marzo de 1910, *Compagnie Générale Française des Tramways*, en *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, de Marceau Long et al., 134 y ss.

45 Véase Gabayet, *L'aléa dans les contrats publics en droit anglais et droit français*, 156 y ss; De Figueiredo Moreira Neto, *Curso de direito administrativo*, 91-192; y José Luis Benavides, *El contrato estatal*, 2.<sup>a</sup> ed. (Bogotá: Editorial Universidad Externado, 2004), 565 y ss.

En estos casos, para mitigar las consecuencias de la superioridad de alguna de las partes, el ordenamiento jurídico ofrece como solución la del equilibrio económico del contrato público, con fundamento en que las prestaciones de cada una de ellas corresponderán a las prestaciones de la otra, logrando una equivalencia material entre las mismas. En este sentido, la doctrina internacional<sup>46</sup>, al hacer referencia al fundamento mismo del deber de restablecimiento del equilibrio económico del contrato, se ha referido a la necesidad de que la actividad contractual administrativa se guíe por un principio de justicia conmutativa.

En consecuencia, la justicia contractual y la conmutatividad del contrato público también permiten fundamentar el principio del equilibrio económico en esta clase de contratos como derecho de los dos cocontratantes y no simplemente como derecho del cocontratante particular.

#### CONDICIONES GENERALES PARA LA PROCEDENCIA DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO

No obstante lo expresado hasta ahora, no toda alteración en las condiciones previstas al momento de proponer o de contratar configura jurídicamente la ruptura del equilibrio económico del contrato. En efecto, de acuerdo con la teoría general sobre el tema, se requiere que la alteración cumpla con ciertas condiciones que analizaremos en este acápite.

Sin embargo, ante la existencia de causales específicas para la aplicación del principio del equilibrio económico, que mencionaremos más adelante, debe entenderse que la utilidad de las condiciones generales radica, por una parte, en servir de guía para la aplicación de las condiciones particulares de cada una de las citadas causales específicas y, por otra, en constituir los requisitos necesarios para resolver los casos en los cuales las circunstancias particulares no permitan configurar concretamente una de las causales específicas de ruptura.

46 Sobre la justicia contractual como fundamento del equilibrio económico del contrato administrativo véase Juan Pablo Cárdenas Mejía, "La justicia contractual", en *Ensayos jurídicos: Liber amicorum en homenaje al profesor Carlos Holguín Holguín* (Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1996), 301 y ss. Igualmente, véase Eduardo O. Emili, "El equilibrio contractual", en *Contratos administrativos*, coordinado por Ismael Farrando (h.) (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002), 621; y Roberto Dromi, *Derecho administrativo*, t. 1, 13.<sup>a</sup> ed. (Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2015), 698. A su vez, la doctrina francesa ha señalado que la noción de justicia conmutativa no solo fundamenta el equilibrio económico del contrato, sino todo el sistema de responsabilidad contractual: véase Oum Oum, *La responsabilité contractuelle en droit administratif*, 150 y ss.

Primera condición: la alteración debe darse por acontecimientos que no puedan ser imputables a la parte que reclama el restablecimiento

De acuerdo con la teoría tradicional, para que una alteración en las condiciones contractuales comporte una ruptura en el equilibrio económico del contrato se requiere, en primer lugar, que la parte que reclama su restablecimiento no haya causado con su propia conducta tal alteración<sup>47</sup>. Esta es una consecuencia lógica de lo expresado atrás, en el sentido de que el deber de restablecer el equilibrio contractual nace como consecuencia de hechos ajenos a las partes o de hechos que provienen de la conducta del cocontratante que no se ha perjudicado<sup>48</sup>.

En otras palabras, para que una circunstancia que altera las condiciones contractuales genere la obligación de restablecimiento de la ecuación contractual, dicha circunstancia no puede ser imputable a la parte perjudicada, ya sea porque se trata de un hecho ajeno al contrato y a la voluntad de los cocontratantes, como es el caso de un cambio en las variables macroeconómicas, o porque se trate de un hecho de su cocontratante, como es el caso del incumplimiento de obligaciones contractuales o de una modificación unilateral dispuesta por la Administración<sup>49</sup>.

Bajo esta idea de que la parte perjudicada no puede obtener el restablecimiento del equilibrio económico si ella misma es quien ha dado lugar a su afectación, la doctrina ha resaltado que cuando el perjuicio proviene de un error de cálculo en la preparación de su oferta, este no puede ser reparado. En ese sentido, se ha expresado que “si el contratista erró en el cálculo, por ejemplo, del absentismo, no puede pretender ahora que sea la Administración quien cubra ese riesgo empresarial”<sup>50</sup>.

Igualmente, la doctrina ha dicho que un presupuesto para la aplicación del principio consiste en la prueba de “una ausencia de culpa por parte de los contratantes (Administración y contratista) quienes, aun habiendo actuado dentro de unas previsiones razonables y con la debida diligencia, se encuentran de forma sorpresiva ante una situación imprevisible”<sup>51</sup>.

47 Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 10 de febrero del 2021, Exp. 47.068.

48 En relación con esta condición véase Santiago González-Varas Ibáñez, *El contrato administrativo* (Madrid: Civitas, 2003), 274; y Ernesto Bustelo, “Derechos y obligaciones del contratante particular”, en *Contratos administrativos*, coordinado por Ismael Farrando (h.) (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002), 602.

49 Sobre este punto véase René Chapus, *Droit administratif générale*, t. 1, 15.ª ed. (París: Montchrestien, 2001), 1382 y 1383, quien distingue los eventos en que la ruptura proviene de un hecho externo a las partes y de un hecho externo al cocontratante de la Administración.

