



Responsabilidad fiscal y disciplinaria de la ministra del deporte en el incumplimiento del contrato de los Juegos Panamericanos 2027

Andrés Zapata González

Universidad Pontificia Bolivariana
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas

Maestría en Derecho

Medellín, Antioquia, Colombia

2024



Responsabilidad fiscal y disciplinaria de la ministra del deporte en el incumplimiento del contrato de los Juegos Panamericanos 2027

Andrés Zapata González

Trabajo de grado presentado para optar al título de Magister en Derecho

Fredy Andrés Méndez Rúa, Magíster (MSc) en Derecho, Especialista en Derecho Administrativo

Universidad Pontificia Bolivariana
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas

Maestría en Derecho

Medellín, Antioquia, Colombia

2024

Declaración de originalidad

Declaro que este trabajo de grado no ha sido presentado con anterioridad para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o en cualquiera otra universidad. Declaro, así mismo, que he respetado los derechos de autor y he hecho uso correcto de las normas de citación de fuentes, con base en lo dispuesto en las normas de publicación previstas en los reglamentos de la Universidad.



Andrés Zapata González

Sumario

Resumen

Introducción

1. Las obligaciones de la Ministra del Deporte frente al contrato de organización de los XX Juegos Panamericanos.
2. Análisis de los incumplimientos contractuales del Estado Colombiano en el Contrato ciudad sede de los XX Juegos Panamericanos y Parapanamericanos Barranquilla de 2027 suscrito con Panam Sports Organization.
3. Análisis de la presunta Responsabilidad Fiscal de la ministra del deporte del Estado Colombiano en Relación con el Contrato de los XX Juegos Panamericanos 2027.
4. Dificultades para resarcir los perjuicios patrimoniales por parte de la ministra del deporte en el Contrato de los XX Juegos Panamericanos 2027.

Conclusiones

Referencias Bibliográficas

RESPONSABILIDAD FISCAL Y DISCIPLINARIA DE LA MINISTRA DEL DEPORTE EN EL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE LOS JUEGOS PANAMERICANOS 2027

Resumen

Esta investigación busca identificar desde una metodología analítica descriptiva las responsabilidades constitucionales, legales y convencionales que tiene la ministra del deporte en cuanto a la supervisión, gestión y cumplimiento del contrato firmado con Panam Sports; analizar si existió una omisión por parte de la señora Astrid Rodríguez en la consecución, apropiación y pago de recursos que debía hacer el Gobierno a la Organización Deportiva, -que fue la causa principal de la cancelación de los juegos-; y establecer si hay lugar a una eventual responsabilidad fiscal de dicha funcionaria, atendiendo a los artículos 1, 5, 6 de la Ley 610 de 2000.

Toda vez que, si la ministra por medio de una conducta dolosa o culposa faltó a su deber funcional, y ello condujo a la cancelación del evento deportivo, generando un detrimento patrimonial; entonces debería ser declarada fiscalmente responsable. Sin embargo, se detectan algunas dificultades en el resarcimiento de daños derivados por responsabilidad fiscal.

Palabras clave: Incumplimiento contractual, Juegos Panamericanos 2027, Ministro del Deporte, Resarcimiento patrimonial, Responsabilidad fiscal.

Introducción.

El estado del arte se construyó mediante un rastreo bibliográfico que comprende artículos científicos, libros y trabajos de grado, de los últimos 20 años, que han sido los de mayor desarrollo sobre esta materia-; dichos textos, evidencian cuál ha sido la evolución, de la responsabilidad que deriva de los funcionarios.

La presente investigación va desde la Constitución de 1991 que introdujo en el ordenamiento jurídico, el fundamento constitucional de “la responsabilidad patrimonial del Estado”¹; hasta la actualidad en donde, según (Espinel y García 2021), a pesar del desarrollo normativo, y de que son claras las sanciones y consecuencias negativas de las faltas de desempeño en el cargo, se evidencia que persisten retos en términos de eficacia² y prevención de conductas contrarias al interés público, lo que requiere de un gran esfuerzo por parte de los organismos de control y la sociedad en su conjunto.

Los textos analizados muestran que, Colombia cuenta con una sólida base normativa y jurisprudencial para regular la responsabilidad fiscal de los servidores públicos, cuando estos, por acciones u omisiones falten a su deber funcional. Siendo estos responsables cuando malversen el dinero y los recursos públicos.

Dichas regulaciones, se encuentran consagradas en la Constitución Política que establece los principios fundamentales de responsabilidad estatal; las Leyes 610 de

¹ Se entiende como responsabilidad patrimonial del Estado según (Pacori, 2019) aquella “(...) que impone la obligación de resarcir el daño causado a terceros por los agentes públicos en el desempeño de sus atribuciones o a pretexto de ejercerlas.” (p.1)

² Con relación al equilibrio que debe existir entre el debido proceso y la eficacia ha señalado el Consejo de Estado, que: “(...) No obstante, es claro que el debido proceso a que está sujeta la administración pública debe coexistir con la necesidad y la obligación que tiene ésta de asegurar la eficiencia, la economía, la celeridad y la eficacia en el cumplimiento de las tareas a su cargo para la satisfacción del interés general, lo que obliga a hacer una ponderación adecuada entre todos ellos a fin de lograr un perfecto y balanceado procedimiento debido.” (Consejo de Estado, 2005)

2000 (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República) y 42 de 1993 (Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen) que regulan la responsabilidad fiscal; la ley 80 de 1993 (Estatuto General de la Contratación), quien reconoce e implementa los principios y postulados de la Constitución, los cuales son de obligatoria observancia al momento de la contratación estatal; entre otras disposiciones.

Lo anterior, directamente aplicado al contrato para la organización de los Juegos Panamericanos 2027, en el que, por múltiples incumplimientos a los compromisos contractuales -por parte del Estado Colombiano-, se rescindió por parte de Panam Sports dicho evento deportivo, generando así un detrimento patrimonial de más de 2,2 millones de dólares, por cuanto dichos recursos que se habían entregado a la organización deportiva, no serán devueltos, en virtud de una cláusula contractual.

Este estudio contribuye al desarrollo del conocimiento jurídico sobre la responsabilidad administrativa de la ministra del deporte, en un contrato en el que, a pesar de ser polémico, no ha sido desarrollado por la academia. Dicho análisis puede ofrecer un marco teórico de referencia para futuros eventos deportivos de similar magnitud, ayudando a prevenir problemas similares y estableciendo mejores prácticas en la gestión de contratos estatales suscritos con entidades internacionales sin ánimo de lucro.

El análisis se desarrolló con una metodología mayoritariamente analítico-descriptiva, estructurándose en cuatro secciones: la primera, estudia las obligaciones constitucionales, legales y contractuales de la Ministra Astrid Bibiana Rodríguez Cortés, frente al contrato de los Juegos Panamericanos; la segunda, identifica posibles incumplimientos de las antepuestas obligaciones, por la omisión en la consecución, apropiación y pago de recursos que debía hacer el Gobierno nacional a la Organización Deportiva; la tercera que busca establecer si hay lugar a una eventual responsabilidad fiscal de la ministra, atendiendo a los artículos 1 a 6

de la Ley 610 de 2000, y una cuarta que incluye un análisis sobre la eficacia del resarcimiento patrimonial de los funcionarios públicos, a partir del caso específico de la ministra del deporte.

En las conclusiones generales de esta investigación, más allá de analizar un caso específico, como el de la “responsabilidad jurídica”³ de la Ministra del Deporte, lo que se pretende es dejar un aporte para el derecho administrativo al hacer una revisión integral de la normativa relevante y las jurisprudencias pertinentes, proporcionando una crítica sobre la eficacia del marco normativo en la aplicación de sanciones, específicamente frente a las dificultades del resarcimiento patrimonial de daños derivados por responsabilidad fiscal.

