

**PRÁCTICAS CONTRARIAS AL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD EN MATERIA
CONTRACTUAL EN COLOMBIA.**

AUTOR:

Jaime Duran Escorcía



**UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BARRANQUILLA**

2020

**PRÁCTICAS CONTRARIAS AL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD EN MATERIA
CONTRACTUAL EN COLOMBIA**

AUTOR:

Jaime Duran Escorcía

Tesis de grado como requisito para la obtencion del titulo:

Especialista en Derecho Administrativo

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR

ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BARRANQUILLA

2020

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por bendecirme y por guiarme a lo largo de mi existencia por darme fortaleza en los momentos difíciles y de debilidad y al personal administrativo profesores de universidad Simón Bolívar que sin ellos había sido imposible conseguir este logro como también a los amigos y colegas que me exhortaron a no desfallecer para poder lograr este propósito en mi vida.

DEDICATORIA

El presente trabajo investigativo lo dedico principalmente a Dios por darme fuerza y sabiduría para continuar y obtener este anhelo deseado a mi madre y a mi padre por su amor y sacrificio en todos estos años, a mi esposa por su comprensión y apoyo incondicional y a mis hermanos que siempre han estado hay deseándome lo mejor.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
CAPITULO I.....	10
EL PROBLEMA	10
1.1 Planteamiento del problema	10
1.2. Pregunta Problema.....	11
1.3 Objetivos de la Investigación	12
1.3.1 Objetivo general	12
1.3.2 Objetivos específicos.....	12
1.4 Justificación	13
1.5 Marco Referencial	14
1.5.1 Evolución Histórica de la Contratación Pública Estatal en Colombia	14
1.5.2 Teoría General de los Contratos de Administración Pública	19
1.6 Estrategia metodológica	20
CAPÍTULO II	23
EL ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL.....	23
CAPÍTULO III	37

PRÁCTICAS VIOLATORIAS AL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD EN EL PROCESO CONOCIDO COMO CASO NULE.	37
CAPÍTULO IV	50
DE QUÉ MANERA LAS MALAS PRÁCTICAS CONSTITUYEN EL PARADIGMA DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL EN COLOMBIA.	50
CONCLUSION	57
BIBLIOGRAFÍA.....	59

RESUMEN

La presente investigación se traza sobre la actividad contractual y más específicamente sobre el principio de responsabilidad contenido en la ley 80 de 1993, estatuto de contratación abarcando también la ley 1474 de 2011, conocida como ley anticorrupción. En Bogotá hace ya varios años, se logró descifrar uno de los escándalos corruptos más grandes del país, el cual se encuentra ligado al Contrato 127 de 2007, siendo este uno de los puntos focales de presente investigación. Por tal razón la presente investigación establece como objeto, Identificar las prácticas que violan el principio de responsabilidad previsto en el estatuto de contratación pública (Ley 80 de 1993), tomando como espacio principal el contrato 137 de 2007. De manera específica, se estudia el alcance de este principio sobre las leyes señaladas, a través de la descripción del contrato se establecen practicas violatorias del principio y se establece el paradigma de la actividad contractual en el país. Se desenvuelve como una investigación de tipología descriptiva bajo un enfoque cualitativo, teniendo como principal fuente de información elementos documentales. Los resultados conllevan afirmar que el Contrato 127 de 2007, es el punto de partida del llamado carrusel de la contratación, un hecho corrupto de gran escala, lo cual se vuelve paradigma de la contratación Estatal, al estar vinculados funcionarios del Estado dentro del hecho corrupto, violando y vulnerando de manera continua los distintos principios contenidos en la ley con mayor incidencia en el principio de responsabilidad.

Palabras Claves: Contratación, Estatal, Público, Carrusel, Responsabilidad

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia es la Carta Magna de la República, la normativa principal del país, proclamada en el año de 1991, en dicha normativa general, son consignados deberes, derechos y garantías de la ciudadanía y del Estado. Se conforma como el principio jurídico de lineamientos existentes, organizada a través de postulados colectivos de la declaración de derechos humanos.

Estableciendo un punto de partida, se puede hablar de la responsabilidad, definida como la capacidad de un sujeto, activo de derecho, en aceptar las consecuencias de un acto que se ha ejecutado de manera libre (Rengifo, 2005) Este concepto dentro de la doctrina, enmarca la forma de atender o manejar las consecuencias de actos que se han sucedido, los cuales han causado un daño que debe de ser reparado.

Dentro del apartado de ley del país, el principio de Responsabilidad se encuentra dentro de Estatuto de Contratación pública (Ley 80 del 93), el cual relaciona la responsabilidad como un proceso de equilibrio en la contratación, generando responsables sobre distintas situaciones que pueden romper este principio en el accionar mencionado.

Para efectos de la presente investigación se establece el objeto de identificar cuáles han sido las prácticas contrarias dentro de la contratación estatal, que vulneran dicho derecho consagrado en la Ley, teniendo como espacio principal de estudio el contrato No. 137 de 2007, el cual ha sido marcado como el hecho principal de corrupción de la contratación colombiana y lo cual ha marcado un paradigma de la actividad contractual hoy en día.

La investigación se compone de cuatro capítulos, un capítulo inicial donde se muestra toda la problemática y objetos de estudio, además de un marco referencial y metodológico, para posteriormente desarrollar por capítulos los objetivos específicos trazados, los cuales responden a la pregunta problema sistematizada.

CAPITULO I

EL PROBLEMA

1.1 Planteamiento del problema

En Colombia, la normatividad que orienta el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, faculta a los funcionarios de la administración pública para celebrar contratos que garanticen a la ciudadanía el disfrute de sus derechos y el progreso nacional. De ahí que los procesos de contratación administrativa sean la columna vertebral del quehacer de la administración pública, toda vez que esta última gestiona procedimientos indispensables para la erogación económica, tales como licitación pública, selección abreviada, contratación directa, entre otros.

Con el fin de asegurar coercitivamente los acuerdos pactados en dicho procesos en la contratación, y también la prevalencia del bien público, el estatuto de contratación estatal (Ley 80 de 1993) define principios tales como transparencia, economía y responsabilidad, en los cuales deben enmarcarse todos los procesos de contratación estatal, sean estos de Obra, de Consultoría, de Prestación de servicio, de Concesión, o de cualquier otro tipo.

Sin embargo, pese a las especificaciones preventivas que expresa dicho estatuto, se identifican casos en los que hay un claro rompimiento de las buenas prácticas en las fases de contratación, producto de alianzas irregulares entre grupos empresariales de la construcción e instituciones públicas, toda vez que en forma paralela éstas entidades hacen toda clase de modificaciones a los

pliegos de condiciones de las licitaciones con el objetivo de acomodarlas a firmas específicas y de esa manera garantizar los contratos (De la Calle, 2011).

Como consecuencia de las fallas protocolarias anteriormente señaladas, Colombia padece al día de hoy un alto déficit de vías, puentes y represas que no se concluyen con calidad. De modo que para poder definir la naturaleza de la problemática en mención, es importante acercarse a las causas que, desde los menesteres propios de la contratación estatal, originan las fallas en la calidad, el conocimiento y la experiencia de las obras en materia de infraestructura vial.

Con el examen de este caso particular, se pretende, valga la reiteración, detectar las prácticas irregulares que pudieran realizarse en materia contractual, las cuales violan el Principio de Responsabilidad consagrado en el Estatuto de Contratación Estatal. Para dimensionar tales fallas administrativas y formular un marco de comprensión general de un proceder que últimamente se ha vuelto tendencia en la administración pública, la presente investigación parte del estudio de un proceso contractual específico; a saber: el Contrato No. 137 de 2007, celebrado entre el IDU y la Unión Temporal Transvial, en el cual se suscitaron acciones que, probablemente, generaron la ruptura del Principio de Responsabilidad y uno de los casos de corrupción más grandes del país.

1.2. Pregunta Problema

A través del planteamiento del problema mencionado, se establece la siguiente pregunta problema:

¿Qué tipo de prácticas violatorias al Principio de Responsabilidad en materia contractual se han identificado en el contrato 137 de 2007?

Del mismo modo resalta:

¿Se ha aplicado el Principio de Responsabilidad en materia de Contratación Estatal tal como lo establece el Estatuto de la Contratación Estatal y la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado?

1.3 Objetivos de la Investigación

1.3.1 Objetivo general

Analizar las prácticas que violan el principio de responsabilidad previsto en el estatuto de contratación pública (Ley 80 de 1993), tomando como espacio principal el contrato 137 de 2007.

1.3.2 Objetivos específicos

Analizar el alcance del Principio de Responsabilidad en materia de Contratación Estatal, examinando para tal efecto el Estatuto de Contratación Estatal y la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado.

Definir las prácticas violatorias al Principio de Responsabilidad en materia contractual, tomando como referente el contrato 137 de 2007.

Explicar de qué manera tales prácticas constituye el paradigma de la actividad contractual pública en Colombia.

1.4 Justificación

La investigación presente muestra una problemática sobre el uso de prácticas violatorias al Principio de Responsabilidad Contractual, teniendo como finalidad principal develar las prácticas de la actividad contractual del Estado constitutivas de violación al Principio de Responsabilidad previsto en la Ley, la justificación se puede abordar a partir de las siguientes aristas:

- **Conveniencia:** se estima que esta investigación puede ser útil para que las instituciones encargadas de realizar selecciones de oferentes en los procesos licitatorios cuenten con la información obtenida en este y la empleen para mejorar sus sistemas de procedimientos de revisión de propuestas, asignación del contratista y evaluación de la ejecución de los mismos.
- **Relevancia social:** Se lleva a cabo el presente estudio a raíz del cúmulo de información que se encuentra sobre un hecho tan notorio como es el atraso en la infraestructura vial de la capital y de la fuga de miles de millones de pesos de erario que reportan cuantiosas pérdidas, y que no permiten la inversión social, por lo cual quedan desentendidos estos campos que son importantes para el desarrollo del país.
- **Valor Teórico:** Se valida la relevancia de este estudio en el rigor mismo con que se presentan las evidencias encontradas en las fases previas, de asignación y ejecución en el contrato objeto del estudio. Además, esta investigación identifica y sistematiza información relevante que puede ser de mucha ayuda para prevenir la usual ruptura del principio de

responsabilidad en materia de contratación estatal. Los hallazgos que se encontrarán al analizar exhaustivamente la documentación que soporta todas las fases del Contrato No. 071 de 2007 serán aportes que nos demuestren efectivamente dónde fue que se dio el proceso de ruptura del principio en cuestión.