50 Francisco Javier Vázquez Marilla, “El contrato de concesión de obras”, en *Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público*, coordinado por Alberto Palomar Ojeda y Mario Garcés Sanagustín (Madrid: Wolters Kluwer, 2018), 723.

51 Jesús Punzón Moraleda y Francisco Sánchez Rodríguez, “El equilibrio económico de los contratos públicos”, en *Observatorio de contratos públicos 2011*, dirigido por José María Gimeno Feliú (Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2012), 518.

Este presupuesto necesario para que la alteración en las condiciones contractuales genere el derecho al restablecimiento del equilibrio económico del contrato, es una expresión concreta de la máxima del derecho conforme a la cual nadie puede alegar su propia culpa en su favor: *nemo audiat turpitudinem allegans*. Reconocer lo contrario implicaría premiar la conducta negligente del contratante que, en virtud de sus propias actuaciones, alteró las condiciones con fundamento en las cuales se estipularon las obligaciones contractuales.

No obstante lo anterior, como se desprende de las particularidades de las diversas causales de ruptura del equilibrio económico, pueden presentarse excepciones a esta condición, específicamente en los casos de la *potestas variandi* y la teoría del hecho del príncipe.

Segunda condición: la alteración debe darse por acontecimientos posteriores a la presentación de la propuesta o la celebración del contrato

La segunda condición para que una alteración en las condiciones contractuales produzca la ruptura del equilibrio económico del contrato estatal consiste en que el hecho determinante de la ruptura de ese equilibrio debe haber acaecido con posterioridad a la presentación de la propuesta o a la celebración del contrato, según el caso. En otras palabras, el hecho determinante de la alteración de las condiciones contractuales no puede ser anterior al proceso de configuración del negocio jurídico, esto es, a la presentación de la propuesta o a la celebración del contrato, pues, en tal caso, esa circunstancia debió haber sido prevista por las partes al momento de presentar la propuesta o de celebrar el contrato. En ese sentido, la doctrina francesa ha expresado que “durante la ejecución del contrato administrativo se pueden presentar *nuevos* hechos que impidan o simplemente obstaculicen esa ejecución o que, de manera más general, modifiquen las condiciones de ejecución”, que es precisamente la segunda condición que se analiza en este acápite y que la doctrina latinoamericana también ha resaltado<sup>52</sup>.

En relación con esta exigencia, es útil la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano que se ha pronunciado en el sentido de que solo puede afirmarse que hay desequilibrio financiero en presencia de contratos conmutativos y de tracto sucesivo cuando se alteren las condiciones económicas pactadas al momento de su celebración en perjuicio de una de las partes, *cuando la alteración sea fruto*

52 De Laubadère y Gaudemet, *Traité de droit administratif*, t. 1, 1482; y Enrique Sayagués Laso, *Tratado de derecho administrativo*, t. 1, 11.<sup>a</sup> ed. (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2022), 535.

*de hechos ocurridos con posterioridad a la celebración del contrato* y cuando estos hechos no sean imputables a quien alega el desequilibrio<sup>53</sup>.

Tercera condición: la alteración debe ser causada por un aleas anormal

Los contratos públicos, como toda forma contractual, constituyen un acto de previsión de riesgos, por lo cual los aleas que eventualmente afectan las relaciones contractuales constituyen un elemento muy importante en su configuración. En ese sentido, según la doctrina, “el contrato es acto de previsión”, por lo cual “tiene la vocación de anticipar el futuro más aún cuando el contrato se debe ejecutar en una larga duración”<sup>54</sup>.

Al respecto, debe precisarse que existen dos tipos de aleas fundamentales en los contratos públicos: los aleas normal u ordinario y anormal o extraordinario, cuya comprensión es indispensable para la aplicación del principio del equilibrio económico del contrato.

En primer lugar, el aleas normal u ordinario corresponde, por una parte, a las situaciones que de manera común pueden afectar la ejecución de una determinada prestación contractual y, por otra, a las consecuencias naturales de las decisiones adoptadas por el contratista o de los riesgos asumidos por este para lograr la adjudicación del contrato. En ese sentido, aunque refiriéndose concretamente al contrato de concesión, la doctrina ha expresado que “el contratista asume el riesgo de sus decisiones empresariales: del cálculo de costes realizado para presentar la oferta, de las incidencias ordinarias de la ejecución del contrato (más o menos bajas laborales, rechazo de unidades de obra por mala ejecución, mayor consumo de combustibles, reparaciones de maquinarias defectuosas) y, paralelamente, asume la ventaja de una mayor ganancia si sus cálculos fueron acertados y si las incidencias tienen un impacto mínimo en sus costes. El contratista asume el ‘aleas’ normal del contrato”<sup>55</sup>. En consecuencia, el aleas normal u ordinario forma parte del riesgo y ventura asumido por las partes al momento de celebrar el contrato público.

Por su parte, el aleas extraordinario o anormal corresponde a las circunstancias fácticas que ocurren durante la ejecución del contrato que rebasan todas las previsiones que las partes hubieran podido tener al momento de planificar y estructurar la relación contractual. En ese sentido, según Marienhoff, dicho aleas

53 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 4 septiembre del 2003, Exp. 1989-05337 (10883).

54 Gabayet, *L'alea dans les contrats publics en droit anglais et droit français*, 357.

55 Vázquez Matilla, “El contrato de concesión de obras”, 723.