

Principio de transparencia y selección objetiva en el contrato de obra pública de la fase III de Transmilenio y acciones legales que se llevaron a cabo para su terminación

Martha Liliana Mosquera Vargas

Tania Liseth Farfán Mejía

**Universidad La Gran Colombia
Facultad de Postgrados
Especialización en Derecho Administrativo
Bogotá
2015**

Principio de transparencia y selección objetiva en el contrato de obra pública de la fase III de Transmilenio y acciones legales que se llevaron a cabo para su terminación

Martha Liliana Mosquera Vargas

Tania Liseth Farfán Mejía

Director

Dr. Luis Carlos Pérez

**Universidad La Gran Colombia
Facultad de Postgrados
Especialización en Derecho Administrativo
Bogotá
2015**

UNIVERSIDAD GRAN COLOMBIA. FACULTAD DE DERECHO. ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO LÍNEA DE INVESTIGACIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD”, 2015

Nota de aceptación:

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Bogotá, D.C., _____ de _____ 2015.

PRINCIPIOS EN EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

RESUMEN

Se pretendió establecer con la presente investigación, la revisión de todos y cada uno de los principios que en materia de contratación estatal rigieron para la construcción y puesta en marcha de la obra pública Fase III de Transmilenio, tramo de la calle 26, estudio que desde la lectura de varios artículos periodísticos, jurisprudencia, leyes, informes de entes de control, permitieron desglosar información que conllevaron a concluir sobre el desarrollo y ejecución del contrato No.137 de 2007. Así mismo permite reconocer las falencias de la obra pública desde su estado precontractual, contractual y pos contractual, terminando en una cesión de contrato por cuanto la firma inicial no cumplió a satisfacción, dejando a una parte de la población de la ciudad de Bogotá con grandes inconvenientes de movilidad.

Concluimos además, que la administración de ese entonces, se vio inmersa en una serie de procesos de tipo fiscal, disciplinario y penal, con resultados que aún están por decidirse y que a la luz pública han sido unos pocos quienes se han visto sancionados por tal actividad. Así como también las pérdidas incalculables que la ciudadanía ha conocido por los diferentes medios de comunicación y los informes que tanto la Contraloría como la Procuraduría adelantaron sobre este tema y que al parecer, aún se encuentra en deuda con la firma que, por cesión, pudo culminarla.

Palabras claves: principios, contratación estatal, obra pública, cesión, procesos, informes, contrato No. 137 de 2007, Transmilenio, terminación, administración, movilidad.

PRINCIPIOS EN EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

SUMMARY

It sought to establish with the present investigation, the review of each and every one of the principles that on government procurement ruled for the construction and commissioning of public works of Transmilenio Phase III stretch of 26th Street, a study from reading several newspaper articles, case law, statutes, reports control entities, allowed disaggregate information to conclude that entailed the development and execution of the contract No.137 of 2007. It also allows to recognize the shortcomings of public works since state pre-contractual, contractual and post-contractual, ending in a session since the initial contract signed did not meet satisfactory, leaving part of the population of the city of Bogota in traffic chaos, because mobility problems this section large influx was affected directly from the start of construction of this street.

We further conclude that the administration at the time, was plunged into a series of tax, disciplinary and criminal processes, with results that are still to be decided and to light have been a few who have been sanctioned for such activity. As well as the incalculable losses that the public has known for the various media and reports that both the Comptroller and the Attorney forward on this issue and that apparently is still indebted to the firm, by assignment, could culminate it.

Keywords: principles, government procurement, public works, transfer, processes, reports, contract No. 137 of 2007, Transmilenio, termination, management, mobility

PRINCIPIOS EN EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

INDICE

INTRODUCCION	9
1. FINES Y PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA CONTRATACION ESTATAL	
1.1. Fines del Estado	14
1.2. Principios	20
1.2.1. Principio de Transparencia.....	22
1.2.2. Principios de Selección Objetiva	24
1.2.3. Principio de Economía	27
1.2.4. Principio de Responsabilidad	35
2. EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA	
2.1. Definición de Contrato de Obra Pública	38
2.2. Fundamento Jurídico de los contratos de Obra Pública.....	39
2.3. Modalidades de Selección.....	40
2.3.1. Licitación Pública.....	40
2.3.2. Selección Abreviada	41
2.3.3. Contratación directa.....	43
2.3.4. Mínima cuantía.....	44
2.4. Clausulas Excepcionales.....	45
2.4.1. Interpretación Unilateral	46
2.4.2. Modificación unilateral.....	46
2.4.3. Terminación unilateral.....	47
2.4.4. De la caducidad.....	48

PRINCIPIOS EN EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

3. RESEÑA DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA 137 DE 2007

3.1. Antecedentes de la fase III de Transmilenio.....	50
3.2. Análisis del contrato de obra pública N° 137-2007.....	52
3.3. Condiciones de terminación de la obra	63

4. ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL EN LA FASE III DE TRANSMILENIO – CONTRATO No.137 DE 2007

4.1. Responsabilidad Administrativa.....	65
4.2. Responsabilidad Disciplinaria.....	65
4.3. Responsabilidad Penal.....	70
4.4. Responsabilidad Fiscal.....	71

CONCLUSIONES

REFERENCIAS

PRINCIPIOS EN EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

Lista de tablas

No.	Título	Página
1.	Tabla No.1. Contratos suscritos con ocasión la obra pública de Transmilenio Fase III de Transmilenio	52
2.	Tabla No.2. Grupos que delimitan la obra y costo de cada uno	59

INTRODUCCION

Teniendo en cuenta el tema objeto de investigación, es preciso señalar que se debe realizar una aproximación conceptual, normativa y jurisprudencial acerca de la contratación Estatal y específicamente el contrato de obra pública; para esto consideramos importante analizar los fines que persigue la contratación y los principios como pilar fundamental de acuerdo con el mandato Constitucional. Así pues, enmarcado dentro de la línea de investigación “Derecho Constitucional, Administración de Justicia y Bloque de Constitucionalidad”, la intención es evidenciar la situación presentada en la obra pública de la fase III de Transmilenio de la Ciudad de Bogotá, dentro de los artículos de la Constitución Política sobre fines y principios y básicamente frente al Estatuto Anticorrupción según el tema propuesto, así como de la normatividad vigente en el tema de contrato estatal, específicamente los suscritos por la administración para adelantar el proceso de licitación de obra pública de la malla vial en Bogotá, específicamente la Fase III de Transmilenio, calle 26, jurisprudencia, informes de los diferentes entes de control y algunas de las noticias publicadas por los diarios de alta circulación a nivel nacional y que se destacaron por el alto impacto que provocó la construcción de este megaproyecto para la ciudad de Bogotá.

Pretendemos como objetivo general, en el presente estudio de investigación, establecer el cumplimiento de los principios de Contratación Estatal, específicamente los de “Transparencia” y “Selección Objetiva” en el contrato de obra pública No.137 de 2007, Fase III de Transmilenio, así como determinar las acciones legales que condujeron a que se lograra su ejecución y entrega final, para lo cual es necesario revisar la normatividad vigente en cuanto a Contratación Estatal a

fin lo que permitirá verificar los principios que rigen para la selección objetiva en los contratos de obra pública. Así mismo se analizarán los informes emitidos por los entes de control, mediante los cuales advertían sobre las anomalías durante la ejecución del contrato de obra No.137 de 2007, para adelantar la obra pública en la fase III de Transmilenio, etapa 4. Igualmente, se pretende identificar las diferentes modalidades de selección en la contratación estatal con el fin de verificar el cumplimiento de requisitos, según necesidades de la población en general, en cuanto a movilidad. Con la revisión de los procesos adelantados en contra de quienes fungían, para la época de los hechos, como responsables de la ordenación del gasto, colaboradores, funcionarios, contratistas e intervinientes en la suscripción, desarrollo y ejecución del Contrato No.137 de 2007.

El desarrollo de los objetivos propuestos, permitirán establecer si los contratos que celebran las entidades públicas, persiguen 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.

Por consiguiente, la causa del contrato es la satisfacción de las necesidades colectivas y el interés general en cuyo logro deben colaborar quienes contratan con la administración, no obstante que pretendan obtener con su ejecución un beneficio económico inicialmente calculado.

De acuerdo con esta orientación, los contratos estatales están poderosamente influidos por el fin que ellos involucran, cual es el interés público, lo que determina, por una parte, que no le es permitido a la administración desligarse de la forma como los particulares contratistas realizan

la labor encomendada a través del contrato; y de otra, que el contratista ostente la posición de colaborador de la entidad.

Es decir, con el contrato se pretende la realización de un interés general, pues es un medio que utiliza la administración pública para la consecución de los objetivos estatales, el desarrollo de sus funciones y la misión que le ha sido confiada, con la colaboración o contribución de los particulares contratistas, los cuales concurren a su formación persiguiendo un interés particular, que consiste en un provecho económico o lucro que los mueve a contratar y que se traduce en un derecho a una remuneración previamente estipulada, razonable, proporcional y justa, como retribución por el cumplimiento del objeto contractual.

Es, entonces, la razonable contraprestación económica la que permite que exista un adecuado balance entre el interés público que anima al Estado a contratar y el interés individual que estimula a los particulares colaboradores a obligarse a suministrar los bienes y servicios objeto del contrato para contribuir con el cumplimiento de los fines de la contratación, el cual debe ser calculado y previsto al tiempo de proponer y contraer el vínculo contractual.

(Jurisprudencia).

Pero cuanto existen desviaciones de estos fines y se presentan intereses particulares, vemos como se rompe este equilibrio y lo que en principio buscaba un interés general termina siendo un beneficio de unos pocos con elementos de corrupción soborno e inadecuada inversión de los recursos públicos.

El trabajo a realizar tiene fundamento en el análisis del contrato de obra Pública de la Fase III de Transmilenio N° 137 de 2007 y cómo presentó un detrimento de recursos públicos por el mal llamado carrusel de la contratación pública que no sólo se vio afectado por la no ejecución en el plazo pactado sino también las consecuencias a las cuales se tuvo que exponer toda la comunidad en aspectos tan importantes como la movilidad, al encontrarse con vías públicas en obra durante varios años, al presentarse improvisación e incapacidad técnica por parte de los contratistas lo que generó sobre costos.

Estas anomalías condujeron a que los entes de control realizaran auditorías, fiscalizaciones, controles de advertencia, por cuanto se evidenciaron hallazgos que conllevaron a iniciar procesos de investigación, tanto a la firma contratista como a quienes participaron en la administración, lo que originó una grave situación de corrupción que conllevó a abrir investigaciones de tipo fiscal por todas las irregularidades presentadas tanto en la ejecución de la obra como en el manejo de anticipos.

Es así como los Principios que fundamentan la contratación pública son una herramienta jurídica que permite al Estado realizar la escogencia más favorable garantizando la transparencia, imparcialidad y buscando así el interés público y del Estado.

Al culminar la presente investigación, es importante determinar si se cumplieron los principios de la contratación estatal, específicamente el de selección objetiva y el de transparencia en la adjudicación de contratos para adelantar las obras públicas Fase III de Transmilenio por la calle 26 de la ciudad de Bogotá y cuáles acciones legales se adelantaron

para que dichas obras se ejecutaran, aun cuando no fueron entregadas en los plazos establecidos inicialmente, acarreando detrimento patrimonial y problemas de movilidad, entre otros a la ciudadanía que hace uso de esta vía principal.

1. Fines y Principios que orientan la Contratación Estatal

1.1 Fines del Estado

Para hacer un análisis de los fines y principios que orientan la contratación estatal es importante dar un vistazo a la Constitución Política de Colombia(Alcaldía Mayor de Bogotá, 1991), dado que como norma superior muestra dos momentos. Antes de la promulgación de la Constitución actual se reconocían garantías por medio del Estado de Derecho; ahora nos encontramos bajo el modelo de Estado Social de Derecho, integrando principios y valores para la aplicación e interpretación de la ley, en el entendido que los principios condicionan la demás normatividad.

Ahora bien, el Estado para lograr los fines y mostrar una gestión coherente, ha establecido diversos mecanismos, entre ellos los actos administrativos como manifestación de la voluntad de la administración y para el tema que nos ocupa, los contratos, los cuales garantiza la prestación del servicio de manera eficiente, permitiendo suplir las necesidades del conglomerado social y en cumplimiento de los fines del estado, los cuales se encuentran señalados en la Constitución Política en su artículo2º:(Procuraduría General de la Nación).

... servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la

independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo

La organización de estado colombiano como república unitaria, descentralizada, con autonomía, democracia, permite que se organice de manera tal que pueda suplir las necesidades de su población. Para ello es necesario que cada entidad preste sus servicios de manera eficaz, bajo los presupuestos consagrados en el artículo 209 de la Constitución,(Alcaldía Mayor de Bogotá, 1991), el cual indica.

ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

De lo anterior se puede deducir que toda entidad está en la obligación de en su organigrama, además de la oficina de control disciplinario, una oficina de control interno, la cual se encargará de realizar estudios y hallazgos sobre las diferentes actividades que se desarrollen al interior de cada entidad y que permitan presentar un resultado sobre la ejecución de presupuesto,

cumplimiento de objetivos, planes de desarrollo, de acción, entre otros, los cuales permiten que tanto los entes de control externos como la comunidad, reconozcan la buena gestión o por el contrario, evidencien falencias, dado que al conocer de las situaciones y funcionamiento de las entidades y emitan controles de advertencia, hallazgos de tipo fiscal con incidencia disciplinaria, y por parte de la ciudadanía, veedurías. Estas actividades conminan a las entidades a desarrollar su función social de manera transparente a fin de evitar estar inmersos en situaciones que pueden acarrear sanciones.

El contrato 137 de 2007, tema de la investigación, señala en informe de la Contraloría (Contraloría General de la República, 2012), en hallazgo No.018, que los informes generados por Control Interno del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, no evidenciaron la oportunidad y relevancia la planeación desarrollo y ejecución de la obra pública, para prevenir y minimizar los riesgos en el desarrollo de los programas y proyectos de los contratos de obras e interventoría de la Fase III de Transmilenio.

Así pues como lo indica el Doctor Ernesto Matallana Camacho:

Uno de los principios orientadores del Estado social de derecho se encuentra en la prestación del servicio público de manera eficaz, (...) al referirse a la función administrativa que le indica a las entidades estatales que están al servicio de los intereses generales y deben desarrollar sus funciones con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad... (CAMACHO, 2005).

Para la aplicación de los anteriores principios rectores de nuestra Constitución, las entidades están en la obligación de consignar en sus planes de desarrollo, todas las obras que se vayan a ejecutar y las acciones a seguir para cumplir con lo autorizado y aprobado para la ejecución de su presupuesto anual, bajo el seguimiento e intervención que las oficinas internas de control interno puedan realizar, a fin de garantizar el cumplimiento de las metas según misión y visión de cada entidad.

Es por ello que para llevar a cabo la contratación estatal, se hace necesario que en cada vigencia fiscal se apruebe un presupuesto determinado a cada entidad para que permita llevar a cabo su misión; pero para que cada entidad pueda manejar de manera correcta estos recursos debe tener en cuenta los principios contemplados en la normatividad vigente en su momento para la época de los hechos, a saber, Ley 80 de 1993,(Alcaldía Mayor de Bogotá, 1993), la Ley 1150 de 2007(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007), la Ley 1474 de 2011(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011), Decreto 1510 de 2013(Alcaldía Mayor de Bogotá), Decreto 4170 del 2011, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011), principios que deben ceñirse a la orientación de la labor administrativa, garantizando el proceso de selección.

Es necesario tener en cuenta lo indicado por el Doctor Ricardo Fernández de Velasco:

...En cuanto a lo que debe estimarse como necesidades públicas ... que son las exigencias de los mismos fines que determinan la naturaleza y misión propias del Estado nacional ... señaladas por las leyes como otros tantos deberes de la Administración públicas en sus diversas esferas.

Al no realizar por sí la Administración estos fines, sino valiéndose de particulares que en su nombre y representación lo verifican, han de sujetarse a ciertas reglas que la ley ha debido establecer como garantía de su buen empeño...(VELASCO, 1927)

Es un hecho que las entidades para cumplir con sus funciones requiere de personal; dado que las plantas de personal no son suficientes o quienes se desempeñan como servidores públicos no cuentan con la capacidad idónea para desarrollar algunas actividades requeridas para el buen funcionamiento y cumplimiento de sus fines, es por ello, que se hace uso de la figura de la contratación de particulares; es decir, se acude a personas que con una vinculación mediante contrato de prestación de servicios, quienes colaboran para que la misión y la visión se cumplan en concordancia con los planes de acción trazados para cada vigencia fiscal.

Pero no se puede dejar de lado que los particulares deben cumplir con las normas que establece tanto su contrato como las normas y reglamentos que la entidad tiene para su control y garantía en la prestación del servicio para el cual ha sido contratado. Estamos obligados y ligados a la normatividad, tanto servidores públicos como contratistas, a cumplir la Constitución, la ley y los reglamentos, so pena de incurrir en faltas disciplinarias que la misma ley ha establecido a toda las entidades públicas para ser aplicadas en caso de no cumplirla.

A su vez, el Doctor Jairo Ramos Acevedo (Acevedo J. R., 2012), reseña los artículos que sobre los fines de la contratación estatal se indican en la Ley 80 de 1993, así:

Los servidores públicos (art.125 de la C.P. y art.2, numeral 2, literales a) y b) de la Ley 80 de 1993) tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las Entidades Públicas buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos (art.365 de la C.P.) y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ella en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las Entidades Estatales (art.2, numeral 1, literal a) y b) de la ley 80 de 1993) que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

De igual modo, tenemos que conforme al artículo 25, numeral 3 de la ley 80 de 1993, aplicando el principio de economía se tendrán en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.

Es importante resaltar que quienes tenemos la responsabilidad de prestar servicios públicos, tanto contratistas como servidores públicos, estamos en la obligación de conocer la ley y todas aquellas regulaciones tanto especiales como generales, según el tema para la cual estemos relacionados con la administración; este conocimiento permita que se realice nuestra función, actividad con el mayor compromiso y a su vez que la función social se desarrolle

arrojando resultados e indicadores de cumplimiento y que luego se verán reflejados en informes posteriores, los cuales permitirán a la comunidad calificar de manera positiva la gestión de las entidades y las críticas correspondientes, si no se actúa con diligencia en la labor encomendada.

1.2 Principios

Partiendo de la base de la importancia de los fines del estado y cómo deben desarrollarse, es necesario tener en cuenta cada uno de los principios que para contratación pública deben desarrollarse, a fin de que cada proceso licitatorio inicie, se desarrolle y termine, sin mayores contratiempos.

Es importante tener en cuenta el desarrollo doctrinal y jurisprudencial que para este tema se ha desarrollado, dado que servirá de base para el estudio de la investigación, así mismo es importante tener en cuenta los aportes que cada entidad, mediante capacitaciones y seminarios, permite que sus funcionarios se actualicen sobre el tema.

Una análisis muy interesante es presentado a su vez por las entidades estatales, tal es el caso de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que en documento dirigido a los servidores públicos, (Alcaldía MAyor de Bogota, 2013), para el caso concreto, puede darse una de manera clara y resumida sobre los principios de la contratación estatal.

A su vez el Doctor Ernesto Matallana Camacho, dedica capítulos especiales para tratar el tema sobre los principios, definiendo los principios de la siguiente manera

...Los principios son criterios que permiten adoptar una posición específica ante una determinada situación, provocando su aceptación o su rechazo; son fruto del consenso de una comunidad respecto de unos valores que ella defiende, lo que tiene como consecuencia que algunos comportamientos se admitan y otros se rechacen.(CAMACHO, 2005).

Con lo anterior el autor quiere señalar que, tanto la administración como aquellas personas que desean participar en los procesos licitatorios que se adelantan en cada entidad, deben conocer que la contratación estatal se rige por unos principios, los cuales permiten que éste procesos se adelanten, con la mayor transparencia, eficacia y eficiencia, brindando la oportunidad de decidir si se continúa o desiste, para los interesados en participar, y blindado a la administración, permitiendo continuar o no con el mismo, en el evento de considerar que se cumple o no con los objetivos propuestos desde el plan de acción, el cronograma de la convocatoria y en las diferentes etapas de la misma, según corresponda la modalidad de selección, permitiendo la declaratoria desierta de los procesos en caso tal que no se cumpla, o subsanar lo correspondiente, mediante documentos previstos para tal fin.

A continuación se realizará una breve descripción de cada principio y se concluirá sobre el cumplimiento en el proceso contractual que se adelantó en la obra pública, objeto de la presente investigación.

1.2.1 Principio De Transparencia

El principio de transparencia, en la contratación estatal garantiza el derecho a la igualdad en los procesos que se adelantan, es decir, brinda la posibilidad a todos los ciudadanos que se crean en condiciones de participar, para que oferten, aplicando los mismos parámetros, mismas oportunidades y reglas. La Ley establece disposiciones para el cumplimiento del principio de transparencia, indica de manera clara los procesos de selección de manera reglada. Ahora bien, es importante tener presente este principio y en aplicación del artículo 24, numeral 9° del Estatuto de Contratación, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1993), indica que los avisos que hagan alusión a las etapas del contrato, no debe incluir dato alguno de quien participó en dicho proceso.

En doctrina encontramos que el Doctor Ernesto Matallana Camacho, dedica un capítulo especial para tratar este principio, (CAMACHO, 2005, pág. 180), establece en su texto que la aplicación de éste garantiza la imparcialidad y la selección objetiva cualquier modalidad de selección. Así mismo mediante la aplicación de este principio se garantiza el derecho a contradicción por parte de los interesados en el proceso contractual, lo que permite que se dé cumplimiento al artículo 273 de la Constitución Política, el cual indica:

A solicitud de cualquiera de los proponentes, el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública.

Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley.

Luego, se puede establecer que es un principio garantista para las partes, dado que permite un intercambio de posiciones entre la administración y los proponentes, por cuanto al intervenir, se da la oportunidad que se respete el derecho de contradicción en cada uno de los puntos que se crea tener desventaja, para que al final, y una vez resueltas las inquietudes y observaciones de las partes, se pueda decidir si se adjudica el contrario, o por el contrario permite la declaratoria de desierto, según corresponda.

El principio de transparencia referido en el Estatuto de Contratación, art. 24, indica el Doctor Ernesto Matallana Camacho:

Un desarrollo del principio constitucional de igualdad previsto en la Constitución Política se encuentra justamente en el Estatuto General de Contratación, que consagra como el principio rector el principio de transparencia, uno de cuyos pilares es la licitación o concurso público para efectos de selección de los contratistas que van a asumir la carga de prestarle bienes o servicios que la administración pública requiera.

Ese principio de transparencia a que se refiere el artículo 24 de la Ley 80, no solo obliga a las entidades estatales a contratar siempre por licitación o concurso de méritos (salvo con las excepciones que expresamente contempla el mismo artículo), sino que además en

concordancia con el artículo 30 ibídem, contempla otros mecanismos que reflejan esta garantía de igualdad, dentro de los cuales se destaca la obligación por parte de la administración a elaborar unos términos de referencia o pliegos de condiciones que establezcan reglas objetivas, justas y claras que garanticen la igualdad de oportunidad para presentar oferta por parte de todo aquél que esté interesado en participar.

Quiere decir lo anterior, que quien crea estar en capacidad de participar, cumpliendo con los requisitos establecidos para tal fin, como lo son experiencia, capacidad tanto financiera como técnica, capital, puede presentar su propuesta, así como la permisión de formular observaciones durante toda la etapa precontractual, si así lo considera pertinente, dentro de los términos establecidos por cada entidad en su cronograma. Así mismo la entidad que licita está en la obligación de responder a todas y cada una de las observaciones de los oferentes, a evaluar todas las propuestas y a informar durante todo el proceso a los concursantes, publicar resultados y documentos, tratamiento por igual a quienes participan. Es así como se da cumplimiento a este principio y cumplimiento de los fines del Estado, protegiendo el interés general.

1.2.2 Principio de Selección Objetiva.

La aplicación del principio de selección objetiva obliga a la entidad a escoger la mejor oferta, formulando criterios de selección y a su vez prohíbe la aplicación de factores puedan contravenir el derecho a la igualdad.