- Aporte práctico: Con el presente estudio de caso se estarían aportando de manera fáctica los elementos encontrados al revisar todo el proceso licitatorio seguido por el IDU, la forma en que se constituyó el Grupo Empresarial Nule, el manejo dado por los órganos de control, y, adicionalmente, las actuaciones de los demás entes que por la naturaleza de sus funciones debieron contribuir a que de ninguna manera se diese la ruptura del Principio de Responsabilidad.

1.5 Marco Referencial

1.5.1 Evolución Histórica de la Contratación Pública Estatal en Colombia

Desde la perspectiva de Forero y Ospino (2017), El surgimiento histórico de algunos conceptos clave del derecho administrativo van dotando de cierta forma lo que más tarde se constituye como una teoría del contrato estatal propiamente dicha, con todos los principios que ella convoca en su praxis. Sin la evolución de tales conceptos, difícilmente se tiene acceso a la naturaleza epistemológica misma de tales principios, uno de los cuales, como bien es sabido, funge como objeto de análisis del presente estudio.

En ese orden ideas, es importante destacar la descripción histórica que de manera concisa suministran Forero y Ospina, para ir develando el sentido de los principios que se van consolidando como materia prima de la contratación estatal, y entender mejor su funcionamiento dentro del ejercicio del derecho administrativo, en lo que a contratación estatal se refiere.

Según los autores, en materia de contratación estatal Colombia recibe una gran influencia del derecho administrativo francés, y no cuenta con una línea de tiempo evolutiva muy extensa. La noción de contrato estatal, o más exactamente el desarrollo de su consolidación hasta llegar a ser el concepto que hoy es, revela un giro conceptual en lo que se entiende por Estado de derecho, el cual vale la pena examinar antes de la constitución del 86, durante la constitución del 86 y, por supuesto, dentro de la constitución del 91.

Posterior a la independencia, Colombia fundamenta su poder político como Estado en ciertos principios, cuya naturaleza liberal impiden el desarrollo propiamente dicho de una teoría del contrato administrativo. Es decir, durante los primeros decenios como república independiente, Colombia se reconoce a sí misma como un “Estado ajeno a cualquier forma de participación en la economía” (Forero y Ospino, 2017:51)

Sin embargo, pese a esta característica, sí hay un asomo incipiente de procesos administrativistas durante la época en mención, como bien lo señala el autor al referenciar “el Concejo provisional de Estado creado por Bolívar en 1817 (a semejanza del Consejo de Estado creado por Napoleón en 1799) con funciones básicamente consultivas y de asesoría al ejecutivo” (Forero y Ospino, 2017:51)

Sumado a esto, había, ocasionalmente, obligaciones contractuales por parte del Estado. No obstante, estas no funcionaban dentro de un marco conceptual claramente estructurado, y se mantenían más bien fluctuantes conforme a los cambios que sufría el esquema de gobierno con cada nueva administración o reforma política de turno que legitimara su poder, algunas de las cuales animaban una mayor participación del Estado en el ámbito económico; y otras, por el contrario, una menor intervención.

El primer paso decisivo, por decirlo de alguna manera, que da Colombia en la conformación de una teoría del contrato estatal como tal, es la *cláusula de caducidad* que se crea bajo la Ley 106 de 1873 (Código fiscal), inspirada en el código civil francés, la cual tiene como propósito la terminación de los contratos incumplidos, a cuyos ejecutores irresponsables se les aplicaba una pena de tipo monetario “conforme a las previa estimación de los perjuicios” (Forero y Ospino, 2017:54).

Ya en el orden constitucional de 1886, se crea la jurisdicción contenciosa administrativa, la cual introduce las cláusulas exorbitantes de constitución de garantías, muchas de las cuales aún continúan vigentes dentro de las obligaciones contractuales de orden público. Sumado a esto, un paso decisivo en la materia, durante la época en cuestión, lo constituye sin lugar a dudas el siguiente hecho:

En 1909 se expidió la Ley 53, primera ley que establece la relación entre Estado contratante y particular contratista y, por virtud de la cual se establece como imperativa la cláusula de caducidad (que se había implementado desde 1873) en la totalidad de los contratos de obra. Se clasificó en 2 tipos: (i) uno de ellos referido a

las cláusulas de tipo contractual, es decir, basadas en las cláusulas pactadas previamente en el contrato celebrado; y (ii) el otro consistente en las cláusulas genéricas y presuntas, que se derivan del incumplimiento del contratista (aun cuando no se menciona a qué clase de incumplimiento se hace referencia). (Forero y Ospino, 2017:55)

Una vez introducidos los muchos cambios legislativos en materia de contratación estatal a lo largo del siglo XX, tales como el segundo código de lo Contencioso administrativo en 1941, la ley 19 de 1958, la reforma constitucional de 1968, entre otros, el panorama histórico que se viene bosquejando aquí alcanza su mayor grado de completitud con la llegada de la constitución de 1991.

En el último decenio del siglo XX, y gracias a una serie de conflictos políticos, sociales y económicos originados luego de la reforma de 1968, que envistió de excesivo poder al Estado para controlar grandes sectores de la economía, se contempla la necesidad de convocar una nueva constituyente, y es este el momento en que Colombia se permite “matizar el intervencionismo estatal ante el fracaso de la gestión directa por parte del Estado” (Forero y Ospino, 2017:80), lo cual permite, junto con la consagración de la libre competencia, la descentralización administrativa, la apertura económica y la privatización de muchas empresas, que el cumplimiento de los fines del Estado se encauce en adelante mediante la hibridación colaborativa de intereses particulares y públicos, dando origen así a la Ley 80 de 1993, que figura como actual Estatuto de Contratación.

La normatividad que expresa la Ley 80 busca, básicamente, aligerar los procesos de ejecución de contratos y hacer expeditas las decisiones, y en esa medida deja de lado la reglamentación

excesiva para ser coherente con los nuevos principios constitucionales, sustentados en la eficiencia, calidad, eficacia e internacionalización.

Si bien es cierto que todos los hechos mencionados y su progresión paulatina en el tiempo referenciado dan cuenta, como se dijo en principio, de la evolución del Estado de derecho hacia un Estado social de derecho, consagrado en adelante a la descentralización administrativa y a la democratización de las libertades económicas mediante conceptos clave como la libre competencia, no deja de ser un efecto adverso, por otro lado, el hecho de que, como bien lo mencionan Forero y Ospina, la mencionada Ley sucumbe, con las muchas excepciones que dispuso, a una dispersión en materia jurídica, como bien lo demuestra el hecho de que haya sufrido tantas modificaciones y complementos subsidiarios a lo largo de su existencia.

En este hecho, que puede resultar a todas luces una limitación defectuosa dentro de la legislación respectiva, Forero y Ospina encuentran la razón de por qué hasta la fecha el Estatuto Único de Contratación Nacional no ha podido alcanzar los fines cometidos, sobre todo en lo que atañe al cumplimiento de los principios que este contempla.

Se observa entonces que en la evolución histórica de la contratación estatal asoman los muchos problemas que han acompañado el proceso de consolidación del Estatuto como marco jurídico capaz de regular con plena eficiencia la ejecución responsable de contratos. De ahí que la consideración teórica de tales aspectos críticos resulte llamativa para un estudio como el que aquí se propone, pues busca identificar precisamente las prácticas violatorias del principio de Responsabilidad que se originan por la manera misma como se protocolizan las contrataciones y se entiende la normatividad. Forero y Ospina lo expresan directamente en su texto cuando apuntan:

“El estatuto Único de Contratación, con las excepciones que permitió, dio lugar a que se inventaran formas de evadir su aplicación acudiendo a las entidades que estaban exceptuadas de su aplicación para hacer contrataciones con las exigencias que traía el Estatuto Contractual” (Forero y Ospino, 2017:83).

1.5.2 Teoría General de los Contratos de Administración Pública

Escobar (2000), considera primero como requisito epistemológico la delimitación conceptual de una teoría de la contratación Estatal lo suficientemente clara como para arrojar luz sobre otros aspectos contenidos dentro del derecho administrativo.

Compartiendo con Forero y Ospina (2017), la misma interpretación sobre el cambio sustancial que experimenta el Estado de derecho, Escobar menciona que el primer aspecto que hay que tener en cuenta para precisar la naturaleza jurídica de la contratación estatal es que a la transformación del derecho administrativo durante la primera mitad del siglo XX subyace un cambio en la concepción misma del derecho, que se dota de una esencia social y reemplaza con este nuevo componente las viejas concepciones liberales e individualistas con que nace y se consolida la república independiente del primer siglo.

Este cambio trae como consecuencia la utilización estratégica por parte del Estado de aquellas instituciones privadas que pueden, con su fuerza productiva, servir a la “consecución de sus fines competenciales”; y, en esa medida, se origina la aplicación de categorías jurídicas pertenecientes al ámbito del Derecho civil, con solo algunas modificaciones relevantes que apuntan a la salvaguarda del interés público en materia de obligaciones.

El aporte francés en ese sentido será crucial, subraya Escobar, y servirá además como material polémico para suscitar interrogantes que cuestionen la dualidad jurídica de contratos que comulgan con los fines esenciales del Estado, pero que al mismo tiempo nacen del seno conceptual del derecho privado. Resolver una pregunta de esa naturaleza implica la búsqueda de un soporte científico que pueda suministrar las razones suficientes para creer que efectivamente la celebración de contratos públicos se ajusta a los principios generales del derecho y a las normas positivas que dominan el régimen jurídico de la contratación pública, indistintamente de los dominios jurídicos a los que esta acuda para levantar sus principios.

Obviando el proceder heterónomo que caracteriza a la contratación pública, al tener ésta que beber de un orden jurídico ajeno a los fines esenciales del Estado, Escobar concluye que “la clasificación entre contratos administrativos y contratos de Derecho Privado de la Administración, que se establece en Colombia por la Ley 19 de 1982 y el Decreto 222 de 1983, carece de un fundamento real y no existen diferencias esenciales entre estas dos figuras jurídicas que justifiquen su consideración como dos categorías autónomas y separadas”, pues los principios que en general orientan el Derecho de la Contratación administrativa provienen del ámbito del Derecho Civil, con variaciones directivas que combinan de manera simultánea nociones fundamentales del Derecho Público y del Derecho Privado, dependiendo del sujeto, el objeto y el fin institucional involucrados en los contratos respectivos. Esta dualidad compleja se remonta al corpus doctrinario español y francés.