1. Las obligaciones de la Ministra del Deporte frente al contrato de organización de los XX Juegos Panamericanos

En este primer capítulo se analizan las obligaciones de la ministra del deporte, Astrid Bibiana Rodríguez Cortés, en el contexto del contrato para la organización de los XX Juegos Panamericanos 2027. Para ello, se considerarán los artículos 52 y 208 de la Constitución Política, el artículo 4 de la Ley 1967 de 2019, el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, y los artículos 1 y 2 del Decreto 1670 de 2019. Se comenzará con una contextualización del evento deportivo y se profundizará en las responsabilidades específicas de la ministra, que incluyen la supervisión y gestión

³ Entendiendo responsabilidad jurídica como: “la violación de un deber de conducta que ha sido respaldado con anticipación desde una norma jurídica. A diferencia de una norma moral, la ley surge de un organismo externo al sujeto (el Estado) y es coercitiva. Una persona que es juzgada de acuerdo a las leyes y que es considerada como responsable de la violación de una norma jurídica será objeto entonces de una sanción”. (Torres, 2013, p.250)

del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado, así como la protección del derecho al deporte como un derecho fundamental.

Resulta entonces imperioso definir previamente, qué son los juegos panamericanos, cuál es la tipología de dicho contrato, y cuáles son las obligaciones legales que ostenta el ministro del deporte frente al contrato suscrito con Panam Sports Organization.

Los juegos panamericanos han sido definidos por (Regalado, O. 2015) como un mega evento deportivo realizado por la Organización Deportiva Panamericana, que convoca cada cuatro años a los atletas de los países de América a participar en múltiples disciplinas deportivas con el propósito de promover el sentimiento olímpico, ideales deportivos y sociales en América, actuando de acuerdo con los lineamientos de la Carta Olímpica, del Comité Olímpico Internacional y de los Comités Olímpicos Nacionales del continente.

Es importante precisar que, para la realización de los Juegos Panamericanos Barranquilla 2027, se suscribió el 31 de mayo de 2021, el contrato ciudad sede de los XX Juegos Panamericanos y Parapanamericanos Barranquilla de 2027, celebrado entre la Organización Panamericana Panam Sports, el distrito de Barranquilla, el Departamento del Atlántico, el Comité Olímpico Colombiano y la Nación – Ministerio del Deporte, bajo la modalidad un “convenio marco de asociación”⁴, en el cual se estableció la concurrencia de fuentes de financiamiento provenientes del Gobierno Nacional, Departamental y Territorial, así como del sector

⁴ La figura de convenio de asociación ha sido definida como “un acuerdo entre una entidad sin ánimo de lucro y una Entidad Estatal para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna la ley a las Entidades Estatales” (Colombia Compra Eficiente, 2017)

privado y de cooperación internacional con Panam Sports, que es una organización internacional no gubernamental sin fines de lucro.

Una vez identificado el tipo de contrato y los extremos contractuales, es fundamental evidenciar, cuáles eran las funciones de la ministra del deporte, en relación con el contrato de los Juegos Panamericanos 2027. Por lo que conviene señalar que, según (Ovalles, 2021), en un Estado Social y Democrático de Derecho se busca garantizar el bienestar y la convivencia social de los ciudadanos, lo cual se logra a través de la actividad funcional y misional de los servidores estatales, quienes mediante el desempeño de sus deberes materializan los propósitos de la administración, convirtiéndose así en sus gestores frente a la colectividad.

Es por lo anterior que, como bien lo indica (Torres, 2013), en el ámbito contractual, un funcionario tiene múltiples responsabilidades, que incluyen la civil, penal, disciplinaria, económica o pecuniaria, fiscal, política, y por la gestión administrativa. Lo cual, tratándose de contratos con entidades públicas encuentra respaldo normativo en el artículo 51 de la ley 80 de 1993, que establece que, los servidores públicos son responsables por sus acciones y omisiones en la actuación contractual.

Bajo la premisa de Estado Social de Derecho, deriva también la obligación de velar por los Derechos fundamentales de los ciudadanos, por lo que se debe garantizar el derecho al deporte, su goce y acceso. Según (Díaz y Coronado, 2021) a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵ y Constitución Política (artículo 52), el deporte se reconoce como un derecho fundamental en sí mismo, aunque también puede estar vinculado a otros derechos fundamentales como el

⁵ Sentencias C-449 / 2013 (2013), T-560 / 2015 (2015), T- 033 / 2017 (2017). (Corte Constitucional Colombiana citada en Díaz y Coronado, 2021)

libre desarrollo de la personalidad, la educación e incluso al trabajo cuando, lo que resalta su importancia.

Así pues, la Carta Política establece que, “El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social” (Constitución política de Colombia 1991, artículo 52), lo que le otorga al deporte⁶ la connotación de “gasto público social”⁷, buscando la satisfacción de las necesidades básicas, y mejorar la calidad de vida de la de la población a través de esta actividad⁸. Esto implica que, el ministro debe procurar la asignación de fondos adecuados para el desarrollo deportivo, la construcción de infraestructuras y la promoción de programas deportivos. Según (Rodríguez C, 2013) en el sistema político colombiano los ministros desempeñan un rol protagónico en el diseño de las políticas públicas, teniendo el control de los presupuestos en sus gabinetes.

En sintonía con lo indicado, la Carta Magna establece que “Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia” (Constitución política de Colombia 1991, artículo 208); lo que implica que, quien ostente dicho cargo tiene un papel central en la supervisión

⁶ El deporte ha sido protegido como un derecho fundamental por conexidad con otros derechos, según (Quiñones A, 2016) esta protección se puede advertir en las sentencias de la Corte Constitucional T-466/1992, C-008/1996, C-226/1997, C-317/1998, C-758/2002, C-524/2003, C-449/2003. Además, se menciona que, desde el punto de vista del bloque de constitucionalidad, Colombia se ha adherido a las cartas, conferencias y tratados internacionales sobre el deporte, adquiriendo compromisos y responsabilidades.

⁷ El gasto social, privado y/o público, se puede entender en dos extremos: la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas y la formación de capital humano. Aunque predominan los componentes relacionados con el capital humano, también se incluyen aspectos asistenciales. La Constitución define derechos sociales prioritarios, como la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento, y exige una identificación clara de los rubros de gasto social en la Ley de Presupuesto Anual, asegurando que su asignación se realice con criterios de eficiencia y equidad (Leandro R, 2020)

⁸ La Corte Constitucional ha manifestado que, el del deporte, como derecho constitucional fundamental, es una actividad de interés público y social. Tanto en el ámbito aficionado como profesional, y debe desarrollarse según normas establecidas que promuevan valores morales, cívicos y sociales. (Corte Constitucional, 1999).

y gestión de contratos, así como en la corrección de cualquier incumplimiento, debiendo asegurar que se mantengan los estándares de eficiencia y eficacia en la administración pública.

Asimismo, de acuerdo con los principios de responsabilidad de los servidores⁹ y de la moralidad administrativa¹⁰ que rigen en la contratación pública, se desprende para la ministra la obligación de vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y de proteger tanto los derechos del ministerio del deporte, como los de Panam Sports y terceros que pudieron verse afectados por la cancelación del evento deportivo, debiendo para ello haber hecho el seguimiento integral de la ejecución del contrato para asegurar que se cumpliera con su propósito. En otras palabras:

“(...) la entidad estatal debe garantizar el seguimiento a la ejecución del contrato conforme a lo establecido en el Estatuto General de Contratación, toda vez que es una obligación de las entidades públicas, la cual se refleja en la observancia de los procesos y la ejecución objeto del proyecto o programa por medio de un supervisor o interventor conforme al caso.” (Fresneda y Vélez, 1996, p. 13)

Aunado a lo anterior, el legislador establece que, son funciones del Ministro del Deporte “Ejercer, bajo su propia responsabilidad, las funciones que el Presidente de

⁹ Con relación al tema de la responsabilidad de los servidores públicos ha sostenido (López & Yara, 2011) que, del artículo 3º del CPACA y el artículo 209 de la Constitución deriva que los servidores públicos deben actuar conforme a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción. Estos principios se relacionan con el concepto de “Doble Injusto”, que implica que ellos no solo son responsables por conductas indebidas, sino también por defraudar las expectativas de la sociedad al ser considerados guardianes de los fines del Estado. Por lo que, los funcionarios públicos serán responsables, bajo el precepto de sujeción especial del Estado por la normatividad existente, en virtud de la potestad estatal de imponer sanciones y aplicar correctivos

¹⁰ La corrupción administrativa se configura como degradación del principio de moralidad administrativa, señalando dicho principio como el Conjunto de principios, valores y virtudes que deben guiar las acciones del Estado y sus agentes para promover una convivencia libre, digna y respetuosa entre los ciudadanos. Señalando que, hay conductas en la administración pública, como el cohecho, el tráfico de influencias y la celebración indebida de contratos, que son consideradas inmorales, ilegales y penalmente sancionadas. (Consejo de Estado, 2001)

la República les delegue o la ley les confiera (...) Suscribir en nombre de la Nación, los contratos relativos a asuntos propios del Ministerio” (Ley 489 de 1998 artículo 61); desprendiéndose de dicha norma el deber para el ministro, de ejercer el control y vigilancia de las funciones adquiridas de su gabinete, lo que incluye velar por el cumplimiento de los contratos.