Contemplado en el artículo 5 de la ley 1150 de 2007, es definida la selección objetiva en el evento de escoger la más favorable teniendo en cuenta los fines y no la subjetividad. Así mismo describe los criterios de escogencia y calificación que a tener en cuenta en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, sin perjuicio de que incluyan factores adicionales. Es importante tener en cuenta a su vez los factores que generan puntaje, así como los requisitos habilitantes que deben cumplir los participantes y que equilibran las condiciones mínimas entre. Vale mencionar que la capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes son los requisitos habilitantes (numeral primero artículo 5), los cuales no otorgan puntaje.

Así mismo, se debe tener en cuenta el numeral segundo del artículo 5, (modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011), el cual indica que:

...la oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos.

El deber de selección objetiva se complementa con los principios de economía, transparencia, igualdad y responsabilidad.

Doctrinalmente, el Doctor Ernesto Matallana, dentro del principio de responsabilidad indica que en la exposición de motivos de la Ley 80 de 1993, que los procesos demoraban en su licitación y consiguiente inicio contractual, dado los innumerables trámites que requerían para el inicio de los procesos licitatorios, así como la ejecución de obras. Luego el legislador establece criterios que permiten cumplir los fines del Estado a partir del principio de la buena fe en las actuaciones administrativas y “logrando así la simplificación de los trámites, requisitos y procedimientos, en el ámbito de un estricto régimen de responsabilidad correlativo.” Indica además el Doctor Ernesto Matallana que se redactó una norma que excluye la posibilidad de eliminar ofertas cuando se trate de documentos no comparativos de ofertas lo que garantiza la presentación de múltiple ofertas y la escogencia de la más conveniente para la entidad. (CAMACHO, 2005, págs. 228, 229).

Así mismo, trae a colación la jurisprudencia (Sentencia, 2001), indicando la intención de la Ley 80 de 1993 para la selección de contratistas según lo estipulado en los pliegos de condiciones o términos de referencia, así como también que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo de adjudicación se deben desvirtuar todos aquellos motivos de expedición del mismo, el cual goza con la presunción de legalidad. Indica además que la advertencia pro parte del Consejo de Estado sobre el artículo 29° es reflejar la voluntad de quien legisla de elaborar pliegos de condiciones o términos de referencia y la adjudicación por parte de la administración, garantizando su objetividad.

Se puede concluir con lo expresado por el doctrinante que la administración está en la facultad de revisar los documentos de los oferentes, a fin de verificar el cumplimiento de

requisitos, advirtiendo a los participantes sobre los errores, irregularidades o faltantes y permitiendo a los oferentes la corrección de los mismos, dependiendo si es permitido, según la normatividad vigente.

1.2.3. Principio de Economía

Permite que las actuaciones del estado, en este caso la contratación, se realicen con la mayor austeridad; exige un análisis de los procesos contractuales, detalle de las necesidades que se van a satisfacer y si es conveniente el proceso de contratación, según los criterios de ahorro.

Luego los servidores público o particulares que cumplen actividades públicas y que se encuentran directamente relacionados con la actividad contractual del estado tienen la obligación de planear, siempre, toda la etapa pre y post contractual, dado que estos dos principios facilitan la ejecución del presupuesto y evita que se susciten actividades que finalicen en acciones y/o procesos administrativos como por ejemplo el tener que declarar desierto un proceso

Luego la planeación requiere de conocer con anterioridad la posible lista de lo que se pretende adquirir, partiendo de un estudio técnico, y de mecanismos adecuados para lograr la única finalidad como es la de satisfacer dichas necesidades.

Estos estudios y análisis a priori a cualquier proceso de contratación, requiere que la planeación vaya de la mano con el *principio de economía*. Estas actividades son el soporte al

momento de elaborar los proyectos de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato, los cuales están disponibles durante el proceso.

A su vez, el Doctor Ernesto Matallana Camacho, establece sobre este principio que "...el administrador estará obligado en las diversas etapas contractuales a no dar lugar a trámites o requisitos distintos a los contemplados expresamente, y de otro lado que los trámites contractuales habrán de adelantarse con austeridad de medios, tiempo y gastos a fin de no retardar la ejecución de las obras o servicios y no perjudicar los intereses del Estado o del mismo contratista.”(CAMACHO, 2005)

Indica además sobre la importancia de cumplir con los procedimientos, etapas y términos perentorios en los procesos de selección, contemplados en el artículo 25, numeral 1° de la Ley 80 de 1993, con el fin de blindar el proceso de selección objetiva de la propuesta que más favorezca a la entidad. A su vez, el artículo 2° del artículo en mención indica sobre la interpretación de manera que no ocasionen trámites adicionales a los publicados desde la convocatoria. Igualmente el artículo 3° señala los procedimientos y reglas que infieren en el cometido de los fines del Estado.

Así mismo, el artículo 4° indica sobre los trámites administrativos en cumplimiento de la austeridad de tiempo, recursos y medio, evitando dilaciones en los procesos y demoras en la ejecución del contrato. Precisa que la administración tiene mecanismos de solución de conflictos, tales como el arreglo directo, las cláusulas compromisorias, la conciliación, los amigables compondores, peritazgo técnicos, determinados en el artículo 5° a fin de evitar que se adelantes

procesos jurídicos y por consiguiente condenas pecuniarias. Infiere sobre la obligatoriedad de las entidades, artículo 6º, de comprometer el presupuesto, a fin de poder iniciar cualquier proceso contractual, so pena de incurrir en acciones de tipo disciplinario y fiscal.(CAMACHO, 2005)

Es importante el principio de planeación para toda actividad contractual, se puede decir que es el pilar de todo principio contractual. Aunque la ley no lo desarrolla de manera amplia, es necesario destacar los pronunciamientos, emitidos por varios autores.

La Procuraduría General de la Nación, en documento citado (Procuraduría General de la Nación), pública sentencia mediante el cual se falló el proceso, en segunda instancia, (2011), indicando sobre el principio de planeación:

En consecuencia, el principio de buena fe se encuentra estrechamente relacionado con el principio de planeación que, como pilar de la actividad comercial, exige que la decisión de contratar responda a necesidades identificadas, estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas previamente a la contratación por parte de la administración.

A su vez cita jurisprudencia sobre el tema, así: (Sentencia, 2007).

Este principio, entonces, tiene importantes implicaciones desde mucho antes de la convocatoria a proponer, pues en esta etapa preliminar resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros

aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., ...; (iv) los costos, proyecciones, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, ...; (v) la disponibilidad de recursos ...; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deben satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato „que se pretenda celebrar”. *Ibíd.* Igualmente cita la jurisprudencia (2008), explicando:

Las disposiciones enunciadas son de forzoso cumplimiento no solo cuando la selección del contratista se adelanta mediante el procedimiento de licitación o concurso públicos, sino también cuando la selección se efectúa mediante el procedimiento de contratación directa.

Y no podía ser de otra manera puesto que la contratación adelantada por el Estado no puede ser el producto de la improvisación o de la discrecionalidad de las entidades o sus funcionarios, sino que debe obedecer a un procedimiento previo, producto de la planeación, orientado a satisfacer el interés público y las necesidades de la comunidad,

fin último que se busca con la contratación estatal. Lo contrario conllevaría al desvío de recursos públicos o al despilfarro de la administración al invertir sus escasos recursos en obras o servicios que no prioritarios ni necesarios.

El principio de planeación reviste la mayor importancia para garantizar la legalidad de la contratación estatal, sobre todo en lo relacionado con la etapa previa a la celebración del contrato y aunque dicho principio no fue definido por la Ley 80 de 1993, se encuentra inmerso en varios de sus artículos, disposiciones todas orientadas a que la Administración cuente, con anterioridad al proceso de selección, con las partidas presupuestales requeridas, los diseños y documentos técnicos, los pliegos de condiciones, estudios de oportunidad, conveniencia y de mercado.

Con todo lo dicho en la jurisprudencia citada anteriormente, se puede deducir que el principio de planeación está inmerso en todo proceso, independientemente del tipo de modalidad que adelante la administración, dado que si desde la proyección de necesidades no se planea con rigurosidad todos los aspectos a tener en cuenta durante el desarrollo de las etapas precontractuales, el proceso licitatorio puede advertir dificultades en su desarrollo.

Es decir, si el estudio no es adelantado con la estructura y requisitos que determina la ley en cuanto financiación, objeto, plazo, recursos técnicos y económicos, entre otros, fijados por la normatividad, se corre el riesgo que, por una parte que el proceso licitatorio no finalice de manera eficiente y efectiva, declarándose desierto, o por el contrario, que el proceso contractual, aunque se desarrolle, durante su ejecución, evidencie irregularidades o se deban adquirir

compromisos no previstos inicialmente, lo que permite que la entidad deba recurrir a mecanismos como la suscripción de documentos (otrosí, prórrogas, actas de suspensión), lo cual conllevaría a que no se cumplan los plazos previstos en el plan de acción, cronograma, o por el contrario que se diriman los conflictos en otras esferas.

Doctrinalmente, el Doctor Gonzalo Suárez Beltrán, (Beltrán, Estudios de Derecho Contractual Público, 2014), sobre el propósito de la planeación de la actividad contractual, indica:

...es una herramienta de “gerencia pública” por definición. A este respecto y comentando las novedades de la Ley 1150 de 2007, trae a colación una afirmación que sobre el particular hizo, (Beltrán, 2009) ... En su conjunto, la normatividad que se comenta pide reflexión al funcionario de quien se espera actúe como un verdadero “gerente público”, y a quien se le exige, a la hora de estructurar el proceso contractual, no solo que los estudios previos sean cuidadosamente elaborados y que se hagan públicos, sino un intercambio de opiniones generoso y transparente con el mercado. A unos y otros se les dan reglas claras, pero con responsabilidad. (...) Por ello no se trata de exigir que el contrato contenga absolutamente toda la eventualidad que pueda acontecer, sino de ser conscientes de la posibilidad de asignar lo previsible o de acordar fórmulas de ajuste que gradúen las condiciones de ejecución de los contratos en función de la materialización eventual de circunstancias que alternen la equivalencia de sus prestaciones o, en último caso, de anticipar la existencia de mecanismos que busquen la solución de conflictos”

A partir de la expedición de la Ley 1150 de 2007, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007), se fortalecen los principios de eficiencia y transparencia en cada proceso, es así como en los estudios se establecen elementos básicos para los proponentes; de igual manera los documentos al ser públicos concomitantes con la publicación de los pliegos, están a disposición durante todo el proceso, permitiendo a los oferentes participar en las condiciones y en el diseño del contrato, con un grado de exigencia en el comportamiento diligente y en la distribución de riesgos, tal y como lo determina el artículo 4° de la citada norma, la cual indica: .

De la distribución de riesgos en los contratos estatales. Los pliegos de condiciones o sus equivalentes deberán incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación. En las licitaciones públicas, los pliegos de condiciones de las entidades estatales deberán señalar el momento en el que, con anterioridad a la presentación de las ofertas, los oferentes y la entidad revisarán la asignación de riesgos con el fin de establecer su distribución definitiva.

A su vez el Decreto Nacional 734 de 2012, , aunque está derogado actualmente, indicó en su Artículo 2.1.2:

Determinación de los riesgos previsibles. Para los efectos previstos en el artículo 4° de la Ley 1150 de 2007, se entienden como riesgos involucrados en la contratación todas aquellas circunstancias que de presentarse durante el desarrollo y ejecución del contrato, ... El riesgo será previsible en la medida que el mismo sea identificable y cuantificable en condiciones normales. En las modalidades de Licitación Pública, Selección Abreviada

y Concurso de Méritos, la entidad deberá tipificar en el proyecto de pliego de condiciones, los riesgos que puedan presentarse en el desarrollo del contrato, con el fin de estimar cualitativa y cuantitativamente la probabilidad e impacto, y señalará el sujeto contractual que soportará, total o parcialmente, la ocurrencia de la circunstancia prevista en caso de presentarse, a fin de preservar las condiciones iniciales del contrato.

La tipificación, estimación y asignación de los riesgos así previstos, debe constar en el pliego definitivo, así como la justificación de su inexistencia en determinados procesos de selección en los que por su objeto contractual no se encuentren. La presentación de las ofertas implica la aceptación, por parte del proponente, de la distribución de riesgos previsible efectuada por la entidad en el respectivo pliego.

