

 Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña - Colombia Sistema Universitario	UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER OCAÑA			
	Documento FORMATO HOJA DE RESUMEN PARA TRABAJO DE GRADO	Código F-AC-DBL-007	Fecha 10-04-2012	Revisión A
Dependencia DIVISIÓN DE BIBLIOTECA	Aprobado SUBDIRECTOR ACADÉMICO		Pág. i(56)	

RESUMEN – TRABAJO DE GRADO

AUTORES	CLAUDIA MILENA MAYORQUIN GARCÍA
FACULTAD	FACULTAD DE EDUCACIÓN, ARTES Y HUMANIDADES
PLAN DE ESTUDIOS	DERECHO
DIRECTOR	JUREYDY KATERINE ARÉVALO CORONEL
TÍTULO DE LA TESIS	LOS IMPREVISTOS EN EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA.

RESUMEN

(70 palabras aproximadamente)

LA MONOGRAFÍA ESTÁ ENCAMINADA A PRECISAR LOS IMPREVISTOS EN EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, DANDO CLARIDAD SOBRE A QUIÉN CORRESPONDE ACARREAR LA RESPONSABILIDAD FRENTE A LA OMISIÓN EN CALCULAR LOS RIESGOS PREVISIBLES EN UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, DONDE FIGURAN COMO PARTES EL CONTRATANTE QUE ES LA ADMINISTRACIÓN QUIEN ESTÁ FACULTADA A CONTRATAR UNA CONSTRUCCIÓN, MANTENIMIENTO, INSTALACIÓN O CUALQUIER TIPO DE TRABAJO SOBRE BIENES INMUEBLES Y EL CONTRATISTA QUIÉN ES EL ENCARGADO DE EJECUTAR LA LABOR.

CARACTERÍSTICAS

PÁGINAS: 62	PLANOS:	ILUSTRACIONES:	CD-ROM:
-------------	---------	----------------	---------



Via Acolsure, Sede el Algodonal, Ocaña, Colombia - Código postal: 546552
 Línea gratuita nacional: 01 8000 121 022 - PBX: (+57) (7) 569 00 88 - Fax: Ext. 104
 info@ufpso.edu.co - www.ufpso.edu.co

IMPREVISTOS EN EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

AUTORA

CLAUDIA MILENA MAYORQUÍN GARCÍA

**Trabajo de grado en modalidad de monografía jurídica como requisito de grado para
optar el título de abogada**

Directora

JUREYDY KATERINE ARÉVALO CORONEL

Especialista

UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER OCAÑA

FACULTAD DE EDUCACIÓN, ARTES Y HUMANIDADES

PLAN DE ESTUDIOS DE DERECHO

Índice

Capítulo 1. La eficiencia, transparencia, planeación y selección objetiva en la contratación estatal.....	1
1.1 Concepto principio de Eficiencia.....	1
1.2 Concepto principio de Transparencia.....	4
1.3 Concepto principio de Planeación.....	7
1.4 Criterio de armonización del principio de planeación en el contrato de obra pública ...	10
1.5 La selección objetiva en el contrato de obra pública	15
1.6 Particularidades del principio de selección objetiva.	17
Capítulo 2. El contrato de obra pública.....	20
2.1 Régimen jurídico del contrato de obra	23
2.1.1 Objeto del contrato de obra.	23
2.1.2 Prestaciones incorporadas en el contrato de obra..	24
2.1.3 Características.	24
2.2 Los costos en el contrato de obra pública.	26
2.3 El contrato de obra pública y sus riesgos especiales.....	26
Capítulo 3. Postura del Consejo de Estado frente a la variable de imprevisto pactado en el precio	30
3.1 Los imprevistos en el contrato de obra pública.....	30
3.2 Postura del Consejo de Estado frente a los Imprevistos en el contrato de obra pública.	30
3.3 Postura de la Contraloría frente a los imprevistos.....	37

3.4 Responsabilidad de las partes en el contrato de obra 39

Conclusiones.....42

Referencias45

Introducción

En la organización del Estado y el cumplimiento de sus fines las entidades públicas están facultadas a contraer relaciones contractuales que permitan el bienestar social, todo esto enmarcado en el área de la contratación estatal donde se exaltan diferentes tipos de relaciones contractuales. Este trabajo se enfoca en el contrato de obra pública, el cual tiene como requisitos:

- a. Es una convención que origina obligaciones para los contratantes;
 - b. una de las partes este conformada por una entidad del Estado;
 - c. La justificación del contrato verse sobre la necesidad de una construcción instalación mantenimiento e intervención en bien inmueble;
 - d. La realización de la labor se convenga un pago.
- (Parra, 1998, Pág. 65)

Entonces, el contrato de obra pública se define legalmente como una convención bilateral onerosa y de resultado, donde la partes intervinientes originan obligaciones, particularmente el contratista de obra quien es la persona natural o jurídica quien se compromete a un resultado físico y jurídico adecuado, este elemento es esencial y se debe entender que tiene una relación directa con la remuneración del contratista por la obra a entregar, en tanto que “el contratista tiene derecho a recibir un pago como retribución a la ejecución de los trabajos realizados”. (Ley 80 de 1993, Art. 32).

Matallana (2005), afirmó que este contrato tiene las siguientes características; Es formal, bilateral, oneroso, conmutativo, intuitu personal; de tracto sucesivo, por cuanto su ejecución se sucede en varios momentos en el tiempo; durante su ejecución se pueden efectuar entregas parciales, sin perjuicio del resultado final; La actividad material debe realizarse únicamente sobre

bienes inmuebles; la selección del contratista debe realizarse por licitación pública, salvo en los casos de menor cuantía y en urgencia manifiesta; Exige pactar cláusulas excepcionales (Pág. 347).

Teniendo en cuenta los anteriores características se ha dicho frente al contrato de obra pública que nos encontramos ante un régimen de responsabilidad de tipo objetivo, en consideración al riesgo que entraña tanto para quienes realizan directamente la obra pública como para los terceros” (Consejo de Estado, Radicación 32912).

No obstante, se muestran casos de controversia como aquellos que hacen referencia a la responsabilidad de la entidad estatal cuando en la obra a realizar se da algún hecho no previsto en el contrato, como en los casos donde el Consejo de Estado ha dicho que la responsabilidad es del contratista debido a que este debe estudiar la labor a desarrollar y esto lo hace responsable de los imprevistos que puedan surgir; en ese sentido, se plantea como problema jurídico el siguiente: ¿Cómo valora el Consejo de Estado la responsabilidad frente a los imprevistos que se presentan en el contrato de obra pública?

La respuesta a este interrogante se desarrolla a través de una metodología consistente en la utilización de un método hermenéutico de análisis jurisprudencial, particularmente a los pronunciamientos del Consejo de Estado sobre el contrato de obra pública y la responsabilidad del Estado, a su vez, se contó con pronunciamientos de la comunidad académica que contribuyeron con su doctrina al estudio que se propone.

Es de resaltar que, en los contratos estatales el objeto recae en la materialización de los fines y finalidades del Estado consagrado en los artículos 2 y 366 de la Constitución política de Colombia, es decir que a través del contrato de obra pública el Estado busca “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (Const. 1991, Art. 2). Además busca “cumplir con el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población” (Const. 1991, Art. 366).

Por los anteriores motivos, dar respuesta al problema jurídico planteado permite mostrar no solo la responsabilidad del Estado en general, sino también en forma específica lo referente a la responsabilidad de la administración en el contrato de obra pública, lo cual aporta a este trabajo un análisis conciso desde la jurisprudencia del Consejo de Estado y los parámetros que ha brindado en pro de establecer en qué medida la afectación que se produce recae sobre el contratista o por el contrario, los imprevistos hacen parte de la responsabilidad del Estado.

Capítulo 1. Los principios de eficiencia, transparencia, planeación y selección objetiva en la contratación estatal

1.1 Concepto del principio de Eficiencia

Hay que tener en cuenta que la contratación estatal es uno de los temas esenciales del derecho administrativo, que es a su vez, es teleológico, es decir, busca proteger o conjugar los intereses entre la administración y los administrados para consecución de los fines y finalidades del Estado, ahora bien, la contratación pública comparte esta parte teleológica, pues lo que busca es materializar esos fines, sin embargo, existe principios que regula la materia.