Es del caso reiterar que, cuando un funcionario público incumple sus obligaciones constitucionales, o legales, este será responsable, en virtud de la potestad del Estado de imponer sanciones. Lo cual puede derivar en una responsabilidad fiscal -como la que se estudia-. Según (Guerra y Castro 2007) cuando la falta o culpa sea atribuible al funcionario público, -salvo los casos en que se admite la acumulación de responsabilidades-, será el funcionario con su patrimonio quien deberá indemnizar el daño.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado que los contratos suscritos por las entidades públicas son ley para las partes y deben ser cumplidos, lo que implica que las partes deben ejecutar sus obligaciones de manera íntegra, efectiva y oportuna. El incumplimiento, bien sea por falta de ejecución, ejecución tardía o defectuosa, conlleva responsabilidades jurídicas, salvo en casos justificados como fuerza mayor o culpa de un tercero. Los contratos reflejan la autonomía de la voluntad y según el artículo 1602 del Código Civil se rigen por el principio “pacta sunt servanda”, solo pudiendo ser anulados por mutuo acuerdo o por causas legales. (Consejo de Estado, 2013)

En el contrato suscrito el 31 de mayo de 2021 con Panam Sports, el Estado Colombiano se obligó a cumplir con una serie de compromisos tales como, pagos, infraestructura, y garantías; es esencial comprender el rol institucional y las funciones específicas de la ministra del deporte. Para lo cual el Decreto 1670 de

2019, regula aspectos relacionados con el objeto del ministerio del deporte y las funciones del ministerio del deporte.

En cuanto al objeto del ministerio del deporte están “formular, adoptar, dirigir, coordinar, inspeccionar, vigilar, controlar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia del deporte” (Decreto 1670 de 2019, artículo 1); lo que implica que, el ministro debe coordinar y supervisar todos los aspectos relacionados con la organización y ejecución de eventos deportivos, lo que incluye garantizar que se cumplan los compromisos adquiridos por el Estado.

Con respecto a las funciones del ministerio de deporte se citan a continuación algunos puntos clave que se relacionan con la presente investigación:

“Formular, coordinar la ejecución y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en materia del deporte (...) Celebrar directamente convenios o contratos con entidades u organismos internacionales o nacionales, públicos o privados pertenecientes al Sistema Nacional del Deporte, para el desarrollo de su objeto, de acuerdo con las normas legales vigentes. (...) Establecer los criterios generales de cofinanciación de los proyectos de origen regional. (...) Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte.” (Decreto 1670 de 2019, artículo 2)

De similar modo, la Ley 1967 de 2019 por medio de la cual se lleva a cabo la transición de COLDEPORTES al Ministerio. Se refiere a las funciones del ministro del deporte, donde -para este ejercicio académico- se destacan las siguientes:

“Formular, coordinar la ejecución y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en materia del deporte, (...) Cofinanciar a los organismos oficialmente reconocidos los gastos operacionales y eventos nacionales e internacionales de conformidad con las disposiciones vigentes sobre la materia. (...) Ejercer las funciones de inspección,

vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte” (Ley 1967 de 2019, artículo 4)

De los artículos 1 y 2 del Decreto 1670 de 2019 y del artículo 4 de la ley 1967 de 2019, se extrae que existe un marco legal claro, sobre las obligaciones del ministro del deporte, que, aterrizándolo a los Juegos Panamericanos, extraen al menos las siguientes responsabilidades: asegurar el desarrollo de estrategias adecuadas para la correcta organización del evento deportivo; procurar los recursos que el Gobierno debía proporcionar a la Organización Deportiva; supervisar las diferentes entidades involucradas en la ejecución; coordinar esfuerzos con diversas autoridades y entidades; y promover y apoyar el evento deportivo. En caso de que la ministra incumpliera sus deberes, podría haber lugar a una responsabilidad fiscal.

En virtud de lo señalado, es posible llegar a la conclusión de que, debido a las obligaciones constitucionales, legales y contractuales de la ministra del deporte, ella como jefe de la administración estaba en la obligación de procurar el éxito de los Juegos Panamericanos 2027; con responsabilidades que van desde la coordinación y supervisión, hasta el cumplimiento riguroso de los acuerdos contractuales.

2. Análisis de los incumplimientos contractuales del Estado Colombiano en el Contrato ciudad sede de los XX Juegos Panamericanos y Parapanamericanos Barranquilla de 2027 suscrito con Panam Sports Organization

En el primer capítulo se delinearon las responsabilidades de la ministra del deporte de Colombia en relación con el contrato de organización de los Juegos Panamericanos desde el marco legal y reglamentario, mientras que en el segundo

capítulo se examinará la posibilidad de un incumplimiento por parte de la ministra de las obligaciones constitucionales, legales y convencionales derivadas de dicho contrato. Este análisis se centrará en la omisión en la consecución, apropiación y pago de recursos que debía realizar el Gobierno nacional a la Organización Deportiva, a la luz del anexo 1 y las cláusulas 33 y 76 del contrato suscrito con Panam Sports Organization, así como de conformidad con los artículos 52 y 208 de la Constitución Política, el artículo 4 de la Ley 1967 de 2019, el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, y los artículos 1 y 2 del Decreto 1670 de 2019. Esto permitirá determinar si hubo un fallo en el desempeño de las funciones de la servidora pública.

Según el (Consejo de Estado, 2013), se considera que hay un incumplimiento del contrato cuando la prestación no se lleva a cabo de manera adecuada y en el momento oportuno, y esta insatisfacción es atribuible al deudor. Ya que, si la falta de cumplimiento no es responsabilidad del deudor, se hablará de “no cumplimiento¹¹”, lo cual no genera responsabilidad civil.

La finalidad de los contratos, como lo señala (Bernal, 2024) es ser cumplidos, por ello, uno de los principios fundamentales del derecho contractual, y tal vez el más relevante, es el denominado "pacta sunt servanda", que establece la intangibilidad de la relación contractual. Este principio basado en la libertad de voluntad, se erige en postulados como, “El contrato es ley para las partes” y “El contrato tiene fuerza de ley para quienes lo celebraron”.

Con base en lo anterior, el objetivo de este capítulo es determinar si la señora Astrid Bibiana Rodríguez Cortés cumplió con sus deberes en el Ministerio del Deporte en la forma y oportunidad debidas. Para lo cual, se comenzará por señalar

¹¹La insatisfacción del acreedor no es sinónimo de incumplimiento, esta idea fue planteada por (Hinestrosa, 2007) señalando que, la simple insatisfacción no implica necesariamente que se haya producido un incumplimiento de la obligación.

los motivos que provocaron que la entidad Panam Sports Organization decidiera rescindir¹² el contrato para los Juegos Panamericanos del año 2027.