Aunque actualmente se encuentra derogado en su totalidad por el Decreto 1510 de 2013, de Julio 17 de 2013, “Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública”.(Alcaldía Mayor de Bogotá), es importante resaltar que desarrollaba ampliamente el tema sobre los riesgos que en algún momento pudiera estar incurso un proceso licitatorio y el procedimiento para que los interesados pudieran pronunciarse al respecto, además de la importancia de incluir en todos los documentos del proceso los riesgos que podrían darse durante el transcurso del mismo, situación que garantizaría el reconocimiento de estos en algún momento que lo requiera la administración, dando transparencia y objetividad al proceso y permitiendo a las partes presentar con claridad todas sus objeciones y observaciones respecto de los riesgos y la oportunidad de aceptar o no el riesgo planteados en los estudios.

Ahora, el Decreto 1510 de 2013 como instrumento de reglamentación aplicable al sistema de compra y contratación pública establece en su artículo que en las audiencias en la licitación es obligatorio la asignación de riesgos, determinando el procedimiento para tal fin, el cual debe al precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones, incluir los riesgos, para que a su vez la entidad en la misma audiencia los analice y sean asignados

1.2.4. Principio de Responsabilidad

Hace referencia al compromiso que tienen los servidores y contratistas a actuar con la mayor coherencia y eficiencia en el cumplimiento de sus deberes y por consiguiente de los fines del estado, so pena de estar sometidos a los procesos que podrían adelantarse por la responsabilidad en su actuar u omisión tanto penal como fiscal y disciplinariamente.

Esta obligación del debido cuidado, evitará que posteriormente se deba indemnizar a quien se crea vulnerado en algún derecho, dado que si el proceso no es claro se puede dar a interpretaciones diferentes; luego se puede concluir que la responsabilidad de quienes participan en el proceso contractual en cualquiera de sus etapas, inclusive hasta la liquidación del mismo. Es importante señalar que si desde el inicio del proceso se obra con claridad, de manera objetiva, no se constituirá ninguna de las causales para responsabilizar a quienes participaron en dicho proceso. Este principio se encuentra plasmado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, el cual indica:

...la responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de

elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma...

Es común que en las entidades el representante legal delegue esta función en ordenadores del gasto, quienes también responderán por su actuar o su omisión. Es una responsabilidad compartida, así lo ha determinado la Corte Constitucional en sentencia C-372 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño,(Corte Constitucional) precisando que esta delegación no exime al representante legal de la responsabilidad por ser delegante, dado que las facultades atribuidas lo obliga, y en relación con la delegación, a tomar las medidas necesarias de instrucción y seguimiento de las decisiones del delegatario y la revocación del acto de delegación.

Así mismo el Consejo de Estado en sentencia Exp. 161-00646/03, MP. Dora Anaís Cifuentes Ramírez(Procuraduría General de la Nación), ha indicado "... el esquema anterior no significa, tal como lo señala el juez constitucional, que al no responder el delegante por las decisiones del delegatario, conforme al art. 211 de la Carta, aquel no deba ser el responsable por lo que, como titular de la competencia delegada, le corresponde en relación con la delegación, porque esta figura no constituye un medio por el cual el titular de la función se desprenda por completo de la materia delegada...".

Quiere decir lo anterior que ante cualquier eventualidad, la responsabilidad es compartida, tanto delegatario como delegante deben asumir todo aquello que genere posibles situaciones que conlleven a decisiones disciplinarias, penales, fiscales, dado que al ser servidores públicos o particulares con funciones públicas están en la obligación de actuar con diligencia en

las actuaciones encomendadas, de lo contrario la ley permite que sean investigados por los entes de control y que se remitan las actuaciones respectivas para su absolución o condena.

Ahora bien doctrinalmente, el doctor Ernesto Matallana Camacho, indica al respecto que la Ley 80 de 1993, otorga autonomía a la administración “desprovista de la exorbitancia que hasta el presente se ha caracterizado la legislación contractual”, ello tiene como contrapartida la aplicación del principio de responsabilidad en la gestión contractual tanto de los servidores públicos como de los contratistas, y que deberían responder civil y penalmente y los servidores públicos disciplinariamente”(CAMACHO, 2005, pág. 228).

Indica además que la responsabilidad contractual recae al ordenador de gasto y/o representante legal, obligando a éste último a obrar con diligencia. Así mismo resalta que la transformación del sistema de selección con el reforzamiento de la responsabilidad personal de quien ordena el gasto disminuyó las revisiones y autorizaciones y redujo el tiempo de selección del contratista; esto aunado, a la imposición de seleccionar a los contratistas, a través de criterios objetivos ...” (CAMACHO, 2005, pág. 229)

Se concluye pues, que esta responsabilidad permite que sea una selección sin tanto trámite, por cuanto hay límites para la escogencia dado que las revisiones y autorizaciones en todo el proceso contractual, hacían del proceso que se dilatara y no se cumplieran los términos establecidos en el cronograma, y por consiguiente posibles hallazgos fiscales con incidencia disciplinaria.

2. EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

2.1 Definición de Contrato de obra Pública.

De los contratos estatales. Según el art 32 de la ley 80/1993 define los contratos estatales como:

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, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación.

Contrato de obra. A su vez en el numeral 1º define contrato de obra: “*Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago*”.

Agrega la norma que en aquellos

...contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto.

Los consultores, interventores y asesores externos responderán civil, y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría,

interventoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fuere imputable y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de consultoría, interventoría o asesoría.(Alcaldía Mayor de Bogotá)

Como señala ERNESTO MATALLANA en su libro:

en cuanto a las características del contrato de obra, se trata de un contrato formal, bilateral, oneroso, conmutativo, intuitu personae, y como característica propia se trata de un contrato de tracto sucesivo, por cuanto su ejecución se sucede en varios momentos del tiempo anotando eso sí que el contratos de obra tiene como una más de sus característica que durante su ejecución se pueden efectuar entregas parciales (mediante la suscripción de actas parciales de obra”(Camacho, 2009)

2.2 Fundamento Jurídico De Los Contratos De Obra.

Los Procesos de Contratación de obra pública se rigen por la Ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007 y ley 1474 de 2011. En materia de infraestructura de transporte y en los demás aspectos, se rigen por la Ley 1682 de 2013 y por el derecho privado. Por otra parte, los partícipes del sistema de compras y contratación pública deben conocer y aplicar las normas del nivel nacional y territorial en la ejecución de obras públicas, respecto a los siguientes aspectos:

- ✓ Licencias y obligaciones ambientales.
- ✓ Licencias urbanísticas y cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial.
- ✓ Normas de protección del patrimonio histórico y cultural.

- ✓ Asuntos relativos al desarrollo territorial, expropiación y manejo de temas prediales.
- ✓ Asuntos tributarios.
- ✓ Movilidad.
- ✓ Servicios públicos domiciliarios.
- ✓ Manejo de comunidades.(Colombia Compra Eficiente)

2.3 Modalidades de Selección.

2.3.1 Licitación Pública

Proceso mediante el cual la entidad convoca de forma abierta y pública, en igualdad de oportunidades, para que se presenten ofertas y se seleccione entre ellas, la más favorable a sus intereses. Procede cuando el bien o servicio a contratar supere un valor determinado de acuerdo al valor de los recursos que ejecute la entidad, salvo que el contrato a celebrarse o las circunstancias de escogencia encajen en alguna de las excepciones regidas por los procesos de selección abreviada, concurso de méritos o contratación directa. Su duración es aproximadamente de 3 meses, este término depende de la aplicación de los Acuerdos Comerciales. Pondera criterios precio y técnicos (calidad y económicos). Se otorga puntaje para apoyo a la industria nacional. (1150, 2007)

Los contratos que se deberán celebrar por esta modalidad y que tengan por objeto son:

- ✓ El ejercicio de una actividad que constituya Monopolio estatal
- ✓ La exploración y explotación de bienes del Estado
- ✓ La concesión de bienes del estado

- ✓ Los contratos de obra
- ✓ El encargo fiduciario y la fiducia publica

Gonzalo Suarez Bernal señala:

La licitación pública continuará siendo el método general de selección, sin embargo por la introducción a la causal de selección atinente a la contratación de bienes de características técnicas uniformes y común utilización, así como el establecimiento del concurso de méritos como modalidad de selección autónoma, la licitación pública, en la práctica se reserva para objetos de carácter complejo (aquellos que no son ni de características uniformes y de común utilización ni de consultoría) y mayor valor (Bernal, 2009).

2.3.2 Selección Abreviada.

Esta modalidad de selección aplica cuando el valor de la obra está en el rango de la menor cuantía de la Entidad Estatal y cuando se trata de Servicios para la Defensa y Seguridad Nacional.

Es un procedimiento más sencillo que la licitación pública, se aplica para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, su duración es de aproximadamente 2 meses, depende de la aplicación de un Acuerdo Comercial. A través de este procedimiento la entidad formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados

presenten sus ofertas y se seleccione entre ellas la más favorable. Esta modalidad aplica cuando quiera que nos encontremos en una de las siguientes causales:

- ✓ La contratación de menor cuantía, conforme al presupuesto anual de la entidad contratante.
- ✓ La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización.
- ✓ Contratos para la prestación de servicios de salud.
- ✓ La contratación como proceso que se abre una vez se ha debido declarar desierta una licitación pública.
- ✓ La enajenación de bienes del Estado.
- ✓ La adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos.
- ✓ Los contratos que celebren las Empresas Industriales y Comerciales Estatales y de las Sociedades de Economía Mixta.
- ✓ Los contratos de las entidades a cuyo cargo se encuentre la ejecución de los programas de protección de La entidad evaluará criterios de precio y calidad. Para el caso de la adquisición de bienes o servicios de condiciones técnicas uniformes, solo tendrá en cuenta el criterio de precio. personas amenazadas, programas de desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la ley, incluida la atención de los respectivos grupos familiares, programas de atención a población desplazada por la violencia, programas de protección de derechos humanos de grupos de personas habitantes de la calle, niños y niñas o jóvenes involucrados en grupos juveniles que hayan incurrido en conductas contra el

patrimonio económico y sostengan enfrentamientos violentos de diferente tipo, y población en alto grado de vulnerabilidad con reconocido estado de exclusión que requieran capacitación, resocialización y preparación para el trabajo, incluidos los contratos fiduciarios que demanden.

- ✓ La contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional. (1150, 2007)

2.3.3 Contratación Directa.

Ésta modalidad es de carácter restrictivo, y por lo tanto sólo aplica cuando se trate de urgencia manifiesta o de la contratación del sector defensa y seguridad nacional que requiera reserva. (Colombia Compra Eficiente)

Su uso es para casos especiales únicamente. A diferencia de la licitación pública y la selección abreviada, en la contratación directa no se requiere adelantar un proceso de selección por convocatoria pública. Cuando proceda el uso de ésta modalidad de selección, la entidad deberá plasmar las justificaciones que llevan a esta vía en acto administrativo previo exceptuándose los contratos de prestaciones de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, los de empréstito, los interadministrativos suscritos entre el Ministerio de Hacienda y el Banco de la Republica y los contratos que requieran reservan, en el que se señale la respectiva causal, la determinación clara del objeto a contratar, el presupuesto estimado junto con las condiciones exigidas al contratista y la indicación del lugar donde se pueden consultar los estudios previos que soportan la contratación. Procede en los siguientes casos:

- ✓ Urgencia manifiesta.

- ✓ Contratación de empréstitos.
- ✓ Contratos interadministrativos.
- ✓ Contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesiten reserva para su adquisición.
- ✓ Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.
- ✓ Los contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a que se refieren las Leyes 550 de 1999, 617 de 2000.
- ✓ Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado.
- ✓ Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales.
- ✓ El arrendamiento o adquisición de inmuebles.(1150, 2007)

2.3.4 Mínima Cuantía.

Aplica cuando el valor de la obra está en el rango de la mínima cuantía de la Entidad Contratante. Es utilizado para las adquisiciones de bienes, servicios y obras cuyo valor no exceda del diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la entidad contratante, independientemente de su objeto. (1150, 2007)

2.4. Clausulas Excepcionales.

Para el cumplimiento de los Fines del Estado, en especial de la contratación, las entidades del Estado gozan de unas prerrogativas que pueden ejercerlas de manera unilateral, y ese poder se traduce en la introducción de las clausulas excepcionales en los contratos Estatales.

Es así como el artículo 14 de la ley 80/1993, establece que las Entidades Estatales tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución de los contratos Estatales.