Se sostiene que el principio de eficiencia que rige a la administración atañe al correcto uso de los fondos públicos, en tal sentido, la eficiencia compete a la administración que demanda un modo de actuar de ella misma dirigida a materializar los fines y finalidades del Estado en un universo de recursos limitados utilizarlos razonablemente, este principio se desarrolla con base en tres elementos esenciales que son, la sencillez, celeridad y planeación.

El principio de eficiencia se debe considerar como un principio de actuación en dos ámbitos preponderantes, sencillez en la información y sencillez en los procedimientos de contratación, pues lo que busca es cumplir con los tiempos establecidos en la ley, de tal manera que el Estado no utilice términos desproporcionados para mejorar u otorgar un servicio, sin dejar de lado, el principio de planeación, lo que implica la generación de un sistema de trabajo colectivo que impacte directamente en los fines y finalidades del Estado, en términos de la Contraloría General de la República lo expone de la siguiente manera:

El principio de eficiencia exige que en todas las etapas del procedimiento prevalezca el contenido sobre la forma; que los actos y actuaciones de las partes se interpreten en la forma en que mejor se favorezca su conservación y se facilite la adopción del acto de adjudicación en las mejores condiciones para el interés general (Contraloría General de la República, 2017; p. 4).

El principio de eficiencia tiene su fundamento en el artículo 209 de la carta política, tiene plena efectividad en los derechos prestacionales de los administrados, puesto que es un principio rector de la administración pública que consiste en la materialización de los fines y finalidades, sin embargo, para llegar a ese fin se exige que entre medios idóneos o eficaces se opte por aquellos que menores costos originen.

En el contrato de obra pública, la selección de la oferta más favorable para la entidad debe corresponder a la que consulte el interés público, pero, este interés no debe ser el resultado del ofrecimiento más bajo o el más económico, lo cual se suma a la ineficiencia de la administración al seleccionar a oferentes con empresas de papel.

En tanto el menor valor ofrecido como único factor de selección ha conllevado a un conglomerado de oferentes que están tras la contratación estatal, la negociación previa de los precios a ofertar, al igual que a la formación de pequeños monopolios destinados a suministrar bienes de dudosa procedencia, dando lugar a la generación de corrupción y detrimento económico o despilfarro de erario público.

Lo anterior se origina por la mala calidad de los bienes y servicios adquiridos, y en

contravía de los fines perseguidos por la contratación como la eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

No deja de ser menos importante, el hecho de que en la estructuración del proceso de mínima cuantía por parte de los operadores, al no existir reglas precisas que permitan una adecuada selección del oferente se terminen satisfaciendo intereses diferentes a aquellos que consulta el bien común.

Finalmente, el procedimiento de menor valor da paso para que los proveedores de bienes y servicios ofrezcan la mínima calidad en sus productos, procedimiento que no consulta los postulados del principio de eficiencia, porque los proveedores que tienen el manejo del mercado de estos bienes al suministrarlos a menor precio y al buscar su propio interés, dan lugar a que se realicen adjudicaciones de contratos con precios artificialmente bajos, en donde se carece de herramientas jurídicas para controvertir las afirmaciones de los proponentes que aducen razones de *stock*, remanencia, mayorista, etc., sin la verificación objetiva de dichas circunstancias.

Por último, según el párrafo segundo del artículo 3 de la Ley 80 de 1993 se señala que los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales, la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, como también la colaboración con ellas en el logro de sus fines y cumplimiento de una función social que implica obligaciones.

1.2 Concepto de principio de transparencia

La escogencia del contratista se debe hacer a través de licitación pública y de manera excepcional en las demás modalidades de selección, conforme lo dispone el artículo 24 de la Ley 80 de 1993. Bajo este criterio se busca que la contratación adelantada por las entidades estatales se realice mediante procesos de selección, con reglas objetivas, claras, justas y completas; tendientes a garantizar una pluralidad de oferentes y que les permita entregar propuestas idóneas y ejercer sus derechos de presentar objeciones, observaciones, preguntas y/o aclaraciones a los documentos adoptados por la entidad. Por ende, el principio de transparencia dispone que la selección de los contratistas debe edificarse sobre igualdad, pero este se debe hacer frente a todos los interesados.

El principio de transparencia también se fundamenta en la objetividad, neutralidad y claridad de las pautas, términos o requisitos que habilitan para la presentación de las ofertas, que a su vez garanticen el derecho de contradicción, la publicidad de las actuaciones y que estas estén debidamente motivado el acto de adjudicación o en su efecto la declaración desierto de la convocatoria, conforme lo dispone el artículo 24 de la ley 80 de 1993.

Además, el estatuto contractual dispone un principio rector, el de selección objetiva, tal principio se materializa en la limitación de la discrecionalidad del ente público, pues la ley exige a la administración el deber de cumplir un procedimiento que garantiza la selección de la mejor proposición antes de suscribir el contrato. En palabras del Consejo de Estado, la selección objetiva:

Garantiza el derecho a la igualdad entre los oferentes y evitar el favorecimiento indebido, por cuanto se estarían desconociendo los principios de igualdad e imparcialidad. Bases del principio de transparencia (Consejo de Estado, Radicado 15324, C. P. Mauricio Fajardo Gómez).

En ese sentido, la Corte Constitucional señala que el principio de transparencia busca garantizar que en los procesos de contratación se fundamenta en principios de imparcialidad, lo que significa que mediante el establecimiento de los procedimientos se garantice la igualdad de oportunidades, posibilidades a los proponentes de conocer y participar en el proceso, conforme a lo dispuesto con la Ley 80 de 1993, determinadas por cuantías y hoy con la Ley 1150 de 2007, la compra o servicio que se requiera debe respetar el deber de la selección objetiva (Corte Constitucional, Sentencia C 128 de 2003).

En consecuencia, este principio busca en el fondo la racionalización y control del gasto público, en la medida que hace mención a la prevalencia de la selección de la oferta más favorable a los intereses de la entidad. Se puede destacar que, si bien es cierto, se pretende un control a los recursos públicos por el hecho de considerar el menor valor como oferta más favorable pierde la objetividad en la selección del contratista, puesto que el menor valor ofrecido por este lleva implícito en muchas ocasiones la negociación entre proponentes de mala calidad de los bienes y servicios, adquisición de productos, etc.

La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las reglas dispuesta en la Ley 1474 del 2011, la cual estipula en el artículo 94 la transparencia en contratación de mínima

cuantía, por esto se da pie para que se adicione al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, donde dispone que la contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará bajo un procedimiento establecido en la ley, la publicación de la invitación, el termino, el objeto, la disponibilidad presupuestal, los criterios de selección objetiva de la propuesta, la publicidad de sus actos, la comunicación del acto adjudicación, así como todos los actos deben estar debidamente motivados, en garantía del principio de transparencia.

Ahora bien, según Cassagne (2016), el principio de transparencia se traduce en la definición de procedimientos y reglas que guían el proceso de contratación, definen su contenido, su finalidad, constituyen las directrices que puntualizan su esencia y justifican su existencia, por lo tanto:

Los principios del derecho, como es de transparencia, tienen una función informadora, por cuanto sirven al legislador como fundamento del ordenamiento jurídico. Se envisten de una función normativa, en caso de ausencia de Ley, pues integran el derecho al no existir una norma jurídica que se aplique a la situación concreta; finalmente, poseen una función interpretativa, ya que operan como criterio orientador, en general (Pág. 23).

En el fondo, este principio propende, principalmente, por el logro de una contratación pública impoluta en la escogencia del contratista, artículo 29 de la ley 80 de 1993, a través del procedimiento reglado en los artículos 24 y 30 de la misma ley, para evitar así las prebendas, el tráfico de influencias, etc., en aras de preservar la moralidad y erradicar la corrupción

administrativa en la etapa precontractual. Puede decirse sin lugar a dudas, que la contratación estatal está sujeta al principio de legalidad, el cual ha de reflejarse tanto en el trámite de la licitación pública como las demás modalidades de selección.