Pero, antes de detallar los motivos de la terminación unilateral¹³ por parte de Panam Sports, es importante mencionar que en el contrato firmado el 31 de mayo de 2021, se establecieron 73 compromisos y plazos estipulados, que van desde el 2021 -cuando se firmó el contrato- hasta el 2027 -año en que se llevarían a cabo los juegos-. En relación con los compromisos presupuestales, estos fueron desarrollados en la cláusula 33¹⁴ y en el anexo 1 del cual se presenta el siguiente extracto:

Tabla 1

“Compromiso de gestión presupuestal”

Compromiso de gestión presupuestal y cronograma	FECHA
Adjudicación de la sede de los juegos y firma del contrato	31 de mayo de 2021
Depósito de \$250.000.00 US (doscientos cincuenta mil dólares americanos a Panam Sports por concepto de otorgamiento de la Sede	30 de julio de 2021
Segundo pago a Panam Sports de \$ 1.000.000.00 USD (un millón de dólares americanos) por concesión de patrocinios para los juegos Nivel 1,2,3 y 4.	30 de julio de 2021

¹² Según (Casas, 2014) la Rescisión de un contrato constituye una forma de terminación anticipada de los contratos, que derivan del incumplimiento de obligaciones por parte de los Contratistas, señalando como ejemplos la existencia de vicios de la voluntad, en casos de evicción parcial de la cosa vendida; o por la configuración de lesión enorme, en los contratos de compraventa.

¹³La terminación unilateral de contratos, es definida por (Molina, 2009) como un acto jurídico que permite a la parte afectada por el incumplimiento finalizar el contrato sin necesidad de recurrir a un juez. Dejando en todo caso al deudor la posibilidad de impugnar la decisión posteriormente y reclamar daños ante un juez.

¹⁴ En esta cláusula se establece la obligación de pagar \$250,000.00 USD a Panam Sports dentro de los 60 días siguientes a la concesión de la sede, así como los derechos de transmisión y comercialización de los productos oficiales de los Juegos, de acuerdo con los montos especificados en el Anexo 1. Se señala que cualquier falta en dichos desembolsos constituirá una violación material del contrato. (Panam Sports, 2021)

Creación del comité Organizador	Ciento ochenta (180) días posteriores a la adjudicación de la sede de los juegos.
Ratificación por escrito del CONTRATO por parte del Comité Organizador	Treinta (30) días después de la creación del Comité Organizador
Presentar el plan general de organización del CO y de los juegos a Panam Sports para aprobación	Ciento ochenta (180) días después de la creación del comité Organizador.
Elaboración y entrega del “Cronograma de Trabajo”	Doce (12) meses posteriores a la firma del CONTRATO
Entrega del “Programa Financiero”, que propone ejecutar para la organización de los juegos.	Doce (12) meses posteriores a la firma del CONTRATO
Primer pago a Panam Sports de \$4.000.000.00 USD (cuatro millones de dólares americanos) por cuota de concesión de derechos de medios en Colombia y venta productos oficiales.	30 de julio de 2022

Contrato ciudad sede de los XX Juegos Panamericanos y Parapanamericanos Barranquilla de 2027. Anexo 1. 31 de mayo de 2021.

No obstante, el anterior cuadro da cuenta de la claridad de las obligaciones a cargo del anfitrión, se evidencia un incumplimiento grave¹⁵ del contrato por parte del Estado Colombiano; toda vez que, varios de estos compromisos no se materializaron en la fecha que se había acordado su cumplimiento, a pesar de que su falta era susceptible de resolución¹⁶. A continuación, se sintetizan las principales infracciones al contrato:

Según se lee en carta del 8 de enero de 2024, enviada por Panam Sports al presidente de la república de Colombia y publicada en la red social X, del

¹⁵ Se entiende por incumplimiento grave, o esencial por (Vidal, 2009), como aquel que “(...) le causa al acreedor un perjuicio de envergadura tal, que le impide la percepción del interés y la satisfacción de las expectativas que tenían respecto de la normal ejecución del contrato” (García, 2014, p. 102-103).

¹⁶ De acuerdo con (Martínez, 2019), todos los incumplimientos que son susceptibles de resolución también son considerados esenciales, así como aquellos que se consideran graves o importantes, ya que no hay una regulación expresa sobre este tema.

mandatario (Petro, 2023); La Organización Deportiva Panamericana, había enviado varias¹⁷ comunicaciones requiriendo la ejecución de cláusulas incumplidas, sin embargo, el Gobierno Colombiano no realizó ningún pronunciamiento formal frente a los incumplimientos señalados, ni cumplió con las obligaciones acordadas.

El 19 de octubre de 2023, se llevó a cabo una reunión entre las autoridades colombianas, incluida la ministra de deporte, Astrid Rodríguez, y el presidente de Panam Sports, Never Ilic, para solicitar por parte de Colombia nuevos plazos para los pagos del contrato. El Comité Ejecutivo y la Asamblea de Panam Sports accedieron a la solicitud, fijando como fechas límites el 30 de diciembre de 2023 y el 30 de enero de 2024. Conviniéndose por las partes que, el incumplimiento de estos plazos resultaría en el retiro de la sede de Barranquilla (Panam Sports, 2024).

El 30 de diciembre de 2023, el Estado colombiano no realizó el pago de la primera cuota de 4 millones de dólares. Por lo que, el 3 de enero de 2024, (Panam Sports, 2024) informó que, debido a innumerables incumplimientos del contrato, decidió retirar la sede de Barranquilla, Colombia.

La anterior decisión fue reiterada en una carta del mismo 3 de enero de 2024, dirigida al presidente del Comité Olímpico Colombiano, misiva en la que se indica por parte de (Panam Sports, 2024) que, habiendo requerido en varias ocasiones la realización de las cláusulas incumplidas¹⁸, sin obtener ninguna respuesta por parte

¹⁷La primera misiva del 21 de enero de 2022; la segunda carta, enviada el 13 de septiembre de 2022, bajo el mandato de Gustavo Petro; y un tercer comunicado, el 20 de octubre de 2022.

¹⁸ Dentro de las obligaciones incumplidas por parte del Estado Colombiano, la Organización Deportiva menciona en el comunicado de fecha 30 de agosto de 2023: crear el Comité Organizador; pagar los derechos de organización y los derechos de los medios, que debieron pagarse el 30 de julio de 2023; presentar el cronograma de trabajo; y presentar el presupuesto de los Juegos.

de las autoridades de Colombia; la organización deportiva, se veía en la obligación de retirar y de terminar el contrato de la ciudad sede.

La cancelación de los juegos panamericanos, encuentra respaldo en las cláusulas 33 y 76 del contrato con (Panam Sports, 2021), en donde se estipuló que, se podía terminar el contrato y retirar los Juegos de la ciudad si el Gobierno, el Departamento, la Ciudad, el CON o el CO violaban cualquier obligación material del contrato. Señalando expresamente que, el no pago oportuno constituía una violación; y que en caso de rescindirse el contrato Panam Sports conservaría los pagos recibidos, a menos que se demostrara que la rescisión fue culpa de dicha organización deportiva.

Al solicitar información al ministerio del deporte mediante un derecho de petición si habían girado recursos, la respuesta de dicha entidad gubernamental fue que, *“el Ministerio del Deporte no giró o desembolsó recursos con ocasión del Contrato con la ciudad sede para la Organización de los Juegos Panamericanos en el año 2027.”* (Zapata, 2024)

De lo anterior se evidencia que, la principal causa para que la Organización Panamericana del Deporte retirara la sede de Colombia, fue la omisión en la consecución, apropiación y pago de recursos que debía hacer el Gobierno nacional a la Organización Deportiva. Teniendo la ministra del deporte, -como jefe de carter¹⁹, y quien debía velar por el cumplimiento²⁰ del contrato deportivo-, la

¹⁹ El artículo 208 superior establece que, los ministros son responsables de formular y ejecutar las políticas en sus respectivas áreas.

²⁰ A la luz del artículo 4 de la Ley 1967 de 2019, se tiene que, dentro de las funciones del Ministerio del Deporte, se incluyen la formulación, coordinación y evaluación de políticas y programas deportivos, así como la cofinanciación de eventos y la supervisión de entidades deportivas. Además, el artículo 61 de la Ley 489 de 1998 señala que los ministros deben ejercer sus funciones con responsabilidad y dentro de los límites que les confiere la ley, lo que incluye la suscripción de contratos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

obligación de gestionar los fondos para realizar el pago de los 4 millones de dólares que debieron pagarse el día 30 de diciembre de 2023.