El interés colectivo exige que se garantice el adecuado uso de esta herramienta jurídica de modo tal que se evite cualquier menoscabo o perjuicio, es por esta razón que la administración debe tener mecanismos eficaces que contribuyan a la adecuada realización de los fines del Estado y a su vez de la contratación pública.

Al respecto Amparo Ramo Acevedo señala en su libro que:

...Con el objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata continua y adecuada prestación, podrán interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan terminar unilateralmente el contrato celebrado. (Acevedo A. R., 2009).

2.4.1 Interpretación Unilateral.

En ese orden de ideas tenemos que el artículo 15, ibídem, se refiere a la interpretación unilateral en los siguientes términos: “ *durante la ejecución del contrato surgen discrepancias entre las partes sobre la interpretación de algunas de sus estipulaciones que puedan conducir a la paralización o a la afectación grave del servicio público que se pretende satisfacer con el objeto contratado, la entidad estatal, si no se logra acuerdo, interpretará en acto administrativo debidamente motivado, las estipulaciones o cláusulas objeto de la diferencia*”

2.4.2 Modificación Unilateral

Respecto de la modificación contractual contempla el artículo 16 ibídem.

Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios. (...) la entidad adoptará de manera inmediata las medidas que fueren necesarias para garantizar la terminación del objeto del mismo.

Señala Ernesto Matallana al respecto:

Esta cláusula tiene la prerrogativa para las partes de llegar a los acuerdos de voluntades para tratar de modificar las cláusulas que puedan generalizar la paralización del contrato y del servicio público que se pretende prestar con el mismo; sin embargo de no llegarse a un acuerdo, la administración tendrá la facultad de declarar por acto administrativo motivado la modificación del contrato, y si este sufre una alteración del valor inicial en más de un 20% se autoriza la contratista para rescindir de sus obligaciones y no seguir adelante el contrato.(Camacho, 2009).

2.4.3 Terminación Unilateral

De igual modo el artículo 17 *ibídem* establece la terminación unilateral cuando dispone

La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos: 1o. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga. 2o. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista. El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-454 de 1994, en la medida en que la incapacidad física permanente impida de manera absoluta el cumplimiento de las obligaciones específicamente contractuales, cuando ellas dependan de las habilidades físicas del contratista. (...) Sin embargo, en los casos a que se refieren los numerales 2o. y 3o. de este artículo podrá continuarse la ejecución con el garante de la obligación.

Agrega la Corte Constitucional en Sentencia que si bien en el numeral 2 se establece la causal de incapacidad física permanente del contratista; para dar por terminado unilateralmente, esta causal no debe entenderse en el sentido que la persona del contratista, por el solo hecho de sufrir una incapacidad física permanente, este destinada a no continuar con la ejecución del contrato, y que el Estado de manera inmediata dé lugar a la terminación unilateral, sino depende de las situaciones sobrevinientes que puedan legar a presentarse.

2.4.4 De la Caducidad.

La ley contractual también permite la inclusión de otra cláusula excepcional como lo es la caducidad y sus efectos según el artículo 18 *ibídem*.

La caducidad es la estipulación en virtud de la cual si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencia que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre (...) Si se declara la caducidad no habrá lugar a indemnización para el contratista, quien se hará acreedor a las sanciones e inhabilidades previstas en esta ley. La declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento.

El contrato Estatal, es entonces un acuerdo de voluntades donde la administración pública cumple con los fines del Estado a través de particulares; es así como cada Entidad tiene un poder excepcional del cual es titular para poder declarar la caducidad mediante acto administrativo motivado de un contrato, siendo así la caducidad una de las cláusulas más importantes del contrato Estatal, ya que es una facultad donde tiene la potestad frente al particular y la ejerce con el fin de garantizar la ejecución del contrato y evitar así un perjuicio grave y directo.

Sin embargo en la práctica los efectos de la declaratoria de caducidad tienen profundas consecuencias jurídicas, para el caso objeto de estudio el contrato 137 de 2007 de Trasmilenio En efecto, firmas interventoras advirtieron que existían graves incumplimientos; que el contratista se encontraba en una grave iliquidez financiera; que la obra estaba totalmente paralizada; que ya se habían hecho innumerables requerimientos y que el interventor solicitaba al IDU que se aplicara la caducidad del contrato; finalmente se inició el trámite de caducidad aunque de forma tardía y que a la postre terminó con la cesión del mismo.

3. RESEÑA DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA 137 DE 2007

3.1 Antecedentes de la Fase III de Transmilenio

La malla vial de Bogotá ha sido un tema que siempre ha preocupado al gobierno nacional y distrital, la idea de complementar el sistema masivo de transporte en la capital es considerado como uno de los grandes retos. La construcción y adecuación de las vías principales de Bogotá han tomado gran impacto social, ambiental y cultural, ha mejorado en cierta medida la imagen de una ciudad, que por ser capital y principal para la economía del país, debe proyectarse para que se vea atractiva e incentive a los extranjeros a visitarla y porque no a los ciudadanos a conservarla y ayudar a mejorar la calidad de vida de los bogotanos.

Es por ello que Transmilenio es parte fundamental del progreso de la ciudad en cuanto a movilidad, no se puede dejar de lado los inconvenientes que tiene todo proyecto, dadas las condiciones de uso, espacios públicos, construcciones, adecuaciones de agua, electricidad y otros servicios públicos domiciliarios, lo que ocasiona que estos proyectos no puedan realizarse en el tiempo destinado según la planeación que haya efectuado para cada etapa.

Ahora bien, Bogotá en el transcurso de los años cuenta con varias vías de cuyo principal forma de movilización para la ciudadanía es el sistema de transporte masivo, y una de sus últimas obras públicas se vio inmersa en sendos problemas jurídicos, involucrando a varias entidades estatales, dado que por su misión y visión debían estar participando en los procesos licitatorios de manera directa. Es el caso de la Alcaldía Mayor de Bogotá y el IDU (Insituto de

Desarrollo Urbano), principalmente, por cuanto para el desarrollo de la malla vial, esta última cuya misión es: *“El desarrollo de proyectos urbanos integrales para mejorar las condiciones de movilidad en términos de equidad, inclusión, seguridad y accesibilidad de los habitantes del Distrito Capital, mediante la construcción y conservación de sistemas de movilidad y espacio público sostenibles”*. A su vez, la Visión del Instituto de Desarrollo Urbano contempla que: *“A 2016 el IDU será una entidad técnica e institucionalmente fortalecida, confiable, responsable y transparente, reconocida por desarrollar proyectos óptimos e innovadores de infraestructura que mejoren la calidad de vida de los habitantes del Distrito Capital, y den respuesta a las exigencias del modelo de desplazamiento intermodal y a los retos del cambio climático”*.

Las obras públicas que ha desarrollado el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU - se han visto inmersas en situaciones que no permiten el cumplimiento de su misión y visión, caso concreto y más visible ha sido el tema de la presente investigación, en uno de sus tramos.

Para la presente investigación nos centraremos en la obra pública de la tercera fase de Transmilenio, dado que por su importancia en la destinación de recursos, adecuación de una vía principal de acceso y descongestión de vías y transporte de la población, presentó inconvenientes que culminaron en procesos de tipo penal, fiscal, disciplinario, civil, involucrando a la administración del señor Alcalde de la época Dr. Samuel Moreno, a algunos de sus colaboradores en su administración y a quienes participaron en el proceso licitatorio siendo contratados para llevar a cabo esta obra pública de gran magnitud y reconocimiento para la ciudad y para el país.

3.2 Análisis del contrato de obra Pública N° 137 de 2007

La Fase III de Transmilenio, según esquema suministrado por el Diario El Espectador, presenta un esquema sobre los contratos suscritos para la puesta en marcha de la obra pública en la calle 26 y carrera 10ª; desarrollado en cinco (5) grandes grupos. Grupo 1-Contrato 134/2007), Grupo 2- Contrato 135/2007), Grupo 3- Contrato 136/2007), Grupo 4- Contrato 137/2007) y Grupo 5- Contrato 138/2007). (Diario El Espectador, 2011).

Tabla No.1. Contratos suscritos con ocasión la obra pública de Transmilenio Fase III de Transmilenio

Grupo No.1 Contrato 134 de 2007. (Portal del 20 de Julio, Alameda y calle 31 sur)	Plazo: 85 meses. Inicio: 17 de junio de 2008. Valor: \$146.228 millones	Constructora: Constructora San Diego Milenio S.A.	Sin justificación se cambió dos veces el presupuesto oficial, aumentando casi 10%. La falta de diseños generó un retraso y que el IDU diera un nuevo plazo de entrega hasta enero del 2008. También hubo retrasos en la entrega de predios. Esto generó gastos adicionales a cargo del presupuesto del IDU, avaluadas en casi \$9 mil millones de pesos.
Grupo No.2 Contrato 135 de 2007.: (Calle 30 sur hasta la calle 7 por la carrera Décima)	Plazo: 84 meses. Inicio: 17 junio de 2008 Valor: \$178.304 millones	Constructora: Consorcio Metrovías S.A.	Se cambió la geometría de la vía, debido a un error conceptual del consultor de los diseños originales. Las inconsistencias hicieron que el contratista indicara que el dinero asignado no alcanzaba para terminar la obra. Tampoco se entregaron todos los predios y aún existen varios por entregar. Todo se tradujo en sobrecostos que sumaron alrededor de \$64 mil millones.
Grupo No.3 Contrato 136 de 2007 (Calle 7 con Décima hasta la calle 26 bajando por la Tercera)	Plazo: 84 meses Inicio: 17 junio de 2008 Valor: \$291.947 millones	Constructora: Constructora Fase III S.A	Sin justificación se hicieron dos variaciones al presupuesto oficial y se modificó la experiencia del proponente. Pese a que se aumentó el presupuesto, no modificaron condiciones económicas para los proponentes. No se tenían los diseños completos.

			<p>Luego de firmar el contrato, el 28 de diciembre de 2007, el acta de inicio se firmó seis meses después, pese a que en el contrato se estableció plazo de un mes. Se estableció la actividad de actualización de estudios y diseños, sin que estuviera en los pliegos, ni en el contrato. Se pagó la actualización de diseños con recursos destinados a la ejecución de las obras. Además, se adicionó al contrato unos tramos correspondientes a obras de valorización. Todo generó retrasos y sobrecostos de casi \$38 mil millones.</p>
<p>Grupo 4 Contrato 137 de 2007 Calle 26, de la carrera 19 a la transversal 76</p>	<p>Plazo: 86 meses Inicio: 17 junio de 2008 Valor: \$315.580 millones</p>	<p>Constructora: Unión Temporal Transvial. Cedido a Conalvías S.A.</p>	<p>Se abrió licitación sin los diseños, sin permisos, ni adquisición de predios. Se hicieron constantes modificaciones al contrato, con más plazos, reprogramación de obras y mayores costos en ajustes de diseños. “El atraso obedece al incumplimiento del IDU”, dice la investigación. Este contrato lo cedieron el 17 de febrero de 2010. Se aumentó el plazo y se excluyeron obras, y pese a esto aumentó de \$316 mil millones a \$468 mil millones. Destaca la Fiscalía, que pese a que Transvial presentó alternativas para terminar la obra, sin generar gastos al Distrito, no aceptó propuesta alguna. La Fiscalía agregó que está documentada la información de los Nule, que indicaron que la cesión del contrato fue irregular. Eran para diseñar las obras de la Fase III de Transmilenio y estaban programados hasta agosto del 2007. Sin embargo, para esa fecha no estaban completos los diseños, pero el IDU abrió la licitación de obras. No les exigieron a los contratistas completar los trabajos y liquidaron los contratos como si estuvieran completos. Este contrato generó gastos adicionales evaluados en casi en (sic) \$70 mil millones.</p>

<p>Grupo 5 Contrato 138 de 2007 Calle 26, de la transversal 76 hasta la carrera 97.</p>	<p>Plazo: 86 meses. Inicio: 17 junio de 2008 Valor: \$\$218.798 millones</p>	<p>Constructora: Infraestructuras Urbanas S.A.</p>	<p>Hubo cambios en los diseños originales y en las áreas entregadas en algunos predios del Patio Garaje. Actualmente no hay diseños definitivos del Patio Garaje, ni fecha de entrega de varios predios. Se han generado mayores cantidades de obras y obras complementarias para redes, de demoliciones y desvíos, ante las dificultades en la adquisición de predios. A la fecha, el contratista y la interventoría no han realizado el balance económico del contrato. Estas irregularidades han generado sobrecostos cercanas a los \$43mil millones.</p>
<p>Contrato De consultoría Número: 129 y 133 del 2005</p>	<p>Eran para diseñar las obras de la Fase III de Transmilenio y estaban programados hasta agosto del 2007. Sin embargo, para esa fecha no estaban completos los diseños, pero el IDU abrió la licitación de obras. No les exigieron a los contratistas completar los trabajos y liquidaron los contratos como si estuvieran completos. Además, el IDU les reconoció a los contratistas de las consultorías pagos adicionales que suman casi \$3 mil millones, por reclamaciones de restablecimiento económico, sin tener en cuenta que las modificaciones debían correr por cuenta de los consultores. Todo esto generó que el IDU tuviera que hacer adiciones a los contratos de obra, para que fueran los constructores quienes completaran los diseños.</p>		

Tomado de: Noticia Diario El Espectador 2011.

Así pues, al realizar un análisis del contrato No.137 de 2007, grupo 4, desde su etapa precontractual, analizamos que el proceso contractual del inicio de la fase III de Transmilenio, se traduce en una falta de planeación por parte de la administración en detallar más allá de la entrega de predios, de pagar y de cooperar con la firma contratada. De allí las falencias en las que se incurrió en la ejecución de la obra pública y sus consiguientes hallazgos fiscales, disciplinarios, penales y civiles en las cuales se encontraron inmersas las partes.

Este contrato ha sido objeto de múltiples informes de entes de control, de noticias, incluso de muchos temas de investigación, dado su alcance, magnitud, valor y condiciones con las cuales se desarrolló en todas sus etapas precontractuales y pos contractuales. De allí que se

extraerán algunas de ellas, iniciando con los informes que la Contraloría ha realizado, tomando como base los efectuados en las vigencias 2012 y 2013.

El informe de la Contraloría de fecha diciembre de 2012, (Contraloría General de la República, 2012), indica sobre la auditoría realizada al Instituto de Desarrollo Urbano IDU, adelantadas en la Fase III de Transmilenio, evidenciando veintisiete (27) hallazgos administrativos con posible alcance fiscal, disciplinario y penal. Para el caso que nos ocupa, el informe en su hallazgo No.15, hace alusión al mayor valor por ajustes a los contratos de obra. En el caso específico del Contrato No. 137 de 2007, indica que el monto que excede el valor pactado inicialmente es por la suma de DOCE MIL OCHOCIENTOS VEINTICINCO MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CUATRO PESOS (\$12.825.379.404.00).

Así mismo, el hallazgo No. 18. Amortización Anticipo del contrato 137 de 2007, presenta un detalle de la amortización del anticipo, concluyendo que obedecieron a las irregularidades en la legalización y reconocimiento de los registros de las Actas 15 y 16 suscritas en 2011,

Un nuevo informe de la Contraloría de diciembre de 2013 (CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, 2013), “Informe de Resultados de Actuación Especial de Fiscalización para cuantificar las obras pendientes por ejecutar de los contratos de obra de la fase III de Transmilenio No. 050, indica en sus hallazgos 4.4.3. y 4.4.4 sobre las comunicaciones emitidas por los interventores de los contratos ... 137 de 2007, sobre los pendientes relacionados en las acta de terminación y recibo de la etapa de construcción de los contratos ... no cancelados a los

contratistas, y sobre la dificultad de valorar los pendientes de obra por actividad cuando el valor de la construcción es a precio global.

Finaliza la Contraloría el Informe arriba mencionado, bajo el No.050, concluyendo, sobre el Contrato No.137 de 2007, que se cuantificaron los pendientes de obra por cancelar al contratista Grupo Empresarial Vías Bogotá SAS, por la suma de MIL DOSCIENTOS ONCE MILLONES SETECIENTOS VEINTINUEVE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS (\$1.211.729.446.00). Así mismo informa sobre la cifra que el IDU adeuda para la etapa de construcción por un valor de QUINCE MIL TRESCIENTOS SESENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS SIETE PESOS (\$15.368.477.607.00) dato informado por el Instituto de Desarrollo Urbano y los registros contables junto con la revisión del balance financiero elaborado por este ente de control.

La Procuraduría General de la Nación, en Boletín No. 215 de marzo de 2010(Procuraduría General de la Nación, 2010), da a conocer una serie de recomendaciones al proceso de cesión de contrato de las obras de la calle 26, indicando:

En desarrollo de la actuación preventiva adelantada frente al trámite de autorización por parte del IDU, de la cesión del contrato 137 de 2007, celebrada entre la Unión Temporal Transvial y el Grupo Empresarial Vías Bogotá SAS, la Procuraduría General de la Nación presentó varias recomendaciones al respecto. (...) 1. Verificar la posición del Asegurador del contrato de obra IDU 137 de 2007, respecto de la cesión efectuada (...). 2. Teniendo en cuenta la naturaleza de la liquidación de los contratos (...), se sugirió suscribir entre

las partes del contrato de obra (IDU/UNIÓN TEMPORAL TRANSVIAL) acta de liquidación parcial... 3. Toda vez que, de los hechos analizados, se puede evidenciar la existencia de posibles reclamaciones de carácter económico tanto del CEDENTE (Unión Temporal Transvial), como del Cesionario (GRUPO EMPRESARIAL VIAS BOGOTÁ SAS), y del IDU, ... la Procuraduría, planteó a las partes la utilización de la figura de la conciliación, ... 4. Revisar el literal F) del objeto social de la sociedad GRUPO EMPRESARIAL VIAS BOGOTÁ SAS, frente a la naturaleza de ésta, como sociedad de objeto único. 5. Teniendo en cuenta que el contrato de cesión está sujeto al cumplimiento de una obligación, como es el hecho de que el cedente libere los derechos económicos del contrato de obra IDU 137 de 2007, se aconsejó (...), no se den por terminado los procedimientos de multa y caducidad en gestión. 6. Revisar el contrato de cesión suscrito entre la UNION TEMPORAL TRANSVIAL y el GRUPO EMPRESARIAL VIAS BOGOTÁ SAS, en lo atinente a la posibilidad de que el CEDENTE pague al CESIONARIO, el valor del anticipo girado por el IDU,...; por tal motivo, no es viable jurídicamente que se hable de un pago del CEDENTE al cesionario del valor del anticipo. Se recordó que la incorrecta inversión del anticipo no solo resulta ser un incumplimiento grave del contrato, que puede generar la declaración de siniestro correspondiente, sino que además implica responsabilidad civil, penal y fiscal del contratista. 7. Revisados los fundamentos jurídicos de la cesión efectuada,... los miembros de una promesa de sociedad futura,..., responden de forma solidaria por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, como un consorcio. 8. Verificar la cláusula quinta del OTROSÍ No. 5 del contrato de obra No. IDU 137 DE 2007, en tanto que, el IDU se encuentra tramitando actuaciones administrativas de imposición de multas y de

caducidad, derivadas del presunto incumplimiento por parte del contratista; y en el documento de cesión y en el Otrosí al contrato de obra, se plantea la posibilidad de que se reclame la mayor permanencia en obra que se haya generado hasta la fecha de la cesión...

Este pronunciamiento de la Procuraduría evidencia su participación activa en el proceso preventivo de la ejecución del contrato objeto de estudio, conformando una serie de recomendaciones muy puntuales que permiten generar lineamientos para así evitar futuras actuaciones e informes que conlleven a la firma cesionaria a incurrir en situaciones que no permitan culminar el proyecto. Se destaca la intervención de la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, dado que detalla cada uno de los posibles en los cuales puede verse afectado el proyecto.

A su vez, el ESPECTADOR en noticia de fecha 9 de mayo de 2008, (El Espectador, 2008), indica que la construcción estaría a cargo de los Consorcios Promesa de Sociedad San Diego S.A. y Consorcio Metrovías S.A.; informó que los diseños estaban listos con una intervención de 7.2 km., fase que contaría con ocho estaciones sencillas, dos intermedias, un portal y patio para la guarda de los vehículos; se destacó que dicha construcción se dividió en tres grupos:

Tabla No.2. Grupos que delimitan la obra y costo de cada uno

✓	Cuadrante de la calle 31 sur y la calle 30ª sur, entre las carreras 5 y 10 Este tramo incluye el patio y el portal	Costo \$ 146.226 millones
✓	Desde la calle 30ª sur hasta la calle 7, incluyendo la conexión por la calle 6ª con la troncal de la Caracas	Costo: \$ 178.304 millones
✓	Entre las calles 7 y 34, así como en la Calle 26 entre la carrera 19 y la Av. 19 con carrera 3	Costo \$291.947 millones.
Costo total		\$616.477 millones

Tomado de: Noticia Diario El Espectador 2008.

Indicó la noticia además que la obra sería ejecutada, según el IDU, en plazo de 22 a 25 meses, según el grupo, además que para la construcción de la troncal carrera 10 y calle 26 fue a precio global, es decir, que los componentes del proyecto están incluidos en el valor total de la obras, vale decir, calzadas, portales, patios, espacio público estaciones, puentes, entre otros).

Este contrato se pactó inicialmente por una duración de ochenta y seis (86) meses de plazo. Inició el 17 de junio de 2008 y su valor inicial fue pactado por la suma de TRESCIENTOS QUINCE MIL QUINIENTOS OCHENTA MILLONES DE PESOSOS (\$315.580.000.000.00), obra contratada con la firma UNION TEMPORAL TRANSVIAL, pese a haber presentado alternativas para terminar la obra sin general costos adicionales, el Distrito no acepto y luego cedido a CONALVIAS el 17 de febrero de 2010.

Tuvo falencias desde su etapa precontractual, dado que se inició la licitación sin el lleno de los requisitos que contempla la Ley 80 de 1993, entre ellos, sin diseños, permisos y la adquisición de predios. Hubo modificaciones constantes al contrato en plazo, reprogramación de obras y ajuste de diseños, al parecer por incumplimiento por parte del IDU; se aumentó

nuevamente el plazo y se excluyeron obras, aumentando el valor a CUATROCIENTOS SESENTA Y COHO MIL MILLONES DE PESOS (\$468.000.000.000.00).

Sobre los predios involucrados en la obra pública, se debe tener en cuenta lo afirmado por el Dr. Ricardo en su obra Los contratos administrativos: “...*las obras públicas afectan a un inmueble: a su construcción, a su reparación o a su sostenimiento...*” (VELASCO, 1927). Es importante tener en cuenta que toda obra pública afecta a uno (s) inmueble (s), a su construcción, luego debe ser una previsión por parte de la administración y de la firma contratante sobre los daños que pueda causar a los inmuebles por donde se ejecute la obra pública, caso que no ocurrió en los predios cercanos a la vía por donde el Sistema de Transmilenio tendría su curso, luego se concluye que por la falta de planeación, la ciudadanía se vio inmersa en situaciones que no debía soportar y que los llevó posiblemente a demandar a todos los intervinientes, vale decir administración, contratistas, por la responsabilidad que cada uno tiene al interferir en el proceso contractual, tanto en su desarrollo como en la ejecución.

Otro reportaje realizado por un noticiero nacional ilustra sobre otro inconveniente que ha sufrido el contrato, data de fecha febrero 13 de 2010, y en el cual indica sobre una orden de embargo y retención de dineros de dicho contrato, el cual fue promovido por una firma Doble AA Ingeniería que sufrió incumplimiento en los pagos, deuda que suma 2.400 millones de pesos, con ocasión al mantenimiento en los tramos 3 y 4 estipulados en el contrato mencionado, por parte de la empresa de los Nule Consorcio Constructora Transvial.(Noticias Uno la Red Independiente)

En el Pliego de Cargos formulado por la Procuraduría General de la Nación (proceso IUS-2010-375030,(Procuraduría General de la Nación, 2011) indica que:

...se detalla que sobre los contrato 137 y 137 y otros, hubo inexistencia de conexidad en los proyectos de valorización 122 A y 122 con las vías de desvío aprobadas para los contratos en mención, esto con ocasión a que el IDU celebró unos adicionales el 18 de noviembre en la vigencia de 2009...

Para el contrato que nos ocupa, indica además la Procuraduría:

...se agregaron obras correspondientes al proyecto 122 (V Mariscal Sucre de la Calle 19 a la calle 62), incluido en el grupo I de valorización... Así mismo menciona que no hubo selección objetiva en la escogencia del contratista dado que estos contratos adicionales de obras independientes no necesarias para el cumplimiento del contrato principal.