1.3 Concepto de principio de Planeación

El principio de planeación en el marco de la contratación estatal debe entenderse, según lo señala el Consejo de Estado, como un elemento fundamental para poder asegurar la buena marcha del contrato en el futuro para razonablemente prever las condiciones en la que el mismo se va a ejecutar y para evitar incurrir en improvisaciones innecesarias que solo llevarían al fracaso de la actividad administrativa (Consejo de Estado, Sección Tercera, Rad.: 73001-23-31-000-2012-00012-01 (51.489), 2015)

La planeación de la contratación tiene tres fases, inicia con la propuesta de gobierno presentado por un candidato que luego se convierte en plan de gobierno cuando este es elegido, posteriormente se traduce en planes estratégicos que este a su vez se lleva a la comunidad a través de la ejecución de los recursos públicos que se materializa con un plan de contratación pública.

La siguiente fase de la planeación se da cuando los planes estratégicos se le asignan unos presupuestos convirtiéndose en un plan anual de adquisiciones, que es el derrotero o mapa de navegación de la administración, es construido bajo los parámetros establecidos por la agencia nacional de contratación de Colombia compra eficiente, debe ser publicado antes del 31 de enero de cada año y actualizado antes del 31 de julio de cada año, este plan evidencia la contratación

que va a desarrollar la administración en la vigencia fiscal.

La tercera fase de la planeación es el desarrollo de los estudios previos, la ley 80 de 1993 traía un concepto inicial que decía, que eran todos aquellos trámites que deben hacerse de forma previa a la apertura de una licitación pública o de un proceso de selección, en la actualidad el concepto de estudios previos es más amplio, en el entendido que no es solamente para la apertura de un proceso de convocatoria pública sino para la celebración de cualquier contrato (Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 15.603, 2008).

Los estudios previos van a determinar cuáles son las condiciones de contratación, es decir, cual va ser el objeto, las obligaciones, el precio, el plazo de ejecución, las condiciones específicas del contrato que se va a celebrar, así como garantizar el principio de selección objetiva, este principio implica la capacidad del oferente, lo que se va a evaluar o ponderar de la oferta con el fin de definir cuál es la propuesta que más satisface el interés general y lo que se desarrollará en el proceso de selección, de tal manera que se materialice el principio de transparencia ya ante expuesto.

Entonces, el principio de planeación no depende de un régimen específico de contratación, es transversal a la gestión pública y a la adecuada gestión fiscal, ahora bien, el contrato de obra pública puede nacer a la vida jurídica a través de un procedimiento de convocatoria pública que es lo que caracteriza la contratación estatal, es decir, por regla general, los contratos estatales deben celebrarse de forma posterior a un proceso de convocatoria pública en el que el agente haya garantizado la pluralidad de oferentes, acorde a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de

1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 al 14 de esta disposición.

El decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional, regula una lista de chequeo que deben cumplir las entidades sometidas al estatuto de contratación, pues estos requisitos mínimos que debe contener lo que se va a contratar, como lo voy a contratar, cual es el procedimiento de selección para llevarlo a cabo, requisitos habilitantes y qué criterios van a determinar la oferta más favorable en materia de calidad y de precio.

Además de lo anterior, el principio de planeación en los estudios previos del contrato de obra pública debe contener las condiciones del contrato, es decir, el precio, el plazo de ejecución y el estudio del sector a profundidad donde voy a enmarcar el contrato.

En suma, se desarrolló la obligatoriedad para que las entidades elaboren un plan de adquisiciones de bienes de obras y servicios que pretenden adquirir durante el año fiscal, si bien, este no obliga a las entidades a adelantar los procesos que se enuncian, aun así, es indudable que esta herramienta de planeación establece el deber de la publicidad de determinados documentos del proceso y los actos administrativos, y la oferta del contratista adjudicatario en el SECOP dentro de términos estipulados. En realidad, esta obligatoriedad se plantea para las entidades que contratan con cargo de los recursos públicos, sin que para ello sea relevante su régimen jurídico, sea de naturaleza privada o pública.

1.4 Criterio de armonización del principio de planeación en el contrato de obra pública

El principio más importante de la Contratación estatal, es mediante el cual, las entidades estatales realizan toda la planeación contractual que van a realizar referente a un proceso de convocatoria pública o a una contratación directa. Este principio de planeación tiene un documento que lo caracteriza y este se denomina los estudios previos, el cual contiene toda la etapa de planeación de la entidad; entonces el principio de planeación irradia toda la contratación estatal y tiene relación directa con varios principios de la contratación estatal, por ejemplo, en la ley 80 de 1993 el principio de planeación interviene de manera directa con el principio de economía, que lo encontramos en el artículo 25, su numeral 12, modificado por el artículo 87 de la ley 1474 del 2011, establece que previo a la apertura de un proceso de selección o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones según corresponda.

Este numeral nos dice que antes de la apertura de un proceso de selección de convocatoria pública o a la suscripción de una contratación directa se deben elaborar los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones. Menciona el término estudios, el cual se refiere a los estudios previos que, recordemos como lo mencioné anteriormente, son el documento que caracteriza el principio de planeación.

En ese sentido, el artículo 26 del estatuto de contratación pública, nos trae el principio de responsabilidad que ya también lo analizamos, el numeral tercero nos dice que las entidades y los

servidores públicos responderán cuando hubieran abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios; entonces este principio también hace referencia directa a la planeación, al tema de diseños, estudios, planos y evaluaciones.

Se concluye inicialmente que, los dos principios expuestos tienen relación directa con el principio de planeación, es a su vez, el artículo 8 de la ley 1150 de 2007 que nos habla de la publicación de proyectos de pliegos de condiciones, estudios previos y nos dice que junto con los proyectos de pliegos de condiciones, se publicarán los estudios y documentos previos que sirvieron de base para su elaboración. Entonces este artículo 8 de la ley 1150 de 2007 también tiene una relación directa con el principio de planeación, así como lo dispone el artículo 2.1.1.2.1.1 del decreto 1082 del 2015, donde establece que los estudios de documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato.

Todos estos artículos como pudimos observar, tienen que ver de manera directa con el principio de planeación, todos están dispersos entre la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007, y el decreto 1082 del 2015 y a su vez, van encaminados a algo muy claro, que antes de iniciar cualquier proceso -sea de convocatoria pública o de contratación directa- deben contemplar unos estudios, la ley 80 de 1993 lo regula de manera general con un término denominado estudios, y la ley 1150 del 2007 y el decreto 1082 del 2015 aterrizan en el concepto a estudios previos. Siempre el estudio previo acompaña al principio de planeación, así mismo, siempre que se hable del principio de planeación, se debe tener como apéndice el documento denominado estudios previos.

Entonces, mirando la planeación en las entidades estatales a través de los estudios previos, observaremos cómo este principio coge fuerza y preponderancia en la contratación estatal, que operan tanto para las entidades que están bajo ley 80 de 1993, como para el régimen especial y eso lo menciona muy claramente el artículo 13 de la ley 1150 del 2007, que regula los principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública.

las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional deben tener en cuenta inicialmente que el principio de planeación es transversal a la gestión pública, deben contener un manual de contratación que hace las veces de estatuto, no excluye la aplicación de los principios contenidos en el artículo 209 y 267 de la carta política según sea el caso, estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

Ahora bien, si nos vamos el artículo 13 de la ley 80 de 1993 da punto de partida al régimen especial en la contratación, sin embargo, debe responder con lo dispuesto en el artículo 209 de la constitución política, este alude que 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, es decir, las entidades que tengan régimen especial, ejemplo: Universidades, Empresas Sociales del Estado etc. Debe cumplir con estos principios rectores.

Estas entidades que tienen un régimen especial, es decir, que no están bajo ley 80 de 1993,

de igual manera tienen que respetar los principios del artículo 209 de la constitución política, esto me parece muy importante aclararlo porque, muchas entidades que trabajan en régimen especial creen que como tienen sus propios estatutos están por fuera de los principios y hacen una serie de actividades o solicitan una secuencia de requisitos o restricciones a sus pliegos que son violatorios de la Constitución y la ley.

Hasta acá, vimos todo el tema de los principios, obviamente no entré a ahondar en otros principios tales como el debido proceso que está en el artículo 17 de la ley 1150 del 2007, el cual debe ir de la mano con el principio del debido proceso contenido en el artículo 29 de la constitución política y este principio no es más que todos los contratistas deben respetar el debido proceso, más que todo, en la aplicación de multas o de incumplimientos contractuales, previo a ello, debe realizarse una audiencia en la cual ellos presentan descargos sobre la multa o el incumplimiento que les va a declarar la entidad.