1.6 Estrategia metodológica

El método a utilizar será el de investigación descriptiva, toda vez que se analizarán los procedimientos administrativos y jurídicos que acompañaron el contrato 137 de 2007 como objeto focal de estudio. Es por ello, que no será necesario comparar experimentalmente ninguna hipótesis, porque para el caso, se utilizarán hechos acontecidos para describir su relación con la aplicación de prácticas contrarias al principio de responsabilidad en materia de contratación pública. Del mismo modo se traza una investigación cualitativa, por cuanto se describe la variable en su contexto sin la modificación de esta.

En la presente investigación se empleó el método de investigación teórico de inducción y deducción, el cual permitió analizar y sintetizar todas las prácticas contrarias al principio de responsabilidad del Estatuto único de contratación estatal, encontradas en la ejecución del Contrato No. 137 de 2007, celebrado entre el IDU y la Unión Temporal Transvial.

El método escogido facilita una profundización particular en las prácticas contrarias al principio de responsabilidad, a diferencia de otros métodos que solo aportan generalizaciones. De modo que para el caso objeto de estudio, se estima que lo importante es ahondar detalladamente en cada práctica utilizada durante la ejecución del contrato en mención, con el fin de encontrar en ellas los quiebres que contravienen el principio de responsabilidad contractual.

Las fuentes que se utilizaron en la ejecución de la presente investigación son los documentos que aluden a la investigación jurídica; es decir, fuentes de investigación inmediata, directa e indirecta sobre el contrato no. 137 de 2007. En ese sentido, se utilizaron como fuentes secundarias la sentencia de la Corte Suprema de Justicia SP14496-2017, el Contrato No. 137 de 2007 celebrado

entre el IDU y la Unión Temporal Transvial, Estatuto de la Contratación Estatal ley 80 de 1983, y Estatuto Anticorrupción

Para la elaboración del presente trabajo, se llevará a cabo la revisión exhaustiva de la bibliografía seleccionada, un registro de los documentos y del material estudiado, mediante fichas (instrumento) que den cuenta de lo reseñado especificándose en ellas su contenido, el lugar donde se encuentran, el nombre del autor y la fecha.

CAPÍTULO II

EL ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL

Desde un punto de vista inicial, la responsabilidad puede ser definida como la capacidad de un sujeto, activo de derecho, en aceptar las consecuencias de un acto que se ha ejecutado de manera libre. Este concepto dentro de la doctrina, enmarca la forma de atender o manejar las consecuencias de actos que se han sucedido, los cuales han causado un daño que debe de ser reparado. Dentro de la contratación estatal, la responsabilidad se presenta cuando los funcionarios que tienen intervención sobre el trámite de un contrato, acarrear perjuicios, cometen una culpa grave o dolo (Lamprea, P. A (1979))

Según la ley 80 de 1993 (Cámara de Comercio 1993), Estatuto de Contratación pública de Colombia, explícitamente en el artículo 26, es consagrado el principio de responsabilidad como equilibrio para un proceso de gran envergadura desde un punto de vista autónomo de los medios que administran el patrimonio público, los cuales también realizan contratación de particulares, esto demanda una gran acción responsable lo cual es base fundamental para el principio de responsabilidad estudiado.

Dicho principio manifiesta una serie de compromisos, que no solo son parte del Estado, y daños antijurídicos que pueden ser causados en actividad contractual, sino de los Servidores Públicos y las empresas contratistas que se ven involucradas en el proceso. Según el Consejo de estado (Consejo de Estado, 2007), las responsabilidades que recaen sobre los Servidores Públicos, bien

sea por omisiones o acciones antijurídicas, podrán ser catalogadas como civil, penal o disciplinaria, bajo este mismo factor responden contratistas, asesores, interventores o cualquier otro que tenga participación en los procesos de contratación. En líneas generales, es posible manifestar que las directrices del principio tienen como fundamento que el accionar de todos los particulares en materia o actividad contractual se ejecute dentro de los aspectos legales establecidos, y bajo deberes y derechos que cada uno posee.

Del mismo modo bajo Sentencia C004 de 1996 (Corte Constitucional, 1996), se expresa del principio de responsabilidad, la conservación, armonía y garantía del cumplimiento de la transparencia, equilibrio financiero, los cuales han sido desarrollados en el estatuto de contratación, ley que tiene como finalidad un balance entre lo autónomo y libre de la gestión contractual que es entregada a entes estatales, privilegio dirigido hacia un interés social, en aras de satisfacer necesidades de este grupo, bajo una acción eficiente, moral, económica donde los intereses del común: administración, contratistas son satisfechos.

Existen varios tipos de responsabilidad, las cuales van a depender directamente de la etapa del proceso contractual. Para poder ser ubicados estos, se hace necesario hacer cita del Decreto 1510 de 2013 (Cámara de Comercio, 2013) el cual expresa que bajo el cumplimiento de obligaciones existentes, las cuales surgen a favor de entidades del Estado con ocasión de las distintas partes inmiscuidas al proceso contractual y riesgos a los que se exponen entidades estatales, los cuales provienen de la responsabilidad extracontractual que pueden emerger a partir de actuaciones y hechos de los contratistas o subcontratas.

Es necesario hasta este punto, definir las etapas del contrato para ser entendido como se manifiesta el principio de responsabilidad bajo cada etapa. En este orden, la fase precontractual, alude a la necesidad de celebrar un contrato para cumplir los fines esenciales del Estado. El espíritu de esta fase consiste en, además de lo anteriormente mencionado, buscar los oferentes, seleccionarlos y adjudicar el contrato a la mejor propuesta allegada.

Según la definición que aporta la Alcaldía de Bucaramanga (2019:20), esta fase comprende varias etapas, que van desde el análisis del sector, análisis de precio, hasta los pliegos definitivos con modificaciones que puedan existir como necesarias para el proyecto.

Cada una de las partes contempladas como pasos previos a la contratación, y así como aparecen planteadas por la Alcaldía de Bucaramanga, sirven a los efectos del presente estudio, toda vez que el análisis del contrato respectivo extiende su mirada hasta la génesis misma de la obligación adquirida entre el grupo empresarial Nule y el IDU, lo cual parte del objeto de investigación de la presente.

Detallar cada una de las etapas que hacen parte de la fase precontractual que antecede a la obligación contractual 137 de 2007 resulta ser un elemento clave para poder identificar en detalle dónde se originan las fallas que a su vez posibilitan el quiebre del principio de responsabilidad dentro del caso respectivo.

Asimismo, la etapa contractual, se describe como una fase que comprende desde el perfeccionamiento, legalización, ejecución hasta la liquidación del contrato (Mintic, 2014). De igual manera, se enfatiza en algunas figuras jurídicas diferenciales respecto de la naturaleza del

contrato a celebrar; es decir, dependiendo de si se hace directo, bajo licitación o selección abreviada, así mismo se efectuarán los protocolos jurídicos que haya lugar.

El conocimiento de las implicaciones jurídicas de esta fase resulta de vital importancia para analizar en profundidad la forma como se ejecutó el Contrato 137 de 2007, y si este se aleja del marco normativo que lo cobija como obligación en el curso de su ejecución. De ahí que conocer sistemáticamente los pasos que comprende esta fase, facilita la labor de clasificar las conductas atípicas que dieron origen a la ruptura del principio de Responsabilidad.

Un punto importante a destacar dentro de esta fase, por ejemplo, es el que hace referencia al *Anticipo o pago anticipado*, pues relacionándolo con el contrato 137 de 2007, se encuentra que posiblemente sea este uno de los puntos que más fallas presenta al interior de la obligación contractual asumida por el Grupo empresarial Nule, y por esa misma razón, sea uno de las partes sobre la cual vale la pena enfocar el análisis del caso que le concierne a esta investigación.

Con respecto a este particular, la Alcaldía de Bucaramanga (2019:45), en su manual de contratación precisa que el anticipo es tomado como un recurso que el ente entrega al contratista anterior a la ejecución del contrato, con la finalidad de financiamiento y no un pago por trabajos realizados, por este motivo se considera una inversión de control por parte de la Auditoría General de la República. En contraposición los pagos anticipados si hace parte del precio, una forma adelantada de realización.

La definición es clara cuando enfatiza en el hecho de que el fin del anticipo es financiar la obra pactada; de manera que este concepto resulte muy significativo para el análisis de la destinación

del anticipo por parte del grupo empresarial que contrae la obligación, la cual, conforme al análisis que se hace de la ejecución del contrato 137, no corresponde precisamente al sentido que le otorga la norma al anticipo, planteado dentro de la fase contractual.

En la etapa precontractual, la persona que brinda el oficio, servicio o a fin, es decir el oferente, responde por una oferta no seria. El demandante o entidad, responde cuando existe omisión o un extralimite de las funciones ejercidas por el Servidor Público. Asimismo, dentro de la etapa contractual propiamente dicha, las respuestas vienen dadas por el contratista (interventor, consultor y constructor), acciones u omisiones de la ejecución del contrato, al igual que la entidad demandante sobre las mismas. Por último, la etapa Post- contractual, demanda respuesta de parte de los contratistas, por incumplimiento de obligaciones generada a post a la ejecución del contrato establecido.

Del mismo modo, desde el oferente la respuesta de este, radica sobre por situaciones como la no extensión de la vigencia de garantía de la oferta, retiro de oferta después de vencido el plazo establecido para la presentación de esta, no suscripción de contrato, garantía de cumplimiento y otros factores.

Desde la entidad contratante, durante la etapa precontractual, también se establecen responsabilidades, las cuales son contenidas en el numeral 12 del artículo 30, de la ley 80 de 1993 (Cámara de Comercio, (1983), cuando el adjudicatario no suscribe el contrato bajo términos establecidos, queda a favor del contratante, como medio de sanción el valor del deposito, de manera que se responda por la seriedad de propuesta enmarcada, aunado de acciones legales por perjuicios causados y que el valor explícito de depósitos no cubra.

Es necesario resaltar que el oferente también puede declararse responsable bajo lo establecido en este numeral. Para ser más explícitos, dentro de lo precontractual, el oferente puede ser declarador de responsabilidades cuando resulta ganador durante la licitación y no haya celebrado contrato con la entidad del Estado, esto conlleva al pago de indemnizaciones por el no cumplimiento de lo establecido o incumplimiento de “seriedad de la propuesta”.