Si bien se tiene que, algunos de los incumplimientos mencionados venían desde el año 2021, y la señora Astrid Rodríguez tomó posesión como ministra el 7 de marzo del 2023 (Mindeporte, 2023). Producto de las obligaciones que se encontraban a cargo de la ex servidora pública, se colige que, ella tenía el deber de coordinar y supervisar el contrato de los XX Juegos Panamericanos, de cumplir el acuerdo suscrito el día 19 de octubre de 2023, y de ajustar sus actuaciones a los principios, y deberes de la función pública²¹.

Según (López & Yara, 2011) el inadecuado ejercicio de la función pública, como el incumplimiento o la omisión de actividades contractuales, pueden causar una perturbación perjudicial o afectar el funcionamiento de los fines del Estado establecidos en el artículo 209 de la Constitución, los cuales incluyen la moralidad, la transparencia, el respeto por la dignidad humana, el debido proceso y la adecuada prestación del servicio público.

Lo señalado, es suficiente para concluir que, en la ejecución de los juegos panamericanos, existieron deficiencias que podrían constituir un incumplimiento de los deberes constitucionales, legales y convencionales por parte de la ministra Astrid Rodríguez. Ya que, pese a la claridad de las obligaciones contenidas en el contrato y a las múltiples oportunidades brindadas por la organización deportiva para subsanar los retrasos en los pagos, el Gobierno colombiano, bajo la dirección de la

²¹ El interés general y el bien público son objetivos fundamentales dentro de un Estado Social de Derecho. En este contexto, el inciso primero del artículo 209 de la Constitución Política establece que, la función administrativa debe servir a dichos intereses, guiándose por principios como igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y debe llevarse a cabo a través de la descentralización, delegación y desconcentración de funciones (Consejo de Estado, 2011)

ministra, no logró gestionar los recursos necesarios ni cumplir con los plazos acordados.

La falta de acción efectiva en la consecución de los recursos refleja un fallo en el desempeño de las funciones de la Ministra, que tiene la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de los compromisos estatales en el ámbito deportivo. Lo cual contraría los principios de eficacia²², diligencia²³ y celeridad²⁴ de la función pública, y constituye una inobservancia a los artículos 52 y 208 superiores, el artículo 4 de la Ley 1967 de 2019, el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, y los artículos 1, y 2 del Decreto 1670 de 2019.

Debiéndose señalar que, la ministra del deporte, al ser una funcionaria pública, tiene una responsabilidad administrativa, en donde su inadecuado proceder puede implicar, sin perjuicio de los otros tipos de responsabilidades, en una responsabilidad fiscal.

Con base en lo anterior, (Contraloría General de la República, 2024) adelanta un proceso de responsabilidad fiscal contra el Ministerio del Deporte porque la cancelación de los juegos podría materializarse en un detrimento del patrimonio

²² Este principio, impide a las autoridades administrativas permanecer impávidas frente a situaciones que afecten a los ciudadanos. Esto implica que la administración no solo debe reconocer la necesidad de intervenir, sino también llevar a cabo medidas efectivas. Además de que, los procedimientos administrativos deben alinearse con el debido proceso. (Corte Constitucional, 2013)

²³ El principio de diligencia, según (Isaac, 2020) debe guiar las acciones de los servidores públicos, ya que establece como objetivo la calidad y la excelencia en el servicio público; siendo, por lo tanto, un deber esencial y una de las garantías mínimas del debido proceso sustantivo. Lo cual le da la categoría de derecho humano y un derecho constitucional debido a su importancia fundamental.

²⁴ El principio de celeridad en la administración pública según (Quintero Chinchilla, 2015) se presenta como mandato de optimización donde existe una obligación para la administración pública, de actuar de manera eficiente y rápida, y como garantía procesal: en la que hay disposiciones legales que aseguran que los procesos administrativos se realicen de forma rápida.

público por la eventual pérdida de los recursos que ya habían sido cancelados por Colombia²⁵, y que solo serían reembolsados por Panam Sports, si se acredita que las causas de la rescisión fueron imputables a esta organización deportiva, en virtud de las cláusulas 33 y 76 del contrato suscrito con Panam Sports Organization.

Se colige entonces que, existieron deficiencias en el desempeño de las funciones de la ministra; quien siendo la jefa de cartera del deporte no logró gestionar oportunamente los recursos ni cumplir con los plazos establecidos, lo que llevó a la rescisión del contrato de los Juegos Panamericanos. Esto podría generar responsabilidades fiscales para la funcionaria pública. La apertura de investigaciones por parte del órgano de control da cuenta de la gravedad de los incumplimientos y la necesidad de asegurar la rendición de cuentas en la gestión de recursos públicos.

3. Análisis de la presunta Responsabilidad Fiscal de la ministra del deporte del Estado Colombiano en Relación con el Contrato de los XX Juegos Panamericanos 2027

La responsabilidad de los funcionarios públicos es un tema de vital importancia en el contexto colombiano, especialmente en contratos como el analizado, en el que se vio comprometida una cifra considerable de recursos públicos. Este capítulo - atendiendo al desarrollo lógico de los acápite precedentes-, se enfoca en las disposiciones legales que regulan la presunta responsabilidad fiscal de la ministra del deporte del Estado Colombiano ante el incumplimiento de los pagos del contrato de los XX Juegos Panamericanos 2027. Para ello se analizarán los artículos 1 a 6 de la Ley 610 de 2000, que establece el régimen de responsabilidad fiscal.

²⁵ La suma de 2.250.000 dólares pagados por la Alcaldía de Barranquilla.

La responsabilidad administrativa encuentra sustento constitucional en el principio general de derecho según el cual, -todo el que cause un daño antijurídico está en la obligación de repararlo (Constitución Política de Colombia, 1991. Art. 6)-., esto incluye a los servidores públicos, quienes deben responder por infringir la Constitución, las leyes, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (Constitución Política de Colombia, 1991. Art. 209). Señalando (González, 2021) que, el Estado y sus funcionarios deben reparar integralmente los daños causados por su actividad, siempre que se demuestre que hubo un daño y que existe una justificación legal para asumir esa responsabilidad.

Con relación al proceso de responsabilidad fiscal, refiere (Sánchez, 2007) que, el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución, le otorga al Contralor General de la República la facultad de determinar la responsabilidad derivada de la gestión fiscal. Lo que incluye la facultad de imponer sanciones pecuniarias, recaudar los montos correspondientes y ejercer jurisdicción coactiva. Estas atribuciones hacen parte de la función de vigilancia y control sobre la gestión fiscal de los servidores públicos y particulares responsables de los bienes y recursos estatales.

En ese mismo contexto, el proceso de responsabilidad fiscal es definido como un conjunto de actuaciones administrativas destinadas a establecer la responsabilidad de servidores públicos y particulares por daños al patrimonio del Estado (Ley 610 de 2000, artículo 1). Y su objeto es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, el cual se logra por medio del pago de una indemnización pecuniaria que compense dichos perjuicios. (Ley 610 de 2000, artículo 4)

Sin embargo, para llevar a cabo un proceso de responsabilidad fiscal, es fundamental cumplir con los siguientes requisitos: garantizar el debido proceso y respetar los principios constitucionales (Ley 610 de 2000, artículo 2); asegurar la

presencia de los elementos de la responsabilidad fiscal²⁶ que son daño, culpa grave y nexo causal (Ley 610 de 2000, artículo 5); y establecer que existe un daño patrimonial al Estado²⁷, entendido este como, una pérdida o deterioro de bienes y recursos públicos, producto de una gestión fiscal ineficaz provocada por las acciones u omisiones de servidores públicos que, de manera dolosa o culposa, contribuyan al detrimento del patrimonio público (Ley 610 de 2000, artículo 6).

En el caso concreto se tiene que, la falta de gestión efectiva por parte de la ministra del deporte, a pesar de las claras obligaciones contractuales y de las oportunidades proporcionadas por Panam Sports para enmendar los retrasos en los pagos, podría interpretarse como una conducta culposa de la funcionaria. La pérdida de 2'250.000 dólares por la cancelación de los Juegos Panamericanos, representa un daño patrimonial al Estado. Y dado que la jefe de cartera del deporte tenía la responsabilidad de coordinar y supervisar los acuerdos contractuales, y de gestionar los recursos del evento deportivo, es que su inacción puede considerarse como un nexo causal entre su conducta y el daño ocasionado.