Adicional al anterior principio, también está el de pluralidad de oferentes o el de libre concurrencia, consistente en garantizar la facultad de participar a cualquier empresa en un proceso de convocatoria pública que tenga la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración, es decir, las entidades deben de propender porque participen la mayor cantidad de proponentes u oferentes posibles, siempre y cuando estos cumplan con los requisitos de la entidad, los cuales, no deben ser de imposible cumplimiento, sino que deben ser proporcionales al proceso. Pero este principio también lo tergiversan muchos proponentes cuando comienzan a observar los pliegos de condiciones manifestando que aumenten tal índice financiero o que disminuyan la experiencia de una manera absurda y siempre invocando este principio y en caso

de no acceder a ello, manifiestan que se está violando el principio de libre competencia porque no pueden participar en un proceso; entonces hay que aclarar que este principio si bien busca pluralidad de oferentes, es bajo el entendido que se debe cumplir con lo que más solicita o requiera la entidad en los pliegos, siempre y cuando estos índices o experiencia no sean desmedidos ni desproporcionados con lo que se pretende contratar.

También hay otro principio: el de publicidad, que va muy de la mano con el principio de transparencia e implica que todos los actos de la administración deben ser públicos. En especial, este principio de publicidad tiene que ver mucho con la plataforma de Colombia Compra Eficiente “SECOP” y que la entidad debe publicar todas sus actuaciones en las diferentes plataformas a las que obliga la ley,

Entonces, estos tres últimos principios que acabo de mencionar que son: debido proceso, pluralidad de oferentes o libre competencia y publicidad, simplemente hago una mención más resumida a ellos no porque sean menos importantes, sino porque pienso que para efectos prácticos de la investigación, considero manejarlo más fácil así para que no se extienda el tema.

Para concluir, recomiendo mucho la lectura de una sentencia del Consejo de Estado cuya consejera ponente fue la doctora Ruth Estela Correa Palacio, de fecha 3 de diciembre del año 2007, esta sentencia lo que hace es una acumulación de demandas presentadas para una acción de nulidad en contra el decreto 2170 del año 2002. Este decreto operó por varios años en la administración pública y a raíz de esta sentencia muchos de sus artículos fueron declarados nulos, la importancia de esta sentencia en este tema de los principios, radica en que la misma

trabaja todos los principios que acabamos de mencionar en todos estos episodios, tanto los principios de la Constitución Política, como los principios de la ley 80 de 1993 y de la ley 1150 de 2007.

1.5 El principio de selección objetiva en el contrato de obra pública

El principio de la selección objetiva hace referencia a que la hora de elegir una propuesta esta responde a la oferta más favorable para el agente en termino de calidad y precio, es decir, el procedimiento que define la elección de la oferta, debe estar establecido en los estudios previos de tal manera que los proponentes se encuentren enterados y entiendan las reglas a que está sometido el proceso, esto con el fin de excluir cualquier posibilidad de acudir a factores subjetivos que resten transparencia a la selección, de tal manera que dentro de las reglas de juego se contemplen los criterios de selección como, precio, calidad, capacidad técnica, financiera, jurídica, así como experiencia, organización, equipos, plazo y de forma integral como el contratista pueda cumplir con el objeto a contratar en los términos que la administración lo requiera, toda vez que el contrato de obra pública es una gestión por resultados.

El principio de selección objetiva son los criterios que se va a determinar a la hora de elegir una oferta en una convocatoria pública, en otras palabras, son aquellos requisitos habilitantes que una vez cumplido, el ente estatal se orienta hacia esa oferta, lo que garantiza la democratización de la contratación estatal, de pasar un solo oferente a tener la entidad estatal una pluralidad de oferentes, más competencia y por ende una optimización de los recursos públicos.

En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en

los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tienen en cuenta algunos criterios como la selección objetiva, que obedece a un verdadero deber de sentido estricto, pues es una instrucción de conducta de carácter obligatorio, según la norma 1150 de 2007, la cual contiene una formalidad de valor preestablecida; el cómo se debe confeccionar los requisitos, condiciones y la forma en que deben ser evaluados para la selección de la mejor oferta, aplicables a todo el proceso de selección de contratistas sin distingo alguno. (Miranda, 2015, Pág. 8)

Bajo esta óptica normativa, la selección del contratista en el proceso de la mínima cuantía es resultado de la aplicación en rigor del procedimiento administrativo previsto por la ley de contratación, en el cual se considera la oferta de menor valor presentada por el oferente como el único factor relevante para la adjudicación del contrato por considerar que es la más favorable a la entidad. Este procedimiento, lejos de ser garantista de los intereses generales, sirve de carta de navegación a oferentes que presentan ofertas económicas bajas, todo en pro de obtener la adjudicación del contrato.

En síntesis, se podría sostener que se manifiesta una aplicación rigurosa de un formalismo normativo que va en contra de los verdaderos fines que debe perseguir la contratación estatal, es de resaltar, igualmente, que las condiciones técnicas exigidas en un proceso de mínima cuantía pasan a un segundo plano, en la medida en que siempre serán los bienes y servicios de menor valor ofertados los más convenientes para la entidad. Desde este punto de vista, la búsqueda de la objetividad resulta ser lo que menos le importa a la norma.

A manera de sintetizar este principio, la selección objetiva tiene inmersa dos criterios, el

primero de ellos es la expresa prohibición de fijar criterios subjetivos como requisitos habilitantes en un proceso de contratación y el segundo y no menos importante es, que exista una pluralidad de factores que permitan al agente del estado estudiar y evaluar la propuesta desde los ámbitos técnico, financiero y jurídicos de la misma, efectuando comparaciones a fin de determinar el mejor oferente para la entidad que garanticen el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato de obra pública.

En este orden de ideas, la selección objetiva es un deber del agente del estado, pues así lo dispone la ley 1150 de 2007 y demás normas que lo regulen, pues este principio rige la contratación pública, por cuanto, a través del mismo, se procura lograr una selección de contratistas alejada de intereses, beneficios y de toda clase de subjetividad. Esta debe estar ceñida exclusivamente a los parámetros de evaluación establecidos en forma clara, concreta y completa a partir de los términos de referencia, los cuales deben preservar únicamente a la determinación de la oferta que ofrezca las mejores condiciones para la ejecución del objeto a desarrollar.

1.6 Particularidades del principio de selección objetiva.

La información es muy importante en el principio de selección objetiva, por cuanto en últimas el agente del estado lo que desea es darle la mayor publicidad al proceso de contratación con el objetivo que haya pluralidad de oferentes, claro está, respetando las reservas constitucionales y legales, esto garantiza la igualdad de información y de contera la libre concurrencia al proceso de contratación.

La objetividad, claridad y neutralidad de las reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas, sin embargo, las normas contenidas en estatuto de contratación pública son abstractas, pero el agente del estado debe promover la mejor practica posible porque se está administrando recursos públicos.

Para la administración la responsabilidad recae en desarrollar el principio de planeación en todas sus fases, hacer buenos estudios previos y del sector, conocer su mercado, y para los oferentes, conocer el mercado estatal, de esta manera se garantiza la libre concurrencia.

Para la entidad estatal es un deber de motivar de manera expresa, precisa y detallada el informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria desierta, toda vez que la inspiración del pliego de condiciones son los estudios previos y del sector, en tanto cada estipulación establecida en el pliego de condiciones debe tener un porque en el estudio previo.

Aunque no se tocó anteriormente, el principio de economía guarda una relación estrecha con el de selección objetiva, toda vez que trata de la verdadera y real planificación de las actividades de la administración y el principio de igualdad, mediante el cual se fijan reglas generales e impersonales que presiden en la evaluación de las propuestas y evitar incluir cláusulas subjetivas que reflejen motivaciones o interés particulares que inclinen la balanza a un oferente.

En el contrato de obra pública no es ajeno a la aplicación de los principios expuestos anteriormente, toda vez que, para ejecutar dicho contrato se debe cumplir el principio de

planeación por cuanto se debe estudiar el sector, pues muchas veces están incompletos e insuficientes o parcializados, se debe analizar la relación que existe con las reglas o requisitos habilitantes que no sean coherentes con los estudios previos y del sector, que no se encuentran debidamente justificados, además también deben analizar los términos de contradicciones irrisorios.