El mismo documento de la Procuraduría indica en cuanto a la falta de control e intervención oportuna en la ejecución, lo que conllevó a un detrimento patrimonial, información que se detallará más adelante sobre los controles.(Procuraduría General de la Nación)

Este documento es indispensable para la investigación dado que señala el recorrido de todos los contratos que se desarrollaron con ocasión a la obra de la Fase III de Transmilenio.

Reseña sobre el contrato 137 de 2007 el objeto, el cual quedó determinado para adecuar la calle 26 –Av. Jorge Eliécer Gaitán – al Sistema de Transmilenio y su respectivo mantenimiento; la Unión Temporal a quien se le adjudicó estaba conformada por las firmas

CONDUZ S.A.; Tecnología e Ingeniería Avanzada S.A.; Megaproyectos S.A.; Maquinaria; Ingeniería y Construcciones S.A.; Bitácora Soluciones Cía. Ltda. y Translogistic S.A., firma que cedió el contrato al Grupo Empresarial VIAS BOGOTA –GEVB. (Procuraduría General de la Nación)

Así mismo, señala sobre las condiciones del contrato que el plazo de 86 meses estaba determinado para desarrollar: la pre construcción -4 meses; construcción del tramo III -16 meses; construcción del tramo IV -22 meses y mantenimiento -60 meses. Así mismo se firmó otro sí No.6 (04 de marzo de 2010), se actualizó el plazo (97.5 meses y 16.5 meses para construcción, con fecha de terminación 18 de julio de 2011) y se formalizó la cesión del contrato entre la UT TRANSVIAL y el cesionario Grupo Empresarial Vías de Bogotá SAS –GEVB.

Indica a su vez la Procuraduría sobre la solvencia económica a la que se vio sometida la firma contratista en 2009 por diferentes motivos, lo que condujo a la reducción de personal, no pago de salarios, disminución en las trabajos, adquisición de maquinaria, aun cuando se le hubiere girado anticipo por la suma de OCHENTA Y UN MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y UN MIL VEINTICUATRO PESOS (81.246.831.024.00). La labor por parte del IDU al declarar el siniestro por el incumplimiento en el buen manejo del anticipo generó el inicio de un proceso de responsabilidad fiscal.

La firma contratista a su vez presentó reclamación para reestablecer el equilibrio económico; el incumplimiento de la firma durante el primer semestre de 2009 se veía reflejado en la poca visibilidad de las obras a que se había comprometido, dando la opción a la

Administración de iniciar el proceso de caducidad el 28 de enero de 2010, culminando con la cesión a La Sociedad Grupo Empresarial Vías Bogotá SAS –GEVB, mediante otrosí No.5 de fecha 3 de marzo de 2010. Posteriormente se firmó el otrosí No.6 a fin de poder cumplir en los tiempos establecidos, pero trajo como consecuencia el pago adicional de más de veintiocho millones de pesos para gastos administrativos y mano de obra y como compensación del tiempo de atraso (17 meses) en la entrega de la obra.

3.3 Condiciones de terminación de la obra

Finalmente, el Informe de la Contraloría denominado CGR-CDIFTCEDR No.50 de 2013, de fecha 13 de diciembre de 2013, *“Informe de Resultados de Actuación Especial de Fiscalización para cuantificar las obras pendientes por ejecutar de los contratos de obra de la Fase III de Transmilenio”*.(República C. G.) Al Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, concluye al contrato 137 de 2007, objeto del presente estudio que:

...Los pendientes de obra del contrato No.137 de 2007, se encuentran valorados en \$1.211.729.446.00, los cuales no han sido cancelados a la fecha al contratista (Grupo Empresarial Vías Bogotá SAS, según lo informa la interventoría del contrato mediante comunicado No.CINT-174C-2292 del 8 de Noviembre de 2013...

Así mismo el informe indica:

...el contrato registra un saldo por pagar para la Etapa de Construcción por valor de \$15.368.477.067, según lo informa el IDU, de acuerdo a los registros contables y la

revisión al balance financiero efectuado a la fecha por la Coordinación Técnica del Contrato –Grupo 4.

La Contraloría se ha pronunciado en informes como los mencionados anteriormente, sobre las falencias en los contratos suscritos para adelantar la obra de Transmilenio Fase III, hallazgos que dan cuenta de cifras exorbitantes pendientes por pagar, lo que deduce sobre el manejo inadecuado de los anticipos otorgados y de los recursos girados para la destinación de la obra pública. Esto permitió que se iniciaran procesos fiscales con incidencias disciplinarias, penales y civiles, en contra de la administración del Dr. Samuel Moreno. Alcalde de la época, de los contratistas y de todas aquellas personas que incidieron en el desarrollo de los contratos de obra pública.

4. ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL EN LA FASE III DE TRANSMILENIO – CONTRATO No.137 DE 2007

En los Procesos contractuales se puede presentar que los Servidores Públicos se enfrenten al incumplimiento de normas contractuales y en ese momento tienen que entrar a responder de acuerdo con los diferentes tipos de responsabilidades; es por esta razón que en el caso que analizamos en este estudio estos procesos en los que incurrió el contratista en el contrato 137 de 2007 de la fase III de Transmilenio.

4.1 Responsabilidad Administrativa

Se llama responsabilidad administrativa a aquella responsabilidad que surge cuando se causa un daño por quien ejerce un cargo público, este daño causado puede darse por la acción u omisión de un acto administrativo.

La responsabilidad administrativa es propia de quienes ejercen una función pública; que con una decisión llegan a causar un perjuicio que produce efectos jurídicos y es así como resulta entonces la configuración de estas responsabilidades que trae implicaciones de diferente tipo.

4.2 Responsabilidad Disciplinaria

Respecto de la responsabilidad disciplinaria, está regulada por la Ley 734 de 2002,
Art 2°:

Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias. El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios judiciales, es la jurisdicción disciplinaria. La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.

En esta ley se juzgan las actuaciones de los servidores públicos dentro del marco de sus funciones administrativas y legales, este tipo de responsabilidad es aparte de los demás tipos de responsabilidad y de acuerdo al art. 23 ley 734 de 2002 Artículo 23.

La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.

El órgano sobre el cual recae la facultad de investigación disciplinaria es la Procuraduría General de la Nación; es este quien tienen poder preferente para llevar a cabo las investigaciones o delegarlas en las oficinas de control interno.

Respecto del caso objeto de estudio la Procuraduría abrió investigación a varios funcionarios del Distrito a quienes encontró responsables disciplinariamente por todas las irregularidades presentadas en el proceso de contratación para el desarrollo de la fase III de Transmilenio.

Frente a los hechos El procurador general de la Nación manifestó lo siguiente: “se confirmó la sanción de destitución e inhabilidad a funcionarios y ex funcionarios del Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, tras encontrarlos disciplinariamente responsables por irregularidades Al resolver el recurso de reposición se confirmó la decisión disciplinaria a las siguientes personas:

Liliana Pardo Gaona, ex directora General del IDU, destitución e inhabilidad por 18 años por irregularidades en la vigilancia y control de anticipos; contratación de faltantes de estudios y diseños para la ejecución de las obras de la calle 26 y la carrera 10; y por suscribir contratos adicionales con los que se eludió la selección objetiva en los proyectos de valorización del Acuerdo 180 de 2005.

Inocencio Meléndez Julio, ex director Técnico Legal, destitución e inhabilidad por 17 años, por irregularidades relacionadas con la vigilancia y control de anticipos; autorizar la contratación de

faltantes de diseño para estudios de la Fase III de Transmilenio; por no orientar jurídicamente el trámite de imposición de multas a contratistas y por la suscripción de contratos adicionales.

Carmen Elena Lopera Fiesco, directora Técnica de Construcciones, destitución e inhabilidad por 16 años, por irregularidades relacionadas con la contratación de faltantes de estudios y diseños; imposición de multas a contratistas y suscripción de contratos adicionales.

Aldemar Cortés Salinas, subdirector Técnico de Ejecución de Obras, destitución e inhabilidad por 14 años por irregularidades relacionadas con los estudios y diseños y la suscripción de contratos adicionales.

Rafael Hernán Daza Castañeda, director técnico de Planeación, destitución e inhabilidad por 14 años, por irregularidades en la aprobación de contratos adicionales.

Luís Esteban Prada Bretón, ex subdirector General del IDU, destitución e inhabilidad por 14 años, irregularidades relacionadas con los estudios y diseños y la suscripción de contratos adicionales.

Marta Mercedes Castrillón Simonds, directora técnica de Predios, suspensión e inhabilidad por 11 meses, por no adelantar con eficiencia el procedimiento legal para la adquisición de predios necesarios para la ejecución de las troncales de la calle 26 y la carrera 10 de la fase III de Transmilenio.

En relación con la señora María Clemencia Cantini Ardila, subdirectora técnica de Gestión Contractual de la Subdirección General Jurídica, se repuso parcialmente la decisión en cuanto al cargo relacionado con la imposición de multas a contratistas pero dejó en firme la decisión en cuanto al cargo por irregularidades relacionadas con la suscripción de contratos adicionales por lo cual se modificó la inhabilidad que pasó de 14 a 12 años.

De igual manera, la sanción de destitución e inhabilidad por 14 años impuesta al señor Luís Eduardo Montenegro quedó en firme al no haber interpuesto recurso de reposición contra el fallo de única instancia”.(www.Procuraduria.gov.co)

Para el caso del Señor Samuel Moreno Alcalde de la ciudad de Bogotá en su momento, El Señor Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado también se pronunció al respecto así: “confirmó el fallo de única instancia, proferido el pasado 24 de octubre de 2011, en el que impuso sanción de suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial por doce meses”.

El señor Moreno Rojas fue declarado disciplinariamente responsable por omitir adelantar acciones administrativas frente a las irregularidades presentadas, por espacio de casi tres años, en obras de infraestructura de vital importancia para el Distrito Capital, como las de la Fase III de Transmilenio, los contratos 071 y 072 de la malla vial y los contratos por obras del Acuerdo 180 de 2005 provenientes de valorización a cargo del IDU.

Al resolver el recurso de reposición, el Jefe del Ministerio Público precisó que en su condición de Alcalde Mayor, Samuel Moreno Rojas no adelantó ninguna acción tendiente a evitar, controlar o minimizar las múltiples irregularidades que se presentaron durante la ejecución de proyectos de infraestructura y movilidad en la ciudad.(www.Procuraduria.gov.co)

4.3 Responsabilidad Penal

La responsabilidad penal aplica cuando frente a actuaciones de servidores públicos y/o particulares que cumplan funciones públicas; vulneren o pongan en riesgo bienes jurídicos amparados por el Estado, se configura cuando la conducta realizada está tipificada de acuerdo a la ley penal.

La responsabilidad penal la impone el Estado, y consiste en una pena que busca castigar al delincuente e intentar su reinserción para evitar que vuelva a delinquir. Este tipo de responsabilidad se presenta cuando el funcionario ha realizado una conducta que se tiene tipificada como delito en el Código Penal; entre ellas podemos mencionar: el peculado, el cohecho, el prevaricato; o cuando exista por parte del servidor público un interés ilícito en la celebración de contratos, para provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o de sus funciones; o Cuando trámite cualquier actuación contractual sin el cumplimiento de los requisitos legales o esenciales como la celebración o la liquidación del contrato, para obtener un provecho ilícito para sí mismo, para el contratista o para un tercero.(<http://www.gerencie.com/sobre-la-responsabilidad.html>)

Para el caso analizado tanto los contratistas de la firma Unión Temporal Transvial como los funcionarios públicos involucrados en esta investigación fueron declarados culpables y condenados no solo disciplinariamente sino también a penas principales privativas de la libertad.

4.4 Responsabilidad Fiscal

Según la Ley 610 de 2000 define en su artículo 1° la responsabilidad fiscal como;

El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Este tipo de procesos se adelanta a servidores públicos cuando se presume que con su conducta se está realizando algún tipo de detrimento patrimonial, tiene como finalidad buscar la reparación del daño que se llegó a causar, ya que sus sanciones son de tipo económico.

En el caso objeto de estudio la Contraloría General de la República adopto actuaciones especiales de fiscalización para cuantificar las obras pendientes de ejecutar y entregar por parte de los contratos de la Fase III de Transmilenio; el resultado de esta actuación que se realizó al IDU; se determinó que los pendientes de obras estaban cuantificados por \$ 1.671.176.107 millones de pesos y que no habían sido cancelados a los contratistas respectivos.

La Contraloría determinó que los riesgos administrativos y patrimoniales existían en la medida que la entidad inicio la etapa de mantenimiento, sin cumplir con la ejecución y entrega a satisfacción de las totalidad de las obras suscritas; lo que llevaría a que las obras pendientes no se construirían y se efectuaría el pago de las mismas sin ejecutarse.

CONCLUSIONES

- Teniendo en cuenta que la contratación en Colombia está regida por normas y principios es justamente el de la Transparencia uno de sus principales ya que se da por entendido que la administración actúa de manera pública y de acuerdo a los preceptos legales; y es por esta razón que es importante que las actuaciones de las Entidades del Estado estén supeditadas al cumplimiento de los Principios que con su cumplimiento llevarían a cabo la correcta ejecución de obras públicas sin favorecimientos; imparcialidades y corrupción.
- La administración, en su afán de adelantar proyectos de inversión en infraestructura, inició procesos de licitación pública, sin el lleno de los requisitos que se contemplan en la Ley 80 de 1993, Estatuto de Contratación, y demás normas que reglamentan el tema, lo que produjo un proceso licitatorio con adjudicación de contratos a firmas que finalmente no cumplieron con el objeto del contrato.
- la licitación objeto de estudio presentó irregularidades en su ejecución, dado que las firmas que organizaron el Consorcio para que fuera adjudicado el contrato de la obra pública 137 de 2007 de la calle 26, malla vial, se vio inmerso en múltiples inconvenientes, lo que provocó que se adelantara el trámite de caducidad y posteriormente la cesión a otra firma; la cual para la terminación de la obra, debió ajustar los precios y plazos, lo que provocó un aumento considerable en el presupuesto designado para tal fin, ocasionando un detrimento patrimonial.

- La demora en la entrega de las obras trajo graves problemas de movilidad, ya que cada día se hacía más lenta, ocasionando entre otras consecuencias afectar la calidad de vida de los capitalinos; pues es evidente el atraso en la infraestructura vial que aunque es necesaria para lograr un desarrollo social y económico para la ciudad; las condiciones en las que se ha desarrollado no logra optimizar el tiempo de desplazamiento para el disfrute de los bienes y servicios y un espacio público de calidad.
- Funcionarios de La administración y contratistas se vieron inmersos en varios procesos de tipo disciplinario, penal y fiscal, dado que desde la etapa precontractual se reflejaron inconsistencias e irregularidades no corregidas en su momento lo que generó retrasos y altos costos en las obras públicas. Es evidente que no se trata solo de acciones sino también de omisiones frente a hechos tan evidentes por ser una de las obras de infraestructura más importantes para la Ciudad.
- Es importante resaltar que los medios de comunicación estuvieron al tanto de los hechos que ocasionaron el detrimento de los recursos del Distrito, brindando información concisa y real, sobre la ejecución de los contratos, específicamente el contrato No.137 de 2007, objeto de la presente investigación.
- En Colombia la contratación estatal es una actividad que está claramente regulada y establece cada una de las etapas del proceso contractual, pero dentro de ese ordenamiento Jurídico no podemos dejar de lado un aspecto tan importante como son Los principios, que también se encuentran bien fundamentados respecto de esta actividad; ya que su desconocimiento

conllevaría a generar nulidades; incumplimiento de contratos o actos de corrupción como pudimos observar en el tema objeto de estudio. Con esto pudimos concluir que la aplicación de los Principios son un primer aspecto para su adecuada ejecución.

- Una de las conclusiones que nos puede llegar a generar preocupación es que aunque cada uno de los partícipes que se vieron involucrados en esta situación contractual, hayan sido investigados y hasta condenados, se logre con estas actuaciones recuperar el total del capital Estatal defraudado, es claro que estos procesos pueden tomar mucho tiempo y finalmente resulte inevitable poder recuperarlo.
- Finalmente queremos concluir afirmando que los principios en la contratación estatal, aunque en algunas ocasiones, son tenidos en cuenta como simples razonamientos de interpretación, sin que se le den la importancia a los mismos en lo que tiene que ver con la aplicación en cada una de las etapas del proceso contractual; la realidad es que la importancia se la da la misma Constitución Política en sus preceptos y hasta la Jurisprudencia del Consejo de Estado le ha justificado tanto ímpetu a los principios constitucionales como normas cuya aplicación y ordenamiento Jurídico se debe cumplir.

REFERENCIAS

IUS-2010-375030.

Consejo de Estado; Sala de lo contencioso administrativo; Sección tercera; C.P. Dra. Myriam Guerrero de Escobar Sentencia, Consejo de Estado; Sala de lo contencioso administrativo; Sección tercera; C.P. Dra. Myriam Guerrero de Escobar Rad. 85001-23-31-000-1997-00423-01(15603) (1 de 12 de 2008).

1150, L. (2007). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/>.

25000-23-26-000-1995-00867-01 (17767) (31 de 01 de 2011).

Acevedo, A. R. (2009). *Contratacion Estatal teoria general y especial*. Bogota: Grupo Editorial Ibañez.

Acevedo, J. R. (2012). *CONTRATACION ESTATAL TEORIGA ENERAL Y ESPECIAL*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (1991). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/index.jsp>. Recuperado el 24 de mayo de 2015

Alcaldía Mayor de Bogotá. (28 de octubre de 1993). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=304>. Recuperado el 24 de mayo de 2015

Alcaldía Mayor de Bogotá. (16 de julio de 2007). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=25678>.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (16 de julio de 2007). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=304>. Recuperado el mayo 24 de 2015

Alcaldía Mayor de Bogotá. (03 de noviembre de 2011). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=44643>.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (12 de julio de 2011). www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=43292. Recuperado el 24 de mayo de 2015

Alcaldía Mayor de Bogotá. (12 de abril de 2012). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=46940#2.1.2>.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2013). Programa de Formación para Servidores Públicos. *Módulo de Contratación Estatal*.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (s.f.). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=304>.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (s.f.).

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=43292>.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (s.f.).

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=53776>.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (s.f.).

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=53776#163>. Recuperado el 24 de 05 de 2015

Beltrán, G. S. (2009). *La ueva contratación pública en Colombia*. Bogotá: Legis.

Beltrán, G. S. (2014). *Estudios de Derecho Contractual Público*. Bogotá: Legis Editores.

Bernal, G. S. (2009). *La nueva Contratacion pública en Colombia*. Bogota : Legis Editores .

CAMACHO, E. M. (2005). *MANUAL DE CONTRATACION DE LA ADMINSTRACION PUBLICA LEY 80 DE 1993* (Primera edicion ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

CAMACHO, E. M. (2005). *MANUAL DE CONTRATACION DE LA ADMINSTRACION PUBLICA LEY 80 DE 1993* (Primera edicion ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Camacho, E. M. (2009). *Manual de la Contratacion de la Admmistracion Publica*. Bogota: Universidas Externado de Colombia.

Colombia Compra Eficiente. (s.f.). Obtenido de <http://www.colombiacompra.gov.co/sites>

Contraloría General de la República. (diciembre de 2012).

file:///D:/Users/sacademica/Downloads/informe_final_auditoria_2012_ctrol_excepciona_l_contraloria_gral.pdf. Recuperado el 24 de mayo de 2015

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. (DICIEMBRE de 2013).

http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/176639597/050_IA_ACTUACION-ESPECIAL-FISCALIZACION-OBRAS-PENDIENTES-CONTRATO-TRANSMILENIO-FASE-III.PDF/65bc7c36-4570-48ec-9505-5333028aa247?version=1.0. Recuperado el 24 de MAYO de 2015

Corte Constitucional. (s.f.). <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-372-02.htm>.

Diario El Espectador. (abril de 2011).

<http://static.elespectador.com/archivos/2011/04/ca21f9d456ec19ce69d2f9e0c1af57ef.pdf>. Recuperado el 24 de mayo de 2015, de <http://static.elespectador.com/archivos/2011/04/ca21f9d456ec19ce69d2f9e0c1af57ef.pdf>

El Espectador. (9 de mayo de 2008).

<http://www.elespectador.com/impreso/bogota/articuloimpreso-transmilenio-tercera-fase>. Recuperado el 24 de mayo de 2015

El Espectador. (4 de agosto de 2010). <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/pecados-de-fase-iii-de-transmilenio-articulo-216905>. Recuperado el 24 de mayo de 2015

El Espectador. (2011). `<iframe src="http://nota.elespectador.com/nodes/articulo/2008/05/n-12998.html" width="100%" height="300" scrolling="no" frameborder="0"></iframe>`.
Obtenido de `<iframe src="http://nota.elespectador.com/nodes/articulo/2008/05/n-12998.html" width="100%" height="300" scrolling="no" frameborder="0"></iframe>`.

h. (23 de agosto de 2012). (M. A. López, Productor) Recuperado el 24 de mayo de 2015

<http://static.elespectador.com/archivos/2011/04/ca21f9d456ec19ce69d2f9e0c1af57ef.pdf>. (04 de 2011). Obtenido de
<http://static.elespectador.com/archivos/2011/04/ca21f9d456ec19ce69d2f9e0c1af57ef.pdf>:
<http://static.elespectador.com/archivos/2011/04/ca21f9d456ec19ce69d2f9e0c1af57ef.pdf>

<http://www.gerencie.com/sobre-la-responsabilidad.html>. (s.f.).

Instituto de Desarrollo Urbano. (s.f.). http://www.idu.gov.co/web/guest/entidad_mision_vision.
Recuperado el 24 de mayo de 2015, de
http://www.idu.gov.co/web/guest/entidad_mision_vision

Jurisprudencia, CE-RAD- 18080.

Noticias Uno la Red Independiente. (s.f.).
<http://noticiasunolaredindependiente.com/2010/02/13/noticias/contrato-de-fase-iii-de-transmilenio-est-embargado/>.

Procuraduría General de la Nación . (s.f.).
http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/portal_doc_interes/5_030511pliego.pdf.

Procuraduría General de la Nación. (19 de marzo de 2010). *Procuraduría General de la Nación*.
Recuperado el 24 de mayo de 2015, de
http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2010/noticias_215.htm.

Procuraduría General de la Nación. (02 de mayo de 2011).
http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/portal_doc_interes/5_030511pliego.pdf. (Procuraduría General de la Nación) Recuperado el 24 de mayo de 2015

Procuraduría General de la Nación. (s.f.). *archivo*
http://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/71_CE-RAD-17767.doc. Recuperado el 24 de MAYO de 2015

Procuraduría General de la Nación. (s.f.).
http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm.

Procuraduría General de la Nación. (s.f.).

http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/portal_doc_interes/5_030511pliego.pdf.

Procuraduría General de la Nación. (s.f.). *IUS-2010-375030*.

Procuraduría General de la Nación. (s.f.).

www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/.../2004/161-02444.doc.

República, C. G. (s.f.).

http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/176639597/050_IA_ACTUACION-ESPECIAL-FISCALIZACION-OBRAS-PENDIENTES-CONTRATO-TRANSMILENIO-FASE-III.PDF/65bc7c36-4570-48ec-9505-5333028aa247?version=1.0.

República, S. S. (s.f.). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html.

Sentencia, 70001-23-31-000-1994-4626-01 (13053) (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera 03 de 05 de 2001).

Sentencia, 15324 (29 de agosto de 2007).

UNO, N. (s.f.). (<http://noticiasunolaredindependiente.com/2010/02/13/noticias/contrato-de-fase-iii-de-transmilenio-est-embargado/comment-page-1/>).

Uno, N. (s.f.). <http://noticiasunolaredindependiente.com/2010/02/13/noticias/contrato-de-fase-iii-de-transmilenio-est-embargado/>.

<http://noticiasunolaredindependiente.com/2010/02/13/noticias/contrato-de-fase-iii-de-transmilenio-est-embargado/>.

Uno, N. (s.f.). <http://noticiasunolaredindependiente.com/2010/02/13/noticias/contrato-de-fase-iii-de-transmilenio-est-embargado/>.

VELASCO, R. F. (1927). *LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS* (1927 ed.). MADRID: LIBRERIA GENERAL DE VICTORIANO SUAREZ.

www.Procuraduria.gov.co. (s.f.).