Numerales como el 6, 7 y 8 del artículo 26 de la ley 80 de 1993, son claros al señalar que un contratista es responsable de las propuestas donde se establezcan condiciones económicas y una contratación baja a manera de que le sea adjudicado el contrato celebrado, hecho que lleva al ocultamiento de información o suministro de información falsa con el motivo de ser el contratista seleccionado.

Dentro de este mismo artículo es importante señalar la responsabilidad del Estado manifestada a través de la entidad estatal, la cual también puede recaer sobre los servidores públicos, conocidos como accionantes de las funciones establecidas por el Estado en aras de lograr sus fines.

Para la Ley 80 de 1993, específicamente en su capítulo V, los entes contratantes tienen responsabilidades bajo cualquier tipo de actuación, abstención, hecho y omisión antijurídica que puedan serle imputados, los cuales causan perjuicio al contratista, hecho que deberá generar indemnización de la disminución patrimonial ocasionada, o beneficios dejados de percibir por el contratista.

Como se ve de manifiesto las entidades estatales también son causantes de perjuicios hacia los contratistas, al no dar cumplimiento de las obligaciones establecidas. Cuando se habla de los

servidores públicos, en acápite anteriores fue expresado la responsabilidad, civil, penal y fiscal de estos. Hablar de un aspecto civil, es expresar pago de indemnizaciones bajo acción de la autoridad judicial. Cuando se habla de un apartado fiscal, se relaciona este con daños al patrimonio del Estado, ejecutados bajo su acción. Por último, se tiene un apartado penal, relacionados con delitos ejercidos durante la actividad contractual.

Desde el Consejo de Estado (2011), bajo Sentencia 17767 del mismo año, se determina que el Servidor Público tiene como función la vigilancia constante y determinante de la ejecución del contrato, incluso durante su etapa precontractual, esto le atribuye la obligación de ciertas valoraciones o estimaciones sobre la propuesta señalada. Desde el punto de vista de los contratistas las responsabilidades se catalogan de civil o penal.

Desde un punto de vista civil, se celebra el pago de indemnizaciones por acciones u omisiones de los términos establecidos por la Ley (Rodríguez, 2011). Sobre el aspecto penal, es contemplado en el Código Penal y Procedimiento Penal. Bajo estas normativas, el contratista se considera como un particular, el cual ejerce funciones públicas, en cuanto a la celebración, ejecución y liquidación de contratos, por ende se encuentra sujeto a la responsabilidad de los servidores públicos.

La responsabilidad que se genera sobre la parte contratista dentro de la etapa contractual, puede establecerse por no inversión del anticipo, uso indebido de este, apropiación de una manera inadecuada de los recursos recibidos a manera de anticipo para la celebración del contrato. Otro hecho responsable se genera sobre la no devolución del pago anticipado, no cumplimiento del contrato, bien sea de manera total o parcial. En la etapa post-contractual, las responsabilidades

derivan sobre la calidad del producto final, estabilidad y conservación de la obra, la cual es entregada a satisfacción.

Es importante resaltar que en la etapa contractual, interventores, asesores y/o consultores, responden como si se tratase de un servidor público, debido a que como fue explicado en acápite anteriores son considerados como particulares que cumplen de funciones públicas. Cuando se trata de contratistas de manera independiente, la responsabilidad radica sobre obligaciones laborales, la cual se deriva o relaciona con pago de aportes parafiscales.

1.1 El funcionario y su responsabilidad en materia contractual

Hablar sobre la responsabilidad que radica sobre un funcionario en cuanto a temas contractuales, es hablar de responsabilidades en el tema civil, penal, disciplinario, fiscal, político, económico y otros. El artículo 51 de la Ley 80 de 1993, hace referencia la responsabilidad que recae sobre el servidor público, ya que este responde de manera disciplinal, penal y civil por acciones u omisiones dentro de la espacio contractual, bajo términos de ley. Los párrafos que se establecen a continuación, explican de manera práctica dichas responsabilidades.

La responsabilidad personal se manifiesta en diferentes casos donde el funcionario acciona exclusivamente bajo responsabilidad propia y no al servicio del Estado; para identificar los casos donde se genera responsabilidad propia, Laubaudere (1947) expresa que los daños causados pro una falta cometida por el funcionario solo se conforma como responsabilidad del mismo, cuando la falta es personal

Bajo estos aspectos, las faltas personales son de alguna u otra manera separable de la función. Una falta separable, desde la jurisprudencia se puede concretar bajo formulas, una de estas es la expresada por Laferriere (citado por Consejo de Estado, 1987); hay falta del servicio cuando “el acto perjudicial es impersonal y revela un administrador más o menos sujeto a error” y falta personal si revela al “hombre con sus debilidades sus pasiones y sus imprudencias”

Asimismo, Desde la jurisprudencia colombiana, existen eventos:

- Cuando existe un acto realizado por parte del funcionario, estando fuera de sus funciones y su ejercicio, en su vida personal o privada, o al margen de sus funciones.
- También cuando la acción realizada, dentro de sus funciones, se realiza bajo mala intención.

La responsabilidad fiscal, tiene objeto hacia la compensación de daños que han sido ocasionados al patrimonio público, hecho que emana como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de la gestión fiscal, manifestada en otras palabras, gestión de los recursos o fondos que son de carácter público. La responsabilidad bajo esta acción, da cabida a una culpa leve, Ley 610 del 2000, o una culpa grave la cual hace necesaria el uso del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia.

En el mismo orden de ideas, se hace referencia a la responsabilidad económica, la cual se encuentra ligada al funcionario y la administración, donde el ejercicio de este causa perjuicios sobre la actividad administrativa, afectando su patrimonio. Cuando esto se sucede el funcionario recae sobre la obligación de pago de indemnización por la ejecución de proceso defectuoso o malo. Para el cumplimiento de este tipo de responsabilidades es citado el funcionario ante un proceso judicial.

La responsabilidad civil, basada en el artículo 77 del Decreto 01 de 1984, conformado como el anterior Código Contencioso Administrativo, señala que los funcionarios son responsables de daños causados por culpa grave o dolo en el accionar de las funciones que lleva a cabo. Pasando al código contencioso actual, ley 1437 de 2011, el título VII, hace referencia a las regulaciones acerca de la responsabilidad de los funcionarios expresados a los artículos siguientes:

Artículo 76. Causales de mala conducta de los funcionarios. Sanciones disciplinarias. Son causales de mala conducta, que motivarán multas hasta de un millón de pesos (\$1.000.000), o la destitución del responsable, las siguientes:

1. Negarse a recibir las peticiones, a expedir constancias sobre ellas, o a sellar sus copias, cuando se presenten en los días, horas y sitios que indiquen los reglamentos.
2. Negarse a recibir las declaraciones o liquidaciones privadas necesarias para cumplir con una obligación legal.
3. Negarse a recibir los escritos de interposición y sustentación de recursos.
4. No dar traslado de los documentos recibidos a quien deba decidir, dentro del término legal.
5. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación.
6. Resolver sin motivación, siquiera sumaria, cuando sea obligatoria.
7. Ejecutar un acto que no se encuentre en firme.
8. Dilatar o entorpecer el cumplimiento de las decisiones en firme o de las sentencias.
9. No declararse impedido cuando exista deber de hacerlo.
10. No practicar oportunamente las pruebas decretadas o denegar sin justa causa las solicitadas.

11. Reproducir actos suspendidos o anulados por la jurisdicción en lo contencioso administrativo cuando no hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.

12. No hacer lo que legalmente corresponda para que se incluya dentro de los presupuestos públicos apropiaciones suficientes para el cumplimiento de las sentencias que condenen a la administración.

13. Entrabar la notificación de los actos y providencias que requieran esa formalidad.

14. Intimidar de alguna manera a quienes deseen acudir ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo para el control de sus actos.

Artículo 77. De los actos y hechos que dan lugar a responsabilidad:

Sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a la Nación y a las entidades territoriales o descentralizadas, o a las privadas que cumplan funciones públicas, los funcionarios serán responsables de los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 78. Jurisdicción competente para conocer de la responsabilidad conexas: Los perjudicados podrán demandar, ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo según las reglas generales, a la entidad, al funcionario o a ambos. Si prospera la demanda contra la entidad o contra ambos y se considera que el funcionario debe responder, en todo o en parte, la sentencia dispondrá que satisfaga los perjuicios la entidad. En este caso la entidad repetirá contra el funcionario por lo que le correspondiere

Mediante los anteriores expresados, es notorio los casos donde se emite responsabilidad por parte de los funcionarios públicos, bien sea de entes públicos o privados. La acción de demanda

puede ser ejecutada sobre la entidad, sobre el funcionario o sobre ambos. La entidad es responsable sobre la acción de repetición sobre el funcionario.

Es importante recalcar que en la ley 1437 de 2011, también se hace explícita la figura de ejecución de créditos a favor de las entidades públicas o particulares que dan espacio al artículo 79, el cual hace referencia a la ejecución de créditos a favor de entidades públicas por medio de jurisdicción ordinaria.

Hablar de responsabilidad penal, es hablar sobre delito, la acción cometida por parte del funcionario público se considera como un delito a partir del código penal; son algunas de estas, enriquecimiento ilícito, prevaricato, concusión, peculado, tráfico de influencias y otros. La Ley 80 de 1993, expresa en su artículo 57, que la consecuencia de las acciones u omisiones imputadas en relación a su actuación contractual, derivan en pago de indemnizaciones, responsabilidad disciplinaria, destitución, inhabilitación de cargos públicos y celebrar contratos en el espacio comprendido de 10 años, desde el momento de ejecutoria.

La anterior norma subroga en cuanto las sanciones establecidas en la ley 80 de 1993, siendo superiores a las del Código Penal. El cual cobra vigencia para el año 2001, donde se aumentan las sanciones accesorias. Del mismo modo, a partir de la ley 890 de 2004, en su artículo 14, son incrementadas las penas en una tercera parte en el mínimo y en el máximo la mitad de la pena.

Es necesario también expresar los hechos punibles, manifestados desde conductas como la violación del régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades, ante lo cual el Código Penal expresa que el servidor público que intervenga en la tramitación, aprobación o celebración de

contratos violando las leyes existentes puede incurrir en prisión de 4 a 12 años, con diferentes multas de 50 a 200 salarios mínimos mensuales vigentes y la inhabilitación de sus funciones.