Un acto común en los procesos de contratación de obra pública, se da cuando definen precios artificialmente bajos, debe estar soportado en un estudio de mercado muy fuerte para que se pueda visibilizar esos precios sospechosos, pedir explicaciones y realizar un análisis real de esas explicaciones, por cuanto afecta la libre competencia.

La modificación injustificada de los contratos, otro acto que vulnera el principio de selección objetiva en el entendido que el oferente a quien se le adjudicó el contrato, muchas veces subcontrata la totalidad de este, si bien, la ley no lo prohíbe, tampoco está permitido, en tanto vulnera este principio, toda vez que, quien se ganó el contrato de obra pública paso los filtros que le dan al agente del estado una confianza en el sentido que la Persia natural o jurídica es idónea.

Capítulo 2. El contrato de obra pública

El contrato estatal y el de obra pública en particular llevan a su análisis, el Código Civil en su artículo 1495, el cual establece que “contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa”. Por consiguiente, el contrato de obra pública es un acto bilateral donde un sujeto contratante es una agente del Estado, dicho acto genera obligaciones para las partes, previstos en el estatuto procesal de contratación o de la autonomía de la voluntad de las partes, de esta manera los contratos que se celebren con la administración son solemnes y se perfeccionan cuando se logre un acuerdo entre el objeto a contratar, la contraprestación y se haga por escrito (Ley 80 de 1993, artículo 41).

Entonces, el contrato estatal se puede definir como una herramienta que posee la administración pública a través de ella los agentes del estado cumple sus programas y proyectos de gobierno que contribuyen a los fines y finalidades del Estado, sin embargo, como el contrato estatal es una herramienta depende mucho de cómo se utilice, pues un Gobernador, Alcalde o Ministro es una persona que conoce sobre contratación, puede llegar a lograr transformaciones en el territorio.

Entonces el objeto de la contratación estatal no se limita a plasmar en un contrato el acuerdo de voluntades, vas más allá, en el sentido de expresar de manera clara la voluntad de contraer derechos y obligaciones, bajo el mismo, ampara preceptos legales que validan los compromisos suscritos, entre ellos, la manifestación expresa por parte de la administración.

Ahora bien, el contrato de obra pública en cuanto expresión de la autonomía de la voluntad

se rige por el principio "lex contractus, pacta sunt servanda", es decir el contrato válidamente celebrado es ley para las partes, pues así lo dispuso el legislador en el artículo 1602 del Código Civil.

Las características de esta herramienta se puede decir que una de ellas son los sujetos que hacen parte del contrato, es necesario que por lo menos uno de los extremos debe ser una entidad pública, así lo dispone el artículo 2 y 366 de la carta política y en atención a la cláusula del Estado Social de Derecho, por cuanto el fin de la contratación estatal obedece al desarrollo de los derechos prestacionales que materializan a su vez las garantías fundamentales de todos los ciudadanos en su vida, honra, bienes y creencias, buscando en sí una justicia social en la que el interés general prima sobre el particular.

Otra característica es, que el contrato estatal es eminentemente formal o solemne, es decir debe cumplir con todas las formalidades dispuestas en la ley, además de los elementos esenciales del contrato, es decir, para nazca a la vida jurídica una convención, se debe contar con la capacidad, consentimiento, objeto lícito y causa lícita.

El contrato estatal además de ser solemne es bilateral oneroso y como ya antes se expuso es por resultados, pues el contrato se liquida una vez se levante el acta de satisfacción de la entidad pública contratante del bien o servicio prestado, sin embargo, todo contrato debe ser ejecutado de buena fe, conforme lo dispone el artículo 1603 del código civil, derivando de ello, que obligan a las partes a lo allí suscrito.

Vale agregar que, el crecimiento cualitativo y cuantitativo que se opera en los cometidos del Estado, encuentra su explicación en las profundas transformaciones que se viene produciendo en el plano social, político y económico y, al correlativo aumento de la necesidad del hombre como integrante de la comunidad. Por este motivo, se genera un proceso que intenta satisfacer dichas necesidades, nace la concepción de un Estado social de derecho que presta servicios públicos a la comunidad mediante una utilidad pública como criterio determinante del contrato administrativo en razón de su objeto, en definitiva, el contrato nace para satisfacer una necesidad establecida (Cassagne, 2005).

Entonces, un contrato estatal nace de la necesidad de una entidad en el requerimiento de un servicio y, un particular en la prestación del mismo, su planeación se realiza con el fin de que este haga parte de la vida jurídica para que se ejecute en su totalidad.

Por lo que respecto del contrato de obra pública, se encuentra estipulado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual se define legalmente como una típica actividad comercial y por lo tanto, quienes a ella se dedican son comerciantes; en este contrato debe comprenderse como un elemento esencial del contrato de obra, la remuneración del contratista por su trabajo, donde “el contratista tiene derecho a recibir un pago como retribución a la ejecución de los trabajos realizados” (Ley 80, 1993, artículo 32).

Teniendo en cuenta lo anterior y adentrándonos el régimen de responsabilidad, se ha dicho que el contrato de obra pública se encuentra ante un régimen de responsabilidad de tipo objetivo, en consideración al riesgo que entraña tanto para quienes realizan directamente la obra pública

como para los terceros (Consejo de Estado, Radicación 32912).

2.1 Régimen jurídico del contrato de obra

El contrato de obra pública se encuentra regulado en el numeral 1º del artículo 32 de la ley 80 de 1993 que los dispone como aquellos “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”.

Con la definición anterior, el legislador limitó la naturaleza del contrato de obra solo a cualquier trabajo material que recaiga sobre bienes inmuebles, además, definió el concepto de bienes inmuebles en los artículos 656 y 658 del código civil, por ende, cualquier trabajo material realizado en otro tipo de bienes no se regirá por el contrato de obra.

Así mismo, el contrato de obra trae consigo algunos riesgos que se pueden imputar tanto al contratista, como a la entidad contratante, estos son derivados de los imprevistos no contemplados y que aparecen en la ejecución del contrato de obra pública; situación que afecta la prestación y la finalidad para la cual se contrató, originando una posible ilicitud en el objeto.

2.1.1 Objeto del contrato de obra. Como se expuso anteriormente, el objeto se fundamenta sobre un trabajo material que recaiga sobre un bien inmueble y así se debe interpretar, pues es un límite a la celebración de la autonomía privada regulada por los artículos 32 y 40 de la ley 80 de 1993.

Como ya antes se dijo, el contrato de obra pública es como una herramienta de la administración pública esencial para el desarrollo social y económico del país, por cuanto el objeto que lleva inmerso es mejorar las condiciones actuales de un inmueble o construir uno para el servicio de la comunidad, sin embargo, se hace necesario desarrollar un análisis de aquellas contingencias previsibles o pos-contractuales que pueden alterar la ejecución o el fin para el cual fue creado, omitirlo en la etapa de planeación origina un incremento en su valor inicial, provocando cargas adicionales a los recursos públicos.

2.1.2 Prestaciones incorporadas en el contrato de obra. El artículo que regula el contrato de obra pública dispone acciones tendientes a desplegar dentro de la construcción, mantenimiento e instalación, sin embargo, la norma también dispone cualquier obra material que se puede ver representada como crear, construir, conservar o modificar, demolición o modificación sustancial del suelo; siempre y cuando dichos actos recaigan sobre bienes inmuebles.

Entonces las prestaciones se incorporan dependiendo del objeto contractual específico, es decir, si el objeto consiste en el mantenimiento de un inmueble, la prestación tiene como objetivo que el inmueble pueda seguir funcionando de manera adecuada, en ese mismo orden, se encuentra la construcción de un inmueble que responde la prestación a suplir una necesidad en la comunidad.

2.1.3 Características. Existen ciertas características del contrato de obra que la doctrina ha desarrollado, García De Rentería (2017), el contrato de obra se caracteriza por ser una

herramienta esencial en la administración pública, además de ser un contrato de resultado donde el contratista debe asumir el alea normal en la ejecución de una obra (Pág. 77).