Así las cosas, salvo que exista una causal de exoneración de responsabilidad, - que según (Casabianca, 2019), incluye la acción de un tercero, la culpa exclusiva de la víctima, la fuerza mayor, y el caso fortuito. Señalando además que, cuando la conducta de la propia víctima contribuye a la ocurrencia del daño, no habrá una

²⁶ Respecto de los elementos de la responsabilidad fiscal ha dicho el (Consejo de Estado, 2019) que deben concurrir un elemento objetivo, que demuestre la existencia y cuantificación del daño al patrimonio público; un elemento subjetivo, en el que se evalúa la actuación del gestor fiscal, quien debe haber actuado con dolo o culpa; y una relación de causalidad, que debe demostrar que el daño al patrimonio es consecuencia directa de la acción del gestor fiscal.

²⁷ No cualquier daño supone la apertura de un proceso de responsabilidad fiscal, toda vez que, para que exista esta responsabilidad debe tratarse de un caso en el que se realicen actividades de gestión fiscal; y además, debe existir una conducta dolosa o gravemente culposa. Esta conducta puede ser activa u omisiva y debe provocar un daño al patrimonio público, atribuible a un agente que ejerce funciones administrativas en la gestión fiscal. (Corte Constitucional, 2015)

exención de responsabilidad en sí, sino una disminución en la indemnización del daño.-, la ministra del deporte podría ser objeto de sanción fiscal si se determina que su conducta, causó un daño patrimonial al Estado por no gestionar los recursos que debía hacer el Gobierno a la Organización Deportiva, lo que implica un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, legales y convencionales, pudiendo responder la gestora fiscal por la totalidad del daño causado²⁸.

Sin embargo, esta investigación no busca pronosticar cuáles son las sanciones fiscales que podría enfrentar la ministra del deporte, sino llevar a cabo un análisis de las normas y las circunstancias específicas de lo sucedido con los juegos panamericanos; para así dejar en evidencia las complejidades teóricas y prácticas de resarcir los daños patrimoniales en contratos con altas cuantías, y extraer unas conclusiones y aportes para el derecho administrativo, frente al tema de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos.

Por ello, la ausencia de un fallo en materia fiscal no debe interpretarse como un fracaso del antepuesto propósito; sino que por el contrario sirve como una evidencia de las dificultades en la determinación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en situaciones donde los hechos y las normativas son complejos, -lo cual será objeto de desarrollo del siguiente capítulo-.

Como conclusión se extrae que, para el análisis de la presunta responsabilidad fiscal de la ministra del deporte en relación con el incumplimiento de los pagos del contrato de los XX Juegos Panamericanos 2027, se cuenta con un marco amplio normativo que busca proteger los recursos públicos. Y aunque existen fundamentos

²⁸No se debe desconocer que, en virtud del artículo 268 superior, la Contraloría General de la República, tienen la facultad de determinar el monto a reclamar en función de la gravedad de la conducta y el daño ocasionado.

legales claros que podrían llevar a sanciones fiscales de la funcionaria, es esencial considerar las circunstancias específicas que rodearon su actuación.

4. Dificultades para resarcir los perjuicios patrimoniales por parte de la ministra del deporte en el Contrato de los XX Juegos Panamericanos 2027

El ordenamiento jurídico colombiano, cuenta con una extensa base normativa y jurisprudencial para regular la responsabilidad fiscal; sin embargo, la defensa del erario estatal, enfrenta retos significativos en contratos de gran cuantía, -como el que se estudia de los XX Juegos Panamericanos 2027-. Por cuanto, a pesar de existir la obligación de resarcir daños por acciones u omisiones producidos en el ejercicio de la función pública, esta reparación no se logra en la mayoría de las veces, ya que muchos casos no son perseguidos mediante procesos de responsabilidad fiscal, y aquellos servidores que son condenados a menudo carecen de recursos para reparar los daños. Lo que deja ver una problemática del sistema actual frente a la protección de los recursos públicos. Por lo que el propósito de este capítulo será evidenciar la ineficacia²⁹ del resarcimiento patrimonial de los agentes del Estado, desde el caso específico de la ministra del deporte.

(Ordóñez, 2016) argumenta que la corrupción y la impunidad en materia fiscal en Colombia llevaron a que la Corporación Transparencia por Colombia calificara al país, en 2006, con un puntaje de 3.9 sobre 10 en el Índice de Percepción de la

²⁹ En este capítulo, se aborda con frecuencia el concepto de eficacia, por lo que es importante destacar que la (Corte Constitucional, 2003) define la eficacia de las normas desde una perspectiva jurídica como la capacidad de una norma para ordenar, permitir o prohibir. Desde el enfoque sociológico, la eficacia se vincula al cumplimiento de la norma en la práctica, es decir, a su impacto en el comportamiento y las decisiones de las personas. Así, se concluye que una norma es eficaz cuando es respetada y observada por aquellos a quienes está dirigida.

Corrupción de Transparencia Internacional. Además, (Ordóñez, 2019) señala, a partir de investigaciones sobre la impunidad fiscal y un análisis de los costos y beneficios del delito, que el daño al patrimonio estatal, causado por funcionarios o particulares en funciones públicas, se ha convertido en una actividad muy lucrativa, lo que, sumado a la falta de sanciones, ha permitido construir una verdadera industria del crimen.

Sin embargo, a parte del delito y la corrupción, existen otros obstáculos jurídicos y prácticos a los que se enfrentan los organismos de control para la defensa de los recursos públicos en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, como los que se mencionan a continuación:

Postula (Castellar, 2015) que, es debido a las significativas cuantías de los procesos de responsabilidad fiscal, y es que en el momento en que el ente de control entra a sancionar a quien ha cometido el detrimento patrimonial, puede llegar a ser muy tarde para recuperar el patrimonio, pues este puede ya no existir o la persona no contar con los recursos suficientes para resarcir los daños.

Otros autores atribuyen las dificultades de la recuperación de recursos en el complejo proceso de responsabilidad fiscal. (Briceño, 2022) sostiene a partir de un estudio realizado en Bogotá para los años 2016 a 2019 que, la ineficacia de la responsabilidad fiscal se presenta principalmente por la caducidad, debido a dificultades en la valoración de la prueba, la tardanza en la apertura del proceso de responsabilidad fiscal; y en la falta de interés de las partes en avanzar en dicho litigio.

Por su parte, (Ordóñez, 2016), indica que, la ineficacia de la responsabilidad fiscal es producto de la decisión de la Corte Constitucional de vincular la responsabilidad

fiscal al artículo 90 de la Constitución, quitando la posibilidad de reparar el daño patrimonial causado por culpa leve. Lo que transformó la responsabilidad fiscal en una herramienta ineficaz, que favorece la impunidad y permite el deterioro del patrimonio público. Además, porque las entidades de control carecen de recursos humanos, tecnológicos y financieros para llevar a cabo los procesos de investigación. Y finalmente, debido a figuras procesales que ralentizan o retroceden los procedimientos, así como las significativas dificultades que enfrentan las entidades públicas para recaudar deudas fiscales.

Para (Navas, 2021) la ineficiencia se atribuye en parte a la imposición de inhabilidades a los agentes del estado tras condenas, lo que ha generado más problemas que beneficios para la recuperación de servicios. Sugiriendo eliminar la inhabilidad legal derivada de una condena y explorar diferentes métodos de pago que permitan a los condenados continuar con actividades económicas que les permitan saldar sus deudas con el Estado.

El objetivo de recuperar los recursos del Estado se ve truncado para (Córdoba, 2020) por la ineficacia e ineficiencia de los órganos de control fiscal, señalando que, uno de los grandes problemas es la descentralización de la contraloría. Ya que existen contralorías departamentales y distritales actuando todas ellas de forma desarticulada y sin los recursos suficientes; por lo que, los resultados no son lo que se esperaba dentro de un Estado Social de Derecho.

Lo anteriores motivos dan cuenta de la ineficacia de la acción fiscal, la cual se ve reflejada en las estadísticas del informe de gestión de la Contraloría General de la República. Refiere (Zuluaga, 2017) del análisis de dicho informe que, para los años 2010 a 2014 se hicieron hallazgos fiscales por un monto de \$11.966.669.141.099 pesos, se trasladaron a investigaciones por valor de \$11.387.439.201.008 pesos, pero solo se abrieron procesos de responsabilidad fiscal por \$12.890.534.000

pesos. Al finalizar el periodo, los fallos con responsabilidad fiscal ascendieron a \$1.972.560.000 pesos, lo que representa menos del 1% del valor total de los hallazgos fiscales.

(Navas, 2021) señala que, según “el informe de la Auditoría General para el año 2016, revela que de cada 1.000 pesos en procesos de responsabilidad solamente se recuperan 40. Además, se puso en evidencia que la Contraloría General de la República solamente efectuó control sobre el 76% del presupuesto asignado para los años 2012 a 2015. Así mismo, una muestra recogida por “Dinero.com”, mostró que los municipios no son efectivos a la hora hacer el cobro de las condenas de los procesos de responsabilidad fiscal. (p.23)

Lo anterior, traído al caso concreto de la ministra del deporte, permite señalar que, aunque la Contraloría General de la República supere los anteriores obstáculos y pruebe la existencia de un daño patrimonial directamente causado por la actuación culposa o dolosa de la señora Astrid Bibiana Rodríguez Cortés. Se presenta una dificultad ante una posible condena, dado que el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio podría ser de tan alto valor, que, con el patrimonio de la exfuncionaria, resultaría complicado cubrir el monto de la condena impuesta por el Estado, máxime si se tiene en cuenta que ella quedaría inhabilitada para ejercer cargos públicos o contratar con el Estado³⁰.

El anterior análisis puede ser extrapolado a otros contratos similares, lo que permite concluir que, existen varias dificultades al momento de hacer efectiva la obligación de resarcir los daños causados por acciones u omisiones de los servidores públicos. Por lo que, en contratos de tan altas cuantías, se debería garantizar la vigilancia permanente de los órganos de control, mediante un control

³⁰ Inhabilidad que se desprende del numeral 4º y el párrafo 1º del artículo 42 de la Ley 1952 del 2019

preventivo y concomitante de la contraloría³¹, lo cual generaría una menor comisión de faltas, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. Pero para ello sería necesario dotar a los órganos de control de mayores recursos humanos, tecnológicos y financieros para llevar a cabo mejores procesos de investigación.

Conclusiones

El análisis del contrato de los juegos panamericanos 2027, sirve para evidenciar como, la responsabilidad fiscal es un instrumento fundamental para el funcionamiento del Estado Social de Derecho; ya que, las entidades públicas tienen misiones que solo se pueden cumplir mediante el adecuado desempeño de los deberes y funciones de sus servidores, y dichos controles aseguran que, los recursos del Estado se utilicen de manera adecuada y eficiente, previniendo el mal uso del erario público.

Por eso, a partir de las obligaciones constitucionales, legales y convencionales de la ministra del deporte, se concluyó que, en el caso de los Juegos Panamericanos 2027, la jefe de cartera del deporte estaba en la obligación de coordinar, supervisar, y asegurar el cumplimiento riguroso de los acuerdos contractuales del evento deportivo.

Sin embargo, existió una aparente omisión por parte de la señora Astrid Rodríguez en la consecución, apropiación y pago de recursos que debía hacer el Gobierno a la Organización Deportiva; quien siendo la jefe de cartera del deporte

³¹ El Acto Legislativo 04 de 2019 introdujo una reforma al control fiscal, modificando el artículo 267 superior. Señalando que, el control fiscal podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público.

no logró gestionar oportunamente los recursos ni cumplir con los plazos establecidos, lo que llevó a la rescisión del contrato de los Juegos Panamericanos.

Pero previo a establecer si hay lugar a una eventual responsabilidad fiscal de dicha funcionaria, se deben analizar las causales eximentes de responsabilidad, estudiando si por circunstancias o particularidades de carácter exterior, se justificarían jurídicamente las inacciones de la ministra del deporte.

Pese a que, el ordenamiento jurídico colombiano, cuenta con una robusta base normativa para regular la responsabilidad fiscal; se puede advertir, que en la actualidad existen retos al momento de hacer efectiva la obligación de resarcir los daños causados por acciones u omisiones de los servidores públicos. Como es la dificultad de probar la culpa grave en la responsabilidad fiscal, establecida por la sentencia C-619 de la Corte Constitucional del 8 de agosto de 2002, lo que ha generado obstáculos para la recuperación del patrimonio público.

Sin embargo, en casos en los que, se ven comprometidas grandes sumas de recursos públicos se presenta un obstáculo ante una posible condena, dado que el resarcimiento de los daños, resultaría imposible de cubrir con el patrimonio del funcionario, como sucedió en el caso de Hiduritango en el que según -(Ámbito jurídico, 2021) La Contraloría General de la República profirió un fallo de responsabilidad fiscal por \$ 4.3 billones contra 26 funcionarios y contratistas-. resultando dicha condena en un acto simbólico; toda vez que, el patrimonio de los gestores ficales es insuficiente para resarcir los daños patrimoniales al estado. Lo cual se agrava por la inhabilidad para ejercer cargos públicos o contratar con el Estado.

Por lo que, en contratos de tan altas cuantías, se debería garantizar la vigilancia permanente de los órganos de control, mediante un control preventivo y concomitante de la contraloría, lo cual generaría una menor comisión de faltas, es decir prevenir antes de sancionar. Pero para ello sería necesario dotar a los órganos de control de mayores recursos humanos, tecnológicos y financieros para llevar a cabo mejores procesos de investigación

Con base en lo anterior, se deberían concentrar esfuerzos en la vigilancia de los contratos de elevadas cuantías, lo cual generaría una menor comisión de faltas y protegería los recursos públicos; pues el éxito de los órganos de control no se debería medir en el número de sanciones, ya que, el incremento de estas, evidencia un comportamiento desacertado de quienes ejercen la función pública, y no si se cumple con los fines de las normas.

Referencias Bibliográficas

Ámbito Jurídico. (2021, 26 de noviembre). *Contraloría dejó en firme fallo con responsabilidad fiscal en el caso Hidroituango*. Ámbito Jurídico. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/administracion-publica/contraloria-dejo-en-firme-fallo-con-responsabilidad>

Briceño, L. R. (2022). *Ineficacia de los procesos de responsabilidad fiscal en Bogotá D.C. vigencias 2016-2019*. Recuperado de <https://repository.ugc.edu.co/server/api/core/bitstreams/d982eff3-30c7-4f43-beb6-66da57902820/content>

Casabianca Ramírez, J, Peñuela López, J y Bravo Reyes, N. (2019). *De la responsabilidad fiscal: un análisis desde la responsabilidad civil*. [Trabajo de pregrado, Universidad Cooperativa de Colombia] Recuperado de <https://hdl.handle.net/20.500.12494/16307>

Castellar, L. A. (2015). *La efectividad del proceso de responsabilidad fiscal en la preservación y fortalecimiento del patrimonio público en Colombia*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/6237>

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia.

Colombia Compra Eficiente (2017). *Mitos y verdades de la aplicación del Decreto 092 de 2017*. Recuperado de <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/noticias/mitos-y-verdades-de-la-aplicacion-del-decreto-092-de-2017-0>

Colombia. Congreso de la República. Ley 1967 de 2019. Por la cual se transforma el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte. 11 de julio 2019. D O No. 51.011.

Colombia. Congreso de la República. Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. 18 de agosto de 2000. D.O. 44133

Consejo de Estado. Sección Segunda. (2011). Expediente (1189-2010) C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila; 03 de febrero de 2011.

Consejo de Estado. Sección Tercera. (2001). Expediente AP 166 C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; 17 de junio de 2001.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2005). Expediente 19.376, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; 10 de noviembre de 2005.

Consejo de Estado. Sección Tercera. (2013). Expediente 24106, C.P. Danilo Rojas Betancourth; 30 de enero 2013.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Expediente 14.722, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; 24 de julio de 2013.

Consejo de Estado. Sección Primera. Expediente 17001-23-31- 000-2010-00313-01 C.P: Hernando Sánchez Sánchez. 12 de septiembre de 2019

Contraloría General de la República. (2024, julio 9). *La Contraloría General concluye indagación preliminar y abrirá proceso de responsabilidad fiscal por \$10.768 millones contra MinDeporte por el retiro de la sede de los XX Juegos*

- Panamericanos* (Comunicado de prensa No. 133) Contraloría General de la República. Recuperado de <https://rb.gy/mpsgl2>
- Córdoba Larrarte, C. F. (2020). *El Sistema Nacional de Control Fiscal en Colombia: ¿Una realidad o una necesidad?. Nuevos paradigmas de las ciencias sociales latinoamericanas*, (18). Recuperado de <https://nuevosparadigmas.ilae.edu.co/index.php/llaeOjs/article/view/38>
- Corte Constitucional de Colombia (1999). Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional. Sentencia T-410/1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). La Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C-873/03. Referencia: Expediente D-4504. M.P. M. Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional de Colombia (2015)- La Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia SU431/15. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez
- Corte Constitucional de Colombia (2013). Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C-826/2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 1670 (2019). Por el cual se adopta la estructura interna del Ministerio del Deporte.
- Díaz, Y., & Coronado, J. E. (2021). *El derecho del deporte en Colombia, una perspectiva desde la liga de porrismo*. [Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granda]. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10654/38355>
- Espinel Cárdenas, J. P., & García Alvarado, R. (2022). *Evolución y evaluación del proceso sancionador contractual en Colombia. Una visión desde la perspectiva del derecho sancionador contractual (1991-2020)*. [Trabajo de grado, Universidad Libre]. Recuperado de <https://hdl.handle.net/10901/20675>
- Fresneda, O., & Vélez, C. E. (1996). *El gasto público social: definición, medición y normatividad en Colombia*. *Revista Coyuntura Social*, 14, 101- 118. Recuerdo de <https://rb.gy/9310ob>
- Guerra, Y. M., & Castro Ardila, J. (2007). *Diversas formas de la responsabilidad del Estado por la actividad administrativa*. *Diálogos De Saberes*, (26), 145–162. Recuperado de <https://rb.gy/n64nv1>

- González, H. D. G. (2021). *Fundamentos constitucionales de la responsabilidad del Estado*. *Nueva Época*, 56, 103–123. Recuperado de https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/nueva_epoca/article/view/7623
- Hinestrosa, F. (2007) *Tratado de las obligaciones. Concepto, estructura y vicisitudes. Volumen 1*. Universidad Externado de Colombia. Recuperado de <https://rb.gy/ihhbv3>
- Isaac, J. (2020). *El principio de diligencia como garantía de justicia*. *Revista Saber y Justicia*, 1(17). Recuperado de <https://saberyjusticia.enj.org/index.php/SJ/article/view/51>
- Leandro Gómez, R. A. (2020). *Políticas públicas del deporte, la recreación y la actividad física en Colombia Un análisis desde la consolidación sectorial (Doctoral dissertation, Bogotá-Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-Maestría en Políticas Públicas)*. Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/76068>
- López, H. A., & Yara, S. J. (2011). *Responsabilidad de los servidores públicos en el desarrollo de la contratación estatal. [Trabajo de posgrado, Universidad Militar Nueva Granda]*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/3563>
- Martínez, C. A. P. (2019). *Incumplimiento esencial del contrato en la legislación civil y comercial colombianas a partir del moderno derecho de contratos*. *Vis Iuris*. *Revista de derecho y ciencias sociales*, 9-69. ISSN: 2389-8364. Recuperado de <https://doi.org/10.22518/vis.v0i00.1176>
- Ministerio del Deporte. (2023, marzo 07). *Cartera del deporte llega a Astrid Bibiana Rodríguez* [Comunicado de prensa]. Recuperado de <https://bitly.cx/y2wgL>
- Molina Morales, R., (2009). *La terminación unilateral del contrato por incumplimiento*. *Revista de Derecho Privado*, (17), 77-105. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4175/417537591003.pdf>
- Navas, G. Q. (2021). *¿Los mecanismos de control fiscal son eficaces en la lucha contra la corrupción?*. *Control Visible*, (1), 18-24. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11634/55272>

- Ordóñez Vásquez, T. (2016). *La responsabilidad fiscal en Colombia y la imposibilidad del resarcimiento patrimonial*. *Iusta*, 1(26). Recuperado de <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2007.0026.07>
- Ordóñez Vásquez, Tatiana, Gómez Jaramillo, Alejandro, & Bayona Aristizábal, Diana Maite. (2019). *Hallazgos fiscales y procesos de responsabilidad fiscal en Colombia 2012-2017*. *Revista republicana*, (27), 211-233. Recuperado de <https://doi.org/10.21017/rev.repub.2019.v27.a74>
- Ovalles Rodríguez, F. (2021). *Fundamentos de la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos y particulares disciplinables en Colombia*. [Trabajo de posgrado, Universidad Libre de Colombia]. Recuperado de <https://hdl.handle.net/10901/19804>
- Panam Sports. (2021). *Contrato ciudad sede de los XX Juegos Panamericanos y Parapanamericanos Barranquilla 2027*. Recuperado de <https://bitly.cx/BCK9>
- Panam Sports. (2024, 03 enero). *Comunicado Oficial*. [Comunicado de prensa] Recuperado de <https://www.panamsports.org/noticias-deportivas/comunicado-oficial/>
- Panam Sports. (2024, 03 enero). *Carta al Comité Olímpico Colombiano* [Carta]. Recuperado de <https://bitly.cx/C5ZB>
- Pacori, J (2019) La responsabilidad patrimonial del Estado. *La gaceta Jurica*, p 15 Recuperado de <https://bitly.cx/hM6ob>
- Petro, G. [@petrogustavo]. *Esta es la carta que Neven Ilic presidente de Panam Sports me envió. En ella pueden ver todos los incumplimientos* [Imagen adjunta]. X. <https://x.com/petrogustavo/status/1753260453977813329>
- Quintero Chinchilla, L. C. (junio de 2015). *La aplicación de los principios de Celeridad y Debido Proceso en los Procesos de Cobro Coactivo en Colombia. Un análisis desde su naturaleza y la normatividad vigente. 2006-2015*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://bitly.cx/k6gZ>
- Quiñones Valero, A., Ceballos Arévalo, M. A., Lucena Barrero, E., Caballero Quintero, E. Y., Torres Velasco, J., Soto Caballero, H. R., & Bedoya Ramírez, J. B. (2016). *Insumos para la reformulación de la política pública del deporte*

- en Colombia. Fondo de publicaciones Universidad Sergio Arboleda
Recuperado de <https://bitly.cx/BW1f>
- Regalado, O. (2015) *Juegos Panamericanos Lima 2019 Factores críticos para su organización* Universidad ESAN, Perú, Lima. Recuperado de <https://bitly.cx/De4WF>
- Rodríguez Roldán, C. (2013). *Impacto de la reforma constitucional de 1991 en las características de los ministros en Colombia*. [Trabajo de posgrado, Pontificia Universidad Javeriana]. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10554/12093>
- Sánchez Torres, C. A., (2007). *Aspectos sustanciales de la responsabilidad fiscal en Colombia*. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 7(13), 81-95. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100221524005>
- Torres Fernández, M. E. (2013). *Marco normativo internacional contra la corrupción. Urbanismo y corrupción política:(una visión penal, civil y administrativa)*. -(Ensayos penales), 163-192.
- Vidal, Á. (2009). *La Noción de Incumplimiento Esencial en el "Código Civil"*. *Revista de Derecho (Valparaíso)*(32), 221-258. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512009000100006>
- Zapata, A. (2024). *Derecho de petición 2024EE0026549* [Derecho de petición]. Ministerio del Deporte.
- Zuluaga Botero, M. (2017). *Proceso de responsabilidad fiscal hoy en Colombia: falencias estructurales para el estado social y democrático de derecho*. Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/59188>