Otra conducta radica sobre el interés ilícito cuando es celebrado el contrato, en esta acción, un empleado tiene interés de beneficio bien sea a nivel propio o dirigido hacia otro o tercero, para ello el artículo 409 del Código Penal expresa que el servidor público que se interese en el provecho propio o a razón de un tercero, bajo cualquier tipo de contrario incurre en las mismas penas y pagos mencionados en el párrafo anterior.

Continuidad de conductas, resalta a las actuaciones de efecto contractual que no cumplan con los requisitos mínimos, en la celebración o liquidación de un contrato, factor que lleve a obtener provechos ilícitos por parte del funcionario, contratista o tercero. Bajo esta acción, el Código Penal en su artículo 410 manifiesta que el servidor público que ejecute funciones, sin observar requisitos legales esenciales puede incurrir de igual manera en los pagos y penas citados hasta el momento.

Lo anterior traduce que el aspecto penal se ejecuta en igualdad de término para el contratista, interventor, consultor u otros considerados como particulares y que cumplen funciones públicas, es decir todos son catalogados como un servidor público.

Otro tipo de responsabilidad enmarcada es la responsabilidad disciplinaria, este tipo de responsabilidades no son consideradas como un delito, no obstante, causan alteración sobre las funciones ejecutadas por el mismo, las sanciones que se le atribuyen van a depender de la gravedad de la falta cometida. Para este tipo de faltas, es común evidenciar la desvinculación del agente de sus funciones, cuando no es posible otra vía legal. Por parte de la entidad, es este quien debe exigir

a los funcionarios una estricta acción de funciones, esto va a asegurar que se cumplan las funciones a su cargo, una prestación de servicio eficaz, dentro y fuera de la acción ejecutante por parte del este.

CAPÍTULO III

PRÁCTICAS VIOLATORIAS AL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD EN EL PROCESO CONOCIDO COMO CASO NULE.

En Colombia, la normatividad que orienta el cumplimiento de los fines esenciales del Estado faculta a los funcionarios de la administración pública para celebrar contratos que garanticen a la ciudadanía el disfrute de sus derechos y el progreso nacional. De ahí que los procesos de contratación administrativa sean la columna vertebral del quehacer de la administración pública, toda vez que esta última gestiona procedimientos indispensables para la erogación económica, tales como licitación pública, selección abreviada, contratación directa, entre otros.

A efectos de garantizar el cumplimiento cabal de los acuerdos pactados en la contratación, y también la prevalencia del bien público, el estatuto de contratación estatal (Ley 80 de 1993) define principios tales como transparencia, economía y responsabilidad, en los cuales deben enmarcarse todos los procesos de contratación estatal, sean estos de Obra, de Consultoría, de Prestación de servicio, de Concesión, o de cualquier otro tipo.

Sin embargo, pese a las especificaciones preventivas que expresa dicho estatuto, se identifican casos en los que hay un claro rompimiento de las buenas prácticas en las fases precontractuales, producto de alianzas irregulares entre grupos empresariales de la construcción e instituciones públicas, toda vez que en forma paralela éstas entidades hacen toda clase de modificaciones a los pliegos de condiciones de las licitaciones con el objetivo de acomodarlas a firmas específicas y de esa manera garantizar los contratos (De la Calle, 2011)

Un ejemplo en ese sentido, son las muchas obras civiles que quedan inconclusas en Colombia, y otras que ni siquiera arrancan, hecho que contrasta con lo que afirma un estudio realizado por Procolombia (2019) al mencionar que el país, se muestra como atractivo para la compra e inversión extranjera, debido principalmente a la cantidad de recursos naturales y materiales que en este abundan, haciendo referencia a materiales de construcción como yeso, cemento, metales, cerámicas y otros.

Otro evento que también contrasta con las deficiencias en la ejecución de los contratos viales y de infraestructura pública de la nación es la experticia ingenieril certificada por la Sociedad Colombiana de Ingenieros, cuyos profesionales altamente calificados y competentes forman parte de las comisiones técnicas de vías, de transporte, de infraestructura y de la construcción, con el fin de garantizar seguridad, calidad y agilidad en los trabajos de infraestructura.

Así las cosas, las razones que traban la ejecución responsable de las obras públicas no son precisamente del dominio operacional en la mano de obra contratada, sino más bien fallas administrativas que permean la destinación oportuna y eficaz del presupuesto respectivo, tales como los protocolos jurídicos e institucionales y los procedimientos de gestión de la inversión pública, prácticas que según el Fondo Monetario Internacional (2019), deben mejorarse pronto, sobre todo si se les compara con países que tienen economías avanzadas.

El mencionado estudio sostiene, por consiguiente, que los resultados de la región dejan mucho que desear en términos de disponibilidad de financiamiento y en el uso de marcos presupuestarios plurianuales. De igual forma, en otro análisis presentado por la Cámara Colombiana de Infraestructura se demarcan obstáculos para el desarrollo vial del país, falta de agilidad para

contratos, lo complejo del sistema contractual, la lentitud de la entrega de licencias ambientales y otras (Legiscomex, 2016).

Como consecuencia de las fallas protocolarias anteriormente señaladas, Colombia padece al día de hoy un alto déficit de vías, puentes y represas que no se concluyen con calidad. De modo que para poder definir la naturaleza de la problemática en mención, es importante acercarse a las causas que, desde los menesteres propios de la contratación estatal, originan las fallas en la calidad, el conocimiento y la experiencia de las obras en materia de infraestructura vial.

Entrando en contexto, es pertinente hablar sobre el principio de responsabilidad en la contratación contractual en el caso específico Contrato No. 137 de 2007, celebrado entre el IDU y la Unión Temporal Transvial, en el cual se suscitaron acciones que, probablemente, generaron la ruptura del principio en estudio.

Para el año 2007, Unión Temporal Transvial, perteneciente al grupo Nule, ganan el contrato de construcción de una parte del ramal de Transmilenio vía 26, desde el punto de vista de actuación, las autoridades, contratistas, entes o medios de control, ciudadanía, no tenían idea de los escándalos de corrupción a los cuales se verían enfrentado todos los señalados.

Cuando el caso es analizado, no solo se denota el grado de corrupción auspiciado por quienes se situaban al frente de cargos importantes de la nación, aunado a errores en materia contractual dentro del país, que en líneas generales presenta fallas de muy grande nivel en el territorio y específicamente en Bogotá, con el caso de los Nule.

Dicho tema es conocido como el carrusel de la contratación, Gómez (2011) expresa que a nivel de contratación, se expresa una falla en dicho proceso, en cuanto a acuerdos pactados, con el motivo de distribución de contratos existentes en una entidad de manera circular y continua, para que los ingresos sean distribuidos de una forma equitativa. Del mismo modo la distribución de los contratos también puede seguir fines no equitativos.

Explícitamente, para el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), entre los años 2008 y 2012, la inversión rodea los \$3 Billones (Avellaneda y De Roux, 2010), las cuales estaban manejadas por los contratistas del grupo Nule, una institución corruptiva con captación en Bogotá. Para el año 2007, se apertura la licitación del contrato 137 de 2007, para adecuación del tramo IV de la calle 26 de Transmilenio. Entonces, con motivo de adjudicación de este contrato, el grupo Nule, paga una comisión a Julio Gómez y al ex Congresista German Olano, por la suma de \$1.750 millones a cada uno de ellos, a razón de que dicho contrato quede sobre las manos del grupo.

El contrato fue adjudicado a la Unión temporal Transvial, por el aproximado de valor de \$313.580 Millones la cual se conforma por las empresas Tecnología e Ingeniería Avanzada S.A, Mega Proyectos S.A, Condux S.A, Maquinaria e Ingeniería, Mainco S.A, Bitácora Soluciones CIA Ltda y Translogistic S.A (siendo las últimas 4 del grupo Nule), lo que denota un participación del 80%.

A manera de descripción, para el año 2008, en la posesión de la Alcaldía de Samuel Moreno, se tiene inicio de la fase de construcción de los tramos del Transmilenio con ciertos inconvenientes (Avellaneda y De Roux, 2010), enmarcados sobre licencias necesarias, la compra de los predios para la construcción no estaban completados, entrega insuficiente de recursos por parte de la IDU

a los contratistas. Según lo expresado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial (2012), para el año 2010, el tramo IV adjudicado a la Unión Temporal Transvial, se tenía un retraso de 16 meses, posterior a dos años de que se hayan adjudicado un anticipo de \$85.751 millones, donde la empresa no había legalizado el 52% de la contratación.

Los problemas expresados hasta el momento fueron aún mayores relacionados una mala gestión de las diferentes firmas del Grupo Nule, auspiciados sobre un manejo inadecuado de los contratos obtenidos a nivel nacional, lo que conllevó a un incumplimiento de los compromisos remuneratorios de una manera principal con el Contralor Distrital. Dicha problemática, aunada a presiones de tipo burocrática, desde la junta directiva y los procesos de responsabilidad fiscal en la que estaban inmiscuidos se dio el cierre de cesión del contrato 137 de 2007. Dicho contrato fue cedido al Consorcio Gómez-Tapia, CONALVIAS.

Asimismo, para el segundo trimestre del año 2010, el IDU adiciona una cantidad mayor a \$200.000 millones al contrato que recién había sido cedido a CONALVIAS, emitiendo justificación de aumento en la cantidad de obras necesarias (Tribunal Superior del Distrito Judicial, 2012, p.345). Desde el incumplimiento de pagos por el grupo Nule, referente al pago de comisiones, la cesión a CONALVIAS representaría la forma de pago de estos.

De forma tal de no dejar rastro del pago de comisiones realizada, se fueron generadas 3 facturas de forma consecutiva, por la suma de \$500 millones a la compañía de construcciones Estructuras y Proyectos LTDA, la cual se encuentra relacionada con Julio Gómez, persona a la que el grupo Nule, en primera instancia canceló para adjudicarse con el contrato, el objeto que se especificó para el pago de dichas facturas es el transporte de materiales (Romero, 2013).

En términos de condiciones contractuales del contrato, estas fueron modificadas de una manera radical, teniendo incremento de su valor y del plazo de entrega del mismo, lo cual referente a la investigación actual denota incumplimiento del principio de responsabilidad y otros, basado en la ley 80 de 1993.

Haciendo referencia a los contratos de la malla vial, 071 de 2008 y 072 de 2008, las bases contractuales del mismo fueron modificadas pero de una manera más eficiente, para estos contratos las firmas de Julio Gómez y Emilio Tapia debían de tener participación en el desarrollo de estas. En el proceso de adjudicación, Lilina Pardo, Directora del IDU durante el mandato de Samuel Moreno, cedió el contrato 071 de 2008 por una cantidad de \$87.398 millones, por mantenimiento vial, a la Unión temporal GTM, que tenía por representante legal a Mauricio Galofre Armín, socio y amigo cercano del grupo Nule (Romero, 2013)

Dentro de la Unión temporal GTM, Translogic S.A tenía participación del 30%, propiedad de Julio Gómez. Basado en el seguimiento de la Procuraduría general de la Nación este contrato tiene inconsistencias en el cumplimiento de la obra realizada, relacionadas a incidencia disciplinaria y fiscal basados en el anticipo realizado al contratista no amortizado, por un valor mayor a \$9.000 millones, aunado a un retraso de más del 50% de la obra. Este hecho que conlleva de nuevo al cierre de cesión, debido a presiones de tipo burocrática desde la Contraloría Distrital.

La cesión fue otorgada de manera parcial en un 12% al Grupo Franco Obras y Proyectos, y el 87,5% restante a la Sociedad H&H Arquitectura S.A la cual pertenece a Emilio Tapia. Haciendo referencia al contrato 093 del 2008, donde se realizaría una interventoría, sobre el contrato 071 de

2008, el representante legal de la entidad que lleva a cabo dicho proceso PRO-3, es Mauricio Galofre Armin, evidenciando una doble función de contratista y de interventor.

Para el contrato 072 de 2008, por valor de \$100.487 millones el cual se expresa para el mantenimiento del Distrito Sur de la malla, se adjudica a la Unión Temporal Vías de Bogotá 2009, que maneja las firmas Carena Di Construzioni, y las dos firmas del grupo Nule y Gómez, Bitacora Soluciones CIA LTDA y Costco Ingeniera Ltda. Según lo expresado por Procuraduría General de la Nación (2011), estas firmas al igual que todas las anteriores narradas presentaron problemas de tipo fiscal, y una razón de atraso del 66% en la ejecución de obras.

Por si fuese poco para el año 2010, la empresa Bitacora Soluciones CIA Ltda, del grupo Nule, cede su cesión al Consorcio Vías del Distrito, conformada por Ortiz Construcciones y Proyectos S.A y constructora INCA Ltda: la cual pertenece a Julio Gómez.

Es importante resaltar, que los contratos mencionados en hechos hasta el momento 137 de 2007, 071 de 2008 y 072 de 2008, presentan características comunes (Tribunal Superior del Distrito Judicial, 2011): documentos falsos, para la alteración de balances y el patrimonio de firmas del Grupo Nule, remuneración a funcionarios públicos por adjudicación y otros. El grupo Nule tiene decisión mayoritaria en Uniones temporales y consorcios, realización de manera discreta, pagos entre consorcios, negocios jurídicos, avales y otras formas de mediar pagos entre firmas.

Todos los hechos narrados a partir de las acciones cometidas por el Grupo Nule y otros acontecen de manera directa contra el principio de responsabilidad, desde la parte precontractual y contractual. Basados en la ley 80 de 1993, en el artículo 26, se manifiestan precisos supuestos

donde se evidencia comprometido la responsabilidad como principio, tanto por el Estado como por parte de funcionarios públicos, garantes de responsabilidad contractual y gestión de la misma, respectivamente, todos expresados en el capítulo anterior. Las responsabilidades vulneradas son manifestadas desde muchos aspectos, responsabilidad, legalidad y otras.

Asimismo, es impuesta a la administración, una actuación de buena fe, con estudios que sustenten la necesidad evidenciada en la contratación, debido a que estos evitan la improvisación y la comprensión sobre la actuación y ejecución de contratos. Cuando se extrapola lo mencionado hacia el caso de estudio, se revela una violación directa del principio de responsabilidad por cuanto, fueron hechos pagos y acuerdos por parte del grupo Nule para que le fuese adjudicado el contrato.

De este modo, lo señalado en los acápites anteriores ponen de manifiesto que el contrato 137 de 2007, se ejecuta con la directa violación de los principios de responsabilidad, transparencia, igualdad y selección objetiva establecidos en la Ley 80 de 1993.

Un punto importante a destacar radica sobre la responsabilidad por parte del Estado, según lo expresado hasta el momento, la principal responsabilidad por el desorganización a nivel de contratación en Bogotá recae en el grupo Nule y los socios inmiscuidos en los delitos y violaciones realizadas, pero también es cierto que las instituciones de control que debían de supervisar la adjudicación de contratos y los procesos de licitación fallaron en su totalidad, un proceso de control efectivo o de forma correcta, seguramente hubiese sido un factor determinante para la no existencia de uno de los peores casos de corrupción que ha sufrido la capital colombiana.

Haciendo estudio de la ley 80 de 1993, se establecen varios apartes ligados a procesos de licitación pública, donde el grupo Nule, no estaba apto para presentarse en las ofertas para la adjudicación, debido a deudas fiscales, falta de liquidez para el cumplimiento de contrato y otros factores importantes. No obstante, los entes de control no lograron visualizar o no quisieron ejecutar sus funciones.

La normativa es explícita al generar axiomas y normativa para la no sucesión de casos como el carrusel del contratación, no obstante, cuanto los entes de regulación no operan bajo su accionar no se pudo entender una operación bajo principio de responsabilidad y transparencia relacionada a sus funciones.

Haciendo estudio de las teorías de Max Webber relacionadas a la burocracia y la gestión pública, el autor habla sobre el carácter racional y de división del trabajo, la cual se ajusta sobre los objetivos que se deben de alcanzar, cada individuo participante tiene su cargo, funciones y responsabilidades específicas, bajo este criterio, dichas responsabilidades han sido vulneradas y violadas por conseguir un fin propio, y no la conservación del patrimonio y recursos del Estado.

La responsabilidad también se ve vulnerada desde el punto de vista de análisis de las empresas participantes de las licitaciones, donde se evidencia que la mayoría de empresas del caso de estudio actual, radican sobre Uniones Temporales, Promesa de Sociedad Futura, Consorcios consultores y otros que mediante una carta certifican el apoyo hacia las acciones del Estado colombiano e IDU, rendición de cuentas y el asumo de los compromisos necesarios para la adjudicación de los contratos. Es necesario recalcar que lo explícito no es situación de garantía de compromiso para los hechos a realizar y garante del compromiso necesario.

La corrupción dentro de la contratación estatal en su mayoría, hace propicio encontrar aspectos contrarios a la responsabilidad como principio, relacionados a la selección de contratistas, con igual oportunidad para los existentes, reducción de requisitos o simplemente la personalización de un proceso selectivo para el favorecimiento de un solo proponente dando cumplimiento a los fines propios del bien común.

Otro hecho a sumar en cuanto al principio de responsabilidad en la contratación estatal sobre la investigación actual es, la corrupción política, Definida por Hodess (2014) como el abuso de poder generado sobre líderes políticos, que les permite aumentar riquezas, una tipología de corrupción, en la cual tienen cabida diferentes tipos de delitos, antes, durante y después, permitiendo asemejar esto con las etapas contractuales.

Otra forma de corrupción también manifestada y visualizada dentro del caso Nule, es la corrupción corporativa. Hodess (2014), expresa que esta hace uso del soborno, manifestado desde algún sector económico o empresa que conlleva al beneficio a nivel corporativo. La corrupción privada, violenta de manera directa las normas y las leyes, para obtener ventajas sobre otros. Pero la corrupción principal donde se ve envuelto el caso Nule radica sobre la corrupción de la administración pública, donde se hace uso de la función pública, para beneficios personales, grupales y hasta familiares, mediante el detrimento del patrimonio público. Cuando este tipo de corrupción se sucede, los principios de responsabilidad y transparencia son vulnerados de manera directa, convirtiéndose en blancos fáciles. Para Gil (2009), los funcionarios encargados seleccionan el grado o nivel de responsabilidad y transparencia que van a manejar según sea el caso. La respuesta por parte de

estos funcionarios, es relacionada hacia la respuesta por actuaciones y omisiones, o daños causados por las mismas, del mismo modo que por la calidad del objeto propósito de contratación.

Todo lo señalado en el acápite anterior, son hechos vulnerados en el caso de estudio actual, bajo procesos de corrupción anteriormente descritos. Para Burgos (2014), dentro de la contratación estatal uno de los principales responsables en el cumplimiento de las finalidades establecidas es el servidor público, el cual a través de su accionar de manera honesta y bajo principios constitucionales y legales propios de la función administrativa basados en principios como la responsabilidad, eficacia, economía, imparcialidad, publicidad y diferentes otros, vela por los intereses generales y del Estado.

En cuanto a las responsabilidades estatales envueltas en el caso, es pertinente hablar de las siguientes citadas, las cuales tienen responsabilidad sobre el carrusel de la contratación:

- DIAN, para el año 2011 fue emitido a la luz que el grupo Nule adeudaba a la DIAN por impuestos mayores a \$25.000.000 millones de pesos. Esto ocasiono 9 denuncias penales contra el grupo Nule por responsabilidad en el delito de peculado y retención en la fuente (Revista Semana, 2011). Cuando el contribuyente tiene retención de la fuente, se considera que al no depositar dichos dineros, se tiene robo o adueño de estos. Del mismo modo, se tenían algunas deudas relacionadas a impuestos al patrimonio, por cuentas imprecisas. Para el año 2011 se tiene revelación de estos datos, no obstante, las mismas provienen desde el año 2005, con la compañía Gas Kapital, con la que tenían concesión de vial de Bogotá-Girardot.

- Para el año 2010, la Procuraduría formulo un pliego de cargos en contra de los exdirectores de la DIAN Néstor Díaz Saavedra y Óscar Franco Charry, los cuales accionaron para que hacer efectivo el cobro de 37.000 millones de pesos que adeudaban los empresarios del grupo Nule (Revista Semana, 2011)
- IDU, Instituto de desarrollo urbano, encargado de la ejecución de obras viales y de espacio público, los cuales tienen dos cargos
 - Subdirector jurídico, Inocencio Meléndez, el cual realizaba maniobras que favorecían a los Nules a cambio de comisiones. Los cargos se expresan como: interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin cumplimiento de los requisitos legales, concusión, prevaricato por acción y prevaricato por omisión.
 - Director, señora Liliana Pardo, recibió pagos por la adjudicación del contrato de la Fase III de Transmilenio por la calle 26, los cargos sobre la exdirectora recaen sobre: contrato
 - sin cumplimiento de requisitos legales, peculado por apropiación a favor de terceros, prevaricato por omisión, interés indebido en la celebración de contratos en calidad de coautora
- Contraloría de Bogotá, acusada de denuncia penal por el lavado de dineros y la captación ilegal de dineros. Del mismo modo, en el consorcio ganador de la contratación del grupo Nule, una de las empresas tenía cancelada la matrícula, evento suficiente para declarar como insuficiente para la adjudicación del contrato (Revista Semana, 2011)
- Contraloría General de la República, dentro de los procesos investigados para el año 2010, se tiene el “anunció que abrió nueve procesos de responsabilidad fiscal y 12 actuaciones preliminares por presuntas irregularidades en contratos del Grupo Nule. Los resultados

encontraron responsabilidades sobre el Ministerio Público (Procuraduría), Auditoría General de la Nación y otras estatales. Se demandan otros hallazgos importantes

- El primer hallazgo fue que logro consolidar la verdadera composición del grupo económico, estableciendo que eran 87 compañías, las cuales les abrieron paso para participar en las licitaciones públicas.
- Las empresas realizaban préstamos entre grupos para apalancar financieramente sus operaciones y poder acceder a grandes licitaciones
- Giros al exterior de pagos anticipados de obras
- Obligaciones de estas empresas con las entidades financieras que salieron afectadas; las cuales fueron Colpatria, el Banco de Occidente, Leasing Popular, Serfinansa, el BBVA, Coltefinanciera, Davivienda, Precredit, Bancoldex, Inversora Pichincha, Corficolombiana, Finanzauto.

Como se puede evidenciar, son muchos los factores y vulneraciones del principio de responsabilidad que se pueden evidenciar en el caso de estudio, por tal razón se conoce este como la mayor polémica sucedida en cuanto a contratación estatal en el país.

CAPÍTULO IV

DE QUÉ MANERA LAS MALAS PRÁCTICAS CONSTITUYEN EL PARADIGMA DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL EN COLOMBIA.

Entrando en contexto, En Colombia se han presentado numerosos casos que evidencian prácticas contrarias a las normas contractuales surgidas dentro de aquellas obras con más costo del estipulado o inconclusas, producto de coimas o sobornos entregados de los contratistas a la entidad contratante, obras que se hacían sin tenerse la necesidad de estas, denominadas elefantes blancos, por último y aún más grave obras que se suscitaban atándose de tal manera que los anticipos pactados para la obra subsiguiente eran utilizados para cubrir la obra sin terminar la anterior, llamado carrusel de la contratación. Esta afirmación la sustenta un informe de la Contraloría General de la Republica mediante documento en el cual expresa el Contralor General Carlos Felipe Córdoba “tenemos ya proyectados cerca de 890 elefantes blancos en Colombia" (Álvarez, 2019).

Los registros señalados en este informe y en otros realizados por la Personería Distrital de Bogotá y por periodistas, han demostrado que este proceso de degradación del manejo de los recursos públicos ha pasado por distintas etapas, siendo las más reprochables las que se han denominado como elefantes blancos, carrusel de la contratación, entre otras, que han llevado a que se capture los fondos del Estado por grupos empresariales desprovistos de escrúpulos y de respeto por el uso de los recursos del Estado.

Cronológicamente se puede distinguir a la luz de estos informes, que se han dado etapas que iniciaron desde el soborno o dadas a los funcionarios públicos encargados de adjudicar los

contratos de obras públicas en los procesos contractuales, pasando de allí a los casos en que una vez adjudicados éstos no los concluían o los finalizaban, pero para usos innecesarios al objeto establecido, los conocidos como elefantes blancos y por último los casos denominados carrusel de la contratación.

Aunque no se puede señalar con rigurosidad los periodos de tiempo en los cuales se materializan las etapas de: dadivas a los funcionarios, la de obras inconclusas, de elefantes blancos y la del carrusel de la contratación, si se advierte que de manera progresiva se fueron presentando situaciones cada vez más contrarias a derecho.

De los casos de las dadivas se puede decir que lamentablemente la dinámica contractual del país pareciera propiciarlo al punto de que tácitamente se realizan estos sobornos y no suele quedar evidencia de esta práctica. De tal manera, que en el imaginario colectivo se suele aceptar que ocurra, argumentándose que lo importante es que el contrato se lleve a cabo para el beneficio de los usuarios.

Con referencia a los casos de obras inconclusas, si hay abundante registro de esta mala práctica, por ejemplo, las encontradas en un informe de la Contraloría Distrital, donde la Secretaria de Salud de Bogotá determinó que hay tres obras inconclusas por \$74 mil millones, las cuales representan el 8% del total de recursos son ellas la construcción y ampliación del Hospital de Meissen, el reforzamiento y ampliación del Hospital de Kennedy, y la construcción UPA Antonio Nariño (contraloría de Bogotá, 2016)

En este orden de ideas, se presentan hallazgos por parte de la contraloría en donde con evidencia se demuestra el manejo ilegal de los recursos públicos al punto en que se ejecutan obras

innecesarias que luego quedan subutilizadas a las que se ha llamado como elefantes blancos, como es el caso del Parque Tayku en el distrito de Santa Marta proceso de Contratación Estatal donde existía la Contraloría General del departamento Magdalena (Contraloría General de Magdalena, 2016), profirió un fallo de Responsabilidad Fiscal a tres funcionarios que en ese momento eran los directos responsables de la contratación

Continuando con el análisis de la degeneración suscitada a lo largo del tiempo, desde que el Estado se alió con particulares para la dinamización de sus fines esenciales, el país se encuentra con quizá la etapa más oscura de la Contratación Estatal, misma que permite el estudio que se propone precisamente por la gravedad que se advierte en las prácticas utilizadas al darse la contratación sistemática a un mismo grupo empresarial, que como se dice anteriormente, es una mecánica mediante la cual se suscitaban contratos atándose de tal manera, que los anticipos pactados eran destinados a la obra anterior que no se había concluido.

También es importante resaltar, que a través de diferentes prácticas de corrupción, las cuales se manifiestan desde diferentes vacíos institucionales en las regulaciones de la contratación pública y una estructura de intercambio formada por mecanismos informales, se han conformado organizaciones o redes, en aras de direccionar procesos de contratación pública en Bogotá. Aunque existan leyes, normas y regulaciones, las distintas formas de comportamiento del sector público y privado relacionadas con los incentivos institucionales de tipo formal e informal, diezmaron el proceso de selección objetiva de contratistas y la búsqueda del bienestar general.

Desde el punto de vista de North (1990), Ramírez (2006), la ley 80 de 1993 y 1150 de 2007, son reglas de tipo formal, las cuales limitan el comportamiento del servidor público o de los actores

públicos y también privados sobre la contratación con el Estado, pero al mismo tiempo dichas leyes presentan vacíos de tipo institucional, las cuales fueron y son utilizadas para prácticas corruptas que vulneran de manera directa la estructura contractual del país.

Asimismo, las instituciones formales generan incentivos a los actores para que estos accionen de manera injusta y que se presenten distorsiones de las políticas públicas, pero dicha conducta no solo se manifiesta desde un apartado formal, la informalidad también es participe en ella. Según Rodríguez y Seligson (2011), manifiestan que para el desarrollo de prácticas corruptas la formalidad se basa en incentivos sobre el andamiaje institucional y las regulaciones dentro de la contratación. Desde instituciones informales, los incentivos radican sobre la cultura política y comportamientos que son aceptados por la ciudadanía colombiana.

El caso de corrupción actual, estudio de caso donde se involucra la capital colombiana significa un hecho importante en la capital, debido a que expuso la situación irregular de la contratación pública hoy existente, donde se tiene participación de rangos altos de instituciones del Estado, manejo de dinero, desfalco de dinero en la capital colombiana de mayor impacto, objeto base para identificar y de manera general especificar el paradigma de la contratación colombiana hoy por hoy.

Carrusel de la contratación lleva por nombre, dejando como protagonistas al grupo Nule señalado durante toda la investigación, el Alcalde Mayor de Bogotá Moreno Rojas, familiares, ex contralor Moralesrussi, funcionarios del Distrito y otros, los cuales según la acción que supone el cargo que manejaban debían velar por los dineros del Estado y del Distrito.

Desde un punto de vista analítico, los hermanos Nule han defraudado al Estado en reiteradas oportunidades, al menos 3 veces y aun así continúan presentándose en procesos del Estado, mediante empresas ficticias, fantasmas, o mediante una asociación a su grupo empresarial. Las sanciones que son expresadas posterior a la adjudicación del contrato, no representan un mecanismo suficiente, en representación con el daño enorme causado sobre el Estado a través de su accionar ilícito. Asimismo, la ley no prevé las posibilidades existentes de inhabilitación de los implicados para futuras contrataciones.

Incluso, El estado se encuentra demandado por uno de los hermanos Nule, debido a los manejos que fueron ejecutados por la Fiscalía en la investigación de caso, catalogándola de persecución mediática legal, las cuales fueron vividas por los hermanos Nule, una persecución en caso de corrupción, donde existen hechos que culpabilizan tanto a los hermanos, como a las acciones del Estado por incumplir vigilancia y cumplimiento de sus deberes.

Así también, el grupo Nule para el año 2007, se encontró inmiscuido en un contrato con el ICBF, para la interventoría del contrato de concesión para la operación de las plantas de producción y distribución de bienestarina; un complejo nutricional. La adjudicación de este contrato se realizó hacia el consorcio INTER-ICBF 2007 el 27 de diciembre de 2007, en la cual participaba una empresa del conocido grupo Nule.

Como se ha de evidenciar, el país se encuentra dentro de conflictos de corrupción, donde los políticos, en aras de poder minan a las instituciones e entidades del Estado relacionadas con el

contrato público, relaciones contractuales, hacia situaciones donde el soborno y la corrupción impera, basados en un sistema jurídico débil e ineficiente o interpretado a conveniencia.

Otro factor importante que permite el afianzamiento de este tipo de prácticas son las penas bajas, vacíos de ley, los cuales no permiten una actuación a beneficio del ciudadano y atentan directamente contra el Estado Social de Derecho, el factor político, las normativas del país, que crea un espacio para que otras instituciones o individuos se sumen a la práctica corrupta desangrando al país.

Dentro de la contratación Estatal en Colombia, es muy notorio la corrupción de la contratación pública, donde se manejan variables como el abuso del cargo, obtención de beneficios extras y otros.

Dichas palabras resumen todo el accionar del caso Nule y para Burgos (2014), las investigaciones sobre este tipo de casos representan apenas el comienzo de esta tipología, existen otras áreas referentes como la variación de materiales, la estructuración amañada de los diseños de las obras, modificación de los trazados, subcontratación en cadena, hecho que permite que muchas multinacionales se queden con más del 50% de la totalidad de las obras. Asimismo se tiene los casos de las empresas aseguradoras, a las cuales se les cancelan millones en pólizas de cumplimiento, para que luego busquen de la corrupción para no cumplir con los procesos.

Por último se hace necesario citar de nuevo a Burgos (2014), el cual es muy certero sobre la situación actual de Colombia en cuanto al tema contractual,

“El marco jurídico de la contratación pública colombiana ha estado signado históricamente por su inestabilidad normativa, generadora indiscutible de inseguridad jurídica, no sólo frente a los operadores de aquélla, sino también en lo fundamental, respecto de la generalidad de los asociados dispuestos cotidianamente a relacionarse de manera contractual con el Estado en un ambiente de igualdad y competencia leal. El cambio de reglas y la alteración conceptual y de principios en algunos casos fundado en argumentaciones intrascendentes, raramente sustanciales, o en simples discursos ocasionales, esencialmente políticos, pretendidamente sumidos en banderas de lucha abierta contra la corrupción, como si las corruptas fuesen las normas, nos ha legado, desde la perspectiva jurídica, un enjambre de difícil lectura en ocasiones confuso y contradictorio, sustentado en concepciones ideológicas en esencia incompatibles, sobre las cuales se pretende, de manera facilista, postular pomposamente la legalidad de la contratación pública colombiana ”

Entonces la contratación pública en Colombia, resalta por tener espacios de inseguridad jurídica, una inestabilidad en cuanto a la norma y axiomas, lo cual ha dado espacio de acción para diferentes casos específicos. En Grosso modo se tienen problemas con el manejo de los dineros públicos, debido a contratos manejados de manera irregular, bajo acción de intereses políticos, fraudulentos, donde la corrupción impera en todo momento, el tráfico de influencia, el manejo de dineros para la manipulación y todos los que conllevan a un mismo fin, el desarrollo de contratos fraudulentos, que han hecho de la contratación estatal en el país uno de los nichos de mayor corrupción en los últimos años.

CONCLUSION

El carrusel de la contratación, ha sido uno de los hechos más punibles existentes y relacionados a la actividad contractual, es un caso de tal magnitud, que posiblemente las autoridades no hayan podido descifrarlo de manera totalitaria y es la razón por la cual, a pesar de haberse sucedido, es objeto de estudio de la presente investigación, se considera un hecho importante que no ha sido atacado de manera contundente mediante la ley y otros escenarios. Y es que, esta tuvo la actuación de contratistas pero más importante aún funcionarios públicos de alto rango, teniendo un nivel de desacato significativo sobre el Estado. Lo anterior da un espacio totalitario de vulneración del principio de responsabilidad estudiado en la actual investigación. El estado ante tal situación para el año 2011, reacciono con la promulgación de la Ley 1474 de 2011, conocido como el estatuto de anticorrupción.

A través de su estudio se puede expresar una ley pensada para establecer como se da el incumplimiento y no pensar porque se incumple, llegando a expresar que deja muchos espacios inconclusos de igual manera que la ley 80 del 93, estudio detallado en la presente investigación. De manera explicativa, se hace necesario establecer una ley que anticipación ante correctivos, pensar porque se incumple, erradicar el problema de raíz, ya que el paradigma de la contratación estatal actual de Colombia se centra en la corrupción y mala calidad de producto final, como eje principal, más que todo partiendo del caso del carrusel de la contratación como espacio principal.

Para finalizar, la corrupción, hace que la adopción de leyes no resulte eficiente, por la falta de cultura de población y funcionarios en mayor cantidad, demandando hoy en día, un estudio

exhaustivo de la corrupción suscitada sobre la contratación, espacio que puede ser contemplado desde la presente investigación.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía De Bucaramanga (2019) Manual de contratación. (precontractual, contractual y poscontractual) Disponible en <http://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/wp-content/uploads/2018/08/M-GJ-1140-170-001-CONTRATACION-V1-1.pdf>.

Álvarez (2019). Contraloría reportó que en Colombia hay cerca de 900 elefantes blancos. En: RCN Radio, Colombia. 19, marzo, 2019. Disponible: <https://www.rcnradio.com/colombia/contraloria-reporto-que-en-colombia-hay-cerca-de-900-elefantes-blancos>

Avellaneda, L., y De Roux, V. (2010). Informe final de la Comisión de Seguimiento de la

Burgos, B.(2014). Mecanismos jurídicos contra la corrupción en la contratación estatal en Colombia. especial referencia en las acciones constitucionales en la lucha contra la corrupción. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8858/LunaBurgos-Benjamin-2014.pdf?sequence=1>

Cámara de Comercio (2000). Ley 610 de 2000.

Cámara de Comercio (2013). DECRETO 1510 (17, julio, 2013) Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Bogotá D.C.: Presidente de la República de Colombia Diario Oficial No. 48854 del 17 de julio de 2013.

Cambridge University Press.

Consejo de Estado (1987). Responsabilidad extracontractual. Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Gaspar Caballero Sierra.

Consejo de Estado (2007). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero

Ponente: Ruth Stella Correa Palacio, 3 de Diciembre de 2007, Radicado Número: 11001-03-26-000-2003-00014-01

Consejo de Estado (2011). "Sentencia 17767 de 31 de enero de 2011." Colombia.

Contencioso Administrativo (2011). Ley 1437 de 2011. Bogotá. Publicación del Consejo de Estado.

Contraloría de Bogotá (2016). Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Bogotá.

2016. Disponible en: http://www.contraloriabogota.gov.co/organigrama/dr_econo.html

Contraloría de Bogotá D.C. (2011). Despacho del contralor. Folio: 1, n. de radicación: 201137347.

URL: <http://bit.ly/2diN3MD>

Contraloría General de la Nación (2018). Plan institucional de archivos (pinar) Contraloría General

de la República v.1 Gerencia Administrativa y Financiera. Dirección de imprenta, archivo y correspondencia. Disponible en:

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/456329/Plan+Institucional+de+Archivos+-+PINAR.pdf/f9561b65-97aa-49c0-a2db-dddab6cdd2f0>

CONTRALORÍA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA (2016). Fallo con

responsabilidad fiscal, parque Tayku. Magdalena. Disponible en:

<https://www.contraloriadelmagdalena.gov.co/parque-tayku/>

Contratación en Bogotá (CSC). Bogotá: Partido Polo Democrático Alternativo.2010

Corte Constitucional (1996). Sentencia C-004 de 1996, Magistrado Ponente: Antonio Barrera

Carbonell, Expediente D-863, 18 de Enero de 1996.

De La Calle, H (2011). Perlas De La Corrupción, 1ed. Bogotá: Random house.

Derecho de la competencia en Colombia (2018). Los Nule y la contratación pública en Colombia ¿persecución o corrupción? Disponible en: <https://competenciayley.com/los-nule-la-contratacion-publica-colombia-persecucion-corrupcion/>

Escobar, P. (2000). Teoría General de los contratos de la administración pública. Editorial Legis.

Fondo Monetario Internacional (2016). La inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=6600>

Forero y Ospino (2017). Aspectos Penales de la Contratación Estatal. Ministerio de Justicia.

Gil, I. (2009). La Integridad de la Contratación Pública, buenas Prácticas de la A a la Z. España, España: Instituto General de Administración Pública. Pág. 9.

Gómez, I (2011). Contratación Visible–Manual para un buen control de recursos en la contratación pública. Bogotá DC: Auditoría General de la República y el Instituto de Estudios del Ministerio público. 2011

Hodess, R (2014). Informe Global de la Corrupción. Buenos Aires, Argentina: Icaria. Pág. 25.

Lamprea, P. A (1979). Contratos Administrativos: tratado teórico y práctico. Bogotá: Fondo de cultura jurídica. 1979.

Laubaudere, A. (1947). Manuel de Droit Administratif. Paris, 1947.

Legiscomex (2016). El desarrollo de la infraestructura ene Colombia. Disponible en: <https://www.legiscomex.com/Documentos/DESARROLLO-INFRAESTRUCTURA-COLOMBIA-RCI285>

Martínez, E., & Ramírez, J (2006). La corrupción en la contratación estatal colombiana: una aproximación desde el neo institucionalismo. Reflexión política, 148- 162. 2006.

Mintic (2014). Manual de Contratación. Proceso Gestión Compras y Contratación. Disponible en: https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-51474_recurso_1.pdf

North, D (1990). *Instituciones, institucional change and economic performance*. New York:

PGN (2011). Despacho procurador general. Pliego de cargos contra Samuel Moreno, proceso IUS 2010- 375030. URL: <http://bit.ly/2cU9Qyw>

PROCOLOMBIA (2019), *Explore oportunidades de negocios / Así va el sector de los materiales de construcción en Colombia* [en línea]. Bogotá-Colombia. Disponible en: <http://www.procolombia.co/compradores/es/explore-oportunidades/materiales-de-construccion-0>

Rengifo (2005). “La responsabilidad del sujeto”. Disponible en: “La responsabilidad del sujeto”.

Revista Semana (2011). “En las entrañas del monstruo”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/en-entranas-del-monstruo/236419-3>

Rodríguez, J., & Seligson, M (2011). *Cultura política de la democracia colombiana*, 2011. Actitudes democráticas de la sucesión. Observatorio de la Democracia del pueblo de los Estados Unidos de América.

Rodríguez, L. (2011). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Temis S.A.. Pág. 483

Romero, F (2013). *El Cartel de la Contratación. La historia no revelada*. Bogotá: Grupo Zeta. Pág. 135. Zeta.

Tribunal Superior del Distrito Judicial. (2012). Aprobado en acta n. 048. (MP Eugenio Fernández). URL: <http://bit.ly/2dqGtZv>