Es por tal razón que una de las características del contrato de obra es el principio de riesgo y ventura, que consiste que el contratista asume mayor riesgo o menor ventura u onerosidad, si bien, para la entidad pública lo que interesa es el desarrollo de la obra en el tiempo determinado, pero, existen riesgos previsibles que el contratista como colaborador debe instruir a la entidad para que en la etapa de planeación se prevean, en tanto cualquier desequilibrio financiero que surja de la ejecución del contrato por un riesgo previsible, el contratista se va a ver afectado a no calcularlo en la propuesta, ni tampoco informarlos en las observaciones que se realizaron en la etapa de pre pliegos de condiciones.

Bajo esta característica se enmarca que el contratista debe entregar la obra terminada a cambio de precio pactado, por ende, el contratista se hace cargo de un mayor riesgo o menor ventura onerosidad que represente para el constructor, en tanto lo que busca la entidad contratante es que se entregue un resultado acorde con el objeto acordado.

Otra característica es la modalidad de pago del contrato de obra pública, tradicionalmente se clasifica por la modalidad de pago, a precio unitario, a precio global, por administración delegada y el sistema de reembolso de gastos, en estatuto contractual actual, el legislador optó por guardar silencio frente a la clasificación, no obstante, el decreto Ley 222 de 1983, anterior estatuto, sí preveía la clasificación antes descrita, lo que se deduce que se mantiene la práctica contractual bajo las diferentes modalidades de pago.

2.2 Los costos en el contrato de obra pública.

En la propuesta presentada por el contratista, debe prever dos componentes esenciales: los costos directos y los costos indirectos. Dentro de los primeros, el contratista debe de enmarcar todos aquellos necesarios para realizar la obra y que se deben aplicar a una labor específica, por otro lado, los indirectos son aquellos costos generales a la ejecución del proyecto, por ende, no se le puede imputar a una labor específica.

En otras palabras, el costo indirecto nos indica qué son los gastos generales necesarios para ejecutar los trabajos que no están incluidos en los costos directos que realiza el contratista, muchas veces no son incluidos dentro del proyecto, también sucede, que el contratista omite u olvida incluir cosas en costos directos y los mandan al indirecto y es importantes separar eso, porque puede incrementar de manera desproporcionada el valor de la obra.

Usualmente estos costos se determinan con un porcentaje de los costos directos y se denomina AIU, tales como los gastos generales que origina la organización administrativa del contratista lo que se denomina administración, los imprevistos hacen referencias a aquellos porcentajes orientados a cubrir gastos no contemplados en el contrato y que se presentan en la ejecución del contrato y la utilidad que consiste en el beneficio económico que el contratista pretende recibir por la ejecución de contrato previo recibo a satisfacción de la entidad pública.

2.3 El contrato de obra pública y sus riesgos especiales.

Inicialmente los riesgos hacen parte del expediente técnico del contrato de obra pública,

dentro de este expediente se encuentra el estudio de la gestión de riesgos, conforme lo establece la ley 1150 de 2007 y los artículos 2.2.1.1.1.3.1 y 2.2.1.1.1.6.3 del Decreto 1082 de 2015, pero antes de continuar, definamos el concepto de riesgo. Se puede decir que son aquellos eventos aleatorios con probabilidad de ocurrencia que afectan la ejecución del contrato de obra pública, corresponde al contratista seleccionado asumir el riesgo previsible siempre que este no sea asignado a la entidad pública contratante.

Ahora bien, Colombia compra eficiente expidió un manual para identificación y cobertura del riesgo a través del CONPES 3714 2011, determinando una matriz de riesgo y definiendo una serie de variables, lo que se busca es que en la fase de estudios previos, el principio de planeación sea transversal a todo el proceso de tal manera que se evite improvisar a la hora de adelantar un contrato de obra pública, o anterior conforme a lo dispuesto en los artículos 209, 339 341 constitucionales, artículos 25 y 26 de la ley 80 de 1993, preceptos legales que buscan la optimización de recursos públicos, el desempeño adecuado de las funciones públicas y que las decisiones adoptadas por el agente del Estado materialice los fineses esenciales en favor del interés común de los administrados.

Lo anterior obedece a la imperiosa necesidad de que todo contrato estatal y particularmente el de obra pública, deba ser previamente planificado en cuanto a su objeto, y realizar un contrato que no ha sido fruto de la planeación, constituiría ilicitud en el objeto, pues no obedecería el principio de legalidad de la administración o administración reglada.

Los contratos de obra, inicialmente puede cumplir con el principio de planeación de

manera formal, es decir, que en la etapa precontractual cumple con los requisitos mínimos establecidos por la ley, no obstante, pueden existir falencias frente al principio de planeación de manera material, como no contar con un estudio de la obra respecto de su fin y funcionalidad del proyecto, omitir requerimientos técnicos, financieros, sociales y ecológicos de sostenibilidad de la obra, omitir la sinergia o planeación pos-contractual respecto de los equipamientos para la puesta en marcha de la obra, se puede citar las obras inconclusas en el departamento del Casanare (Contraloría General de la República, 2018).

Si bien en los hallazgos realizados por la Contraloría se puede observar que omitieron parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia, viabilidad técnica pos-contractual, etc. que dejan a la población de los municipios investigados con consecuencias gravosas por la no realización efectiva de obra al no cumplir con los fines propuestos para la cual fueron desarrollados.

Debido a esas omisiones se presenta riesgos en el contrato de obra pública como el de entrega tardía, para el tratadista Becerra Salazar (2008) en esta modalidad contractual se originan varios riesgos, entre ellos el defectuoso estudio en el diseño o en el plano (Pág. 65). Estos riesgos son de alto impacto en la ejecución contractual, en tanto la entidad debe contar con los diseños y planos respectivos según lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 25 de la ley 80 de 1993.

Otros riesgos asociados a las entidades públicas, pueden ser la entrega tardía de predios por conflictos originados por la entrega, ahora bien, hay riesgos que son imputados al contratista como, la entrega tardía, defectos en los materiales utilizados en la obra, mala calidad de los

materiales utilizados, disminución de las cantidades de obra, la insuficiencia de personal calificado, el incumplimiento de subcontratistas, los accidentes de trabajo, entre otros asociados al personal destinado a la obra.

Por lo anterior es importante el papel que realiza el supervisor o el interventor de la obra, pues son ellos los directos responsables de la mitigación de los riesgos que puedan derivarse de la mala calidad, disminución en las cantidades de obra o la utilización de materiales defectuosos, que pueda ocasionar un accidente en la ejecución o cuando se encuentre en funcionamiento la obra.

Capítulo 3. Postura del Consejo de Estado frente a la variable de imprevisto pactado en el precio

3.1 Los imprevistos en el contrato de obra pública.

Inicialmente se debe manifestar que los imprevistos tienen una relación inescindible con la naturaleza del contrato y constituyen los riesgos normales que puede incurrir el contratista, es decir, circunstancias derivadas de la planeación, atrasos por factor de clima, accidentes laborales, entre otros, entonces, las fallas técnicas o humanas que normalmente se presenta en un contrato de obra pública se debe estructurar dentro del valor del contrato. Sin embargo, los imprevistos no pueden cargarse a otros conceptos, mucho menos abonarse o reclamarse como indemnizaciones.

Ahora bien, los imprevistos se caracterizan porque tienen un grado de incertidumbre al ser precisamente inciertos, pero con una gran probabilidad de ocurrencia y frente a ese grado de esta última, se debe determinar si originan sobrecostos o no, por lo cual, es el contratista quien debe determinar el grado de incertidumbre, fiabilidad de planos, especificaciones de obra pública y su presupuesto.

3.2 Postura del Consejo de Estado frente a los Imprevistos en el contrato de obra pública.

El esquema de remuneración del contratista se basa en la fórmula denominada AIU, Administración, Imprevistos y Utilidad, pues así lo exigen las entidades contratantes, por ende se incorpora dentro del valor total de la oferta, la cual es evaluada de manera íntegra por quien requiere la obra, la legislación nacional no tiene una definición a esta fórmula como tal, pero la

jurisprudencia quien lo ha desarrollado.

El artículo 32 de la ley 80 de 1993 define el contrato de obra pública, además el artículo define las modalidades de ejecución y pago, sobre la materia el Consejo de Estado se ha referido en las siguientes palabras:

“(…) en tanto en el contrato a precios unitarios, toda cantidad mayor o adicional ordenada y autorizada por la entidad contratante debe ser reconocida, aunque, de todos modos, en uno y otro caso, el contratista tiene el derecho a reclamar en oportunidad por las falencias atribuibles a la entidad sobre imprevistos en el proceso de selección o en el contrato, o por hechos que la administración debe conocer, que desequilibran la ecuación financiera y que están por fuera del control del contratista, cuando quiera que no se hayan adoptado las medidas encaminadas a restituir el contrato a sus condiciones económicas iniciales.” (Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera, Exp. 18080, 2011)

El AIU ha generado una controversia y discusión a la hora de estimarlos y particularmente lo que atañe a los imprevistos, en tanto las entidades estatales deben o no reconocer a los contratistas estos eventos aleatorios o por el contrario el agente del estado exige al contratista que demuestre en que se invirtió los recursos destinados a los imprevistos para efectos de su reconocimiento.

La administración debe inicialmente hacer un estudio de oportunidad y conveniencia del

objeto a contratar, conforme al numera 7 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, posteriormente con ocasión de la expedición de la ley 1150 de 2007 y toda su reglamentación, el legislador y el ejecutivos identificaron de manera específica cuales son los componentes que debían tener los estudios previos, cuáles eran los aspectos de la administración debía examinar en los estudios previos.

Lo anterior tiene que ver con el AIU, en el entendido de como las entidades estatales establecen el presupuesto en el contrato de obra pública, deben tener en cuenta no solo los costos directos sino también el AIU, entonces, la metodología que lleva a cabo la entidad contratante es determinante para estimar el esquema de remuneración.

Ahora bien, las entidades estatales tienen la obligación de incorporar en el estudio previo el valor estimado del contrato y su justificación, acorde a los dispuesto en el decreto 1082 de 2015, esta disposición exige que no basta con señalar cual es el presupuesto oficial, sino que debe indicar de manera detallada y especifica la forma, el procedimiento, la metodología utilizada para llegar a ese presupuesto, es decir, cuál fue el análisis que realizo la entidad contratante en el sector y las variables que se tuvo en cuenta, como parte de la planeación del contrato.

Como ya se expuso, la etapa precontractual está compuesta por un estudio de sector, que es un estudio de mercado, es la base para las decisiones que se incorporan en los estudios previos, particularmente el pliego de condiciones y en las invitaciones, en el contrato de obra pública la mejor forma para establecer el precio es hacer un análisis de precios unitarios, que consiste en identificar cuáles son las distintas actividades que el contratista deben realizar para cumplir con

el objeto.

No existe una regla o porcentaje específico del AIU por cuanto depende de la complejidad en la ejecución de la obra, se parte inicialmente de identificar cuáles son las actividades que son necesarias para llevar a cabo el objeto contractual, se establece la unidad de medida de cada una de esas actividades, además se identifica las cantidades aproximadas que son necesarias para el cumplimiento del objeto y se establece el valor unitario, que este a su vez se calcula con el costo directo de los materiales, de la mano de obra, de los equipos, multiplicado por cada unidad de medida y se le afecta por un porcentaje del AIU.

Como lo expone el Consejo de Estado, con la estimación del AIU, respecto de la administración se busca reconocer los costos y gastos de ejecución que no tenga relación directa con los costos del contrato de obra pública, frente a los imprevistos, se busca constituir reservas necesarias frente a los eventos aleatorios previsibles que se presenten en la ejecución del contrato, cuyo fin es cubrir los riesgos inherentes a la obra, y por último estimar el beneficio del contratista por la ejecución de la obra (Utilidad).

Como son los imprevistos el objeto de investigación, es menester precisar sobre ellos, es el rubro presupuestado con miras a respaldar eventuales sobre costos en que incurra el contratista en la ejecución del contrato de obra en cumplimiento de las obligaciones adquiridas con la entidad contratante, pero son diferentes de los fenómenos derivados de la teoría de la imprevisión, es decir, son aquellos riesgos que hacen parte del álea normal del contrato.

Existen dos metodologías que sirven para establecer el porcentaje de los imprevistos en el contrato de obra pública, la primera es considerar que los imprevistos corresponden a costos imprevisibles durante la ejecución del contrato, la segunda metodología es aquella que consiste en considerar como imprevistos los costos que el contratista prevé su ocurrencia pero no se encuentran detallados en el análisis de precios unitarios.

En otras palabras, en la primera metodología consiste en establecer un porcentaje para remunerar al contratista por la ocurrencia de circunstancias imprevisibles que puedan ocurrir durante la ejecución del contrato, esto es poco adecuada, por cuanto si se trata de circunstancias imprevisibles es imposible preverlas, es imposible cuantificarlas y por lo tanto es imposible establecer un porcentaje en su estimación.

En la segunda metodología consiste en que a la hora de establecer el presupuesto en un contrato de obra las entidades estatales hacen un análisis de precios unitarios, dentro de este análisis hay actividades previsibles para el contratista debe atender en la ejecución del contrato, estas actividades que deben reservarse recursos se estiman con un porcentaje sin detallarlos dentro del presupuesto oficial, así como tampoco se encuentra detalle dentro del análisis de precios unitarios, pero la entidad y el contratista saben que se van a incurrir en dichos gastos lo que implica que la entidad contratante debe atender dichos pagos "como defensa y garantía del principio de riesgo y ventura para cubrir ciertos gastos con los que no se cuenta al formar los precios unitarios (...)" (Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera, Rad. 05001-23-26-000-1997-01032-01(20811), 2011)

Entre esas actividades podemos mencionar como las pérdidas normales de materiales derivados de un fenómeno natural, por lo tanto el Consejo de Estado lo definido como aquellos recursos destinados a cubrir los gastos que no se detallan en estudio de precios unitarios pero se presentan durante la ejecución del contrato (Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera, Rad. 05001-23-26-000-1997-01032-01(20811), 2011)

En otros términos, que en el estudio de precio unitario va incorporada una partida dirigida a cubrir los gastos que se originen por los imprevistos que puede enfrentar el contratista en la ejecución de la obra pública, que en algunos casos pueden afectar la utilidad del contratista, ahora bien, los riesgos que el rubro de imprevistos puede cubrir son aquellos normales, cuya ocurrencia no se debe demostrar, por ende el Juez no puede disponer de este rubro para cualquier déficit del contrato de obra, el Consejo de Estado se refirió al respecto manifestado.

(...) que en los contratos en los que en la cláusula relativa a su valor se incluya un porcentaje para imprevistos, cuando se rompa el equilibrio de la ecuación financiera del contrato, le corresponderá al contratista, en su propósito de obtener su restablecimiento, demostrar que a pesar de contarse con esa partida, ésta resultó insuficiente y superó los sobrecostos que se presentaron durante la ejecución del contrato. (Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera, Rad. 05001-23-26-000-1997-01032-01(20811), 2011)

Es así, que el contratista debe soportar un álea normal que se cubre con la partida de imprevistos, excepto cuando los riesgos sobrepasen ese álea normal y rompan la ecuación

financiera, habrá que se demostrarse si requiere el restablecimiento de la misma, caso en el cual el contratista tiene la carga de probar la imprevisibilidad del riesgo y los sobrecostos asumidos y cuantificarlos frente al valor del contrato.

Sin embargo, hay que distinguir la partida de imprevistos que hacen parte de la fórmula de la AIU y la teoría de la imprevisión, toda vez que, la primera se calcula de manera anticipa y se integra en el precio, pues este rubro incorpora el álea norma de la ejecución del contrato y no tiene que probarse, mientras que en la imprevisión tiene como fuente o causa ruptura de la ecuación financiera del contrato, originado por situaciones imprevistas anormales con poca probabilidad de ocurrencia y se caracteriza porque se presenta una situación extraordinaria ajena a las voluntades de las partes contratantes, la doctrina lo expone en los siguientes términos:

En cuanto a la alteración de la economía del contrato, es de la esencia de la imprevisión que la misma sea extraordinaria y anormal; supone que las consecuencias de la circunstancia imprevista excedan, en importancia, todo lo que las partes contratantes han podido razonablemente prever. Es preciso que existan cargas excepcionales, imprevisibles, que alteren la economía del contrato. El límite extremo de los aumentos que las partes habían podido prever (...). (Gastòn, 1950, pág. 54)

Entonces la postura del Consejo de Estado hace una distinción entre la partida de imprevistos, que como ya antes se expuso, este rubro hace parte del precio, presupuesto que incorpora riesgos previsibles del álea normal que surjan ordinariamente en la ejecución del

contrato, motivo por el cual no requiere su demostración o prueba, no obstante, la imprevisión que causa la ruptura de la ecuación financiera del contrato, originadas por circunstancias anormales, imprevisibles, extraordinarias y que dichos sobrecostos requieren demostración o prueba de su ocurrencia, con el fin de cuantificar los costos que puedan restablecer el equilibrio del contrato.

3.3 Postura de la Contraloría frente a los imprevistos

La contraloría también ha adoptado postura frente a los imprevistos en el contrato de obra, es así que la circular No. 1 de fecha 18 de febrero de 2019 donde precisa orientaciones del reconocimiento AIU en la contratación estatal en articular sobre el pago de imprevisto, particularmente frente a la unificación de criterios sobre la materia.

La Contraloría fija su punto de inicio en el principio de la Autonomía Privada, donde precisa que las entidades estatales pueden celebrar todo tipo de contratos con el fin de satisfacer los intereses propios del Estado, así como pactar cláusulas donde podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general cualquier estipulación siempre y cuando no sean contrarias a la Constitución, la Ley, al orden público y a los principios y finalidades del estatuto de contratación estatal.

Ahora bien, dentro del principio de autonomía privada, las entidades estatales y los contratistas han incluido dentro de la estructura del presupuesto oficial y de la propuesta económica, un porcentaje destinado a cubrir los costos indirectos de los contratos denominado AIU y como ya antes se dijo, no tiene regulación específica, sino a través de la jurisprudencia se

ha venido desarrollando.

La fórmula de la AIU se pacta de acuerdo a las condiciones de cada contrato y la conveniencia de las partes sin que se torne ilegal, la Administración corresponde a los costos indirectos indispensable para la ejecución del proyecto, los Imprevistos dependen de la naturaleza de cada contrato y constituye el álea del negocio, en otras palabras, los riesgos normales en que incurre el contratista como, inconvenientes derivados de la planeación, atrasos por efectos del clima, accidentes de trabajadores, entre otros, la Utilidad representa la ganancia del contratista por el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el contrato de obra.

La Contraloría en la circular ya referida concluye que el AIU corresponde al valor de gastos indirectos que la entidad estatal reconoce al contratista de acuerdo i) a la naturaleza del contrato, ii) su objeto de contractual, iii) previamente tasado por el contratista de acuerdo a su experticia y iv) que sea incorporado dentro de la oferta.

Además de los anteriores criterios, los imprevistos incorporan i) riesgos normales previsibles y ordinarios, ii) que puedan ocurrir en la ejecución del contrato, iii) diferentes a los que se tipifican en los pliegos de condiciones y iv) son objeto de audiencia pública de la que trata el artículo 4 de la ley 1150 de 2007.

Otra condición a cumplir, es que el pago de los imprevistos no debe afectar el equilibrio económico de la relación contractual, así como su tasación se debe realizar de manera anticipada, no puede considerarse como detrimento en el patrimonio si estipula en el contrato como tampoco

si se paga conforme a los valores previstos en la oferta seleccionada por la entidad estatal.

3.4 Responsabilidad de las partes en el contrato de obra

El principio de Transparencia se debe observar en la contratación estatal, que implica la garantía de recibir información veraz y además de suministrarla, en la etapa de planeación la “entidad contratante es la responsable principal de la información por cuanto la entidad pública quien la elabora, corrige y perfecciona para luego exhibirla para la lectura de futuros oferentes” (Consejo de Estado, Sala de Jurisdicción de lo Contencioso, Sección tercera, Exp. 26332, 2014).

Entonces por el dato incorrecto, incongruente o contradictorio en el mismo escrito responde la entidad contratante porque es quien lo elabora, toda vez, que la información suministrada es por la cual se construye la oferta, así mismo, “responde por la información confusa o poco clara en la minuta” por la vulneración al principio de planeación (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, Exp. 3.577 , 2015)

La entidad contratante también responde precisar o indicar, dentro del pliego de condiciones o del proyecto final, entre ellos, “los plazos específicos que contará la administración para realizar los pagos” (Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, sección tercera, Exp. 23.003, 2008)

Lo anterior no libera al contratista, toda vez que debe analizar, examinar y corregir la información suministrada, por su experticia y que conoce de primera mano el negocio y su alcance, esto sucede en la etapa precontractual que dio origen al contrato de obra, con el fin de

determinar el rompimiento de la carga de quien elabora la información y trasladarse al contratista por la responsabilidad del contratista como colaborador, conforme al artículo 3 de la ley 80 de 1993.

Bajo el principio de colaboración, el contratista es responsable de aquellos riesgos previsibles, normales que pueden afectar la ejecución del contrato y esto se debe al principio de planeación que también cobija a los particulares colaboradores de la administración, en el entendido que debe ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planificación que adviertan con el fin de que sean subsanadas o por el contrario abstenerse de celebrar contratos.

Los imprevistos se deben presentar en la ejecución del contrato, esto es de ser reales y se debe demostrar que ocurrieron, pues de lo contrario, tales dineros se convertirían en ganancia del constructor, con lo cual este se enriquecería sin justa causa, es decir, que si los imprevistos no ocurren dentro de la ejecución del contrato, el porcentaje calculado sobre el precio debe ser devuelto a la entidad contratante o descontado de los pagos pendientes, así lo refirió el Consejo de Estado en los siguientes términos.

(...) es bueno precisar, que si bien el rubro de imprevistos debe estar contemplado en la oferta, realmente no es un dinero que pertenezca o vaya a pertenecer al constructor; por tal razón al momento de liquidar el contrato, las partes deben tener en cuenta este porcentaje amortizado y, en caso de que no se haya afectado este rubro, el dinero correspondiente debe ser reintegrado al comitente, pues de lo contrario, tales dineros se convertirían en ganancia del constructor, con lo cual

este se enriquecería sin justa causa. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Exp. 20524, 2013)

Conclusiones

A manera de conclusión, se exalta que el objeto de los contratos que celebran las entidades públicas persigue 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 de interés general a cuyo logro deben colaborar quienes contratan con la administración y como retribución pretenden obtener con su ejecución un beneficio económico inicialmente calculado.

Es por ello, que el contrato de obra pública pretende la realización de un fin de interés general, ya que es una herramienta 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; esto se hace con la colaboración o contribución de los particulares contratistas, los cuales concurren a su formación al perseguir un interés particular, un provecho económico o lucro que los mueve a contratar y que se traduce al derecho a una remuneración previamente estipulada, razonable, proporcional y justa como retribución por el cumplimiento del objeto contractual.

De acuerdo con esta orientación, los contratos estatales están poderosamente influidos por el interés público, lo cual determina, por un lado, que la administración no se desligue de la forma como los contratistas particulares realizan la labor encomendada a través del contrato; y por el otro, que el contratista ostente la posición de colaborador de la entidad.

De esta forma, se plantea que en la oferta administrativa de un contrato de obra pública y ante su eventual falla la responsabilidad es de la administración, dado que en sus estudios debe prever la ocurrencia de un hecho antijurídico en la realización de la obra.

No obstante, el Consejo de Estado manifiesta que, ante la falla en la obra, producto del contrato de la misma, no cabe la responsabilidad de la administración, sino del encargado o ejecutor del contrato de obra porque a este le corresponde prever y analizar la oferta dada por la administración, esto en el área de la contratación estatal.

Entonces, la contraprestación económica razonable 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 a tiempo para proponer y contraer este vínculo.

La mejor metodología para establecer los imprevistos en el contrato de obra pública es aquella que a la hora de establecer el porcentaje de imprevistos revisan que elementos son necesarios para efectos del cumplimiento del objeto, estimando un porcentaje del 5% o el 6% del precio de la obra, de tal manera que el contratista cuente con este pago para cubrir esos eventos previsibles los cuales se encuentran detallados en el estudio e precios unitarios.

Adoptarse la otra metodología implicara que el contratista debe demostrar que circunstancias imprevisibles se presentaron para efectos de realizar el pago por parte de la

entidad contratante.

Es importante que las entidades estatales a la hora de celebrar un contrato de obra pública, particularmente en los estudios previos indique cual es la metodología que utilizaron para determinar el presupuesto así como también para determinar el AIU y en especial para los imprevistos, con el fin de dar claridad frente a la exigencia o no al contratista que acredite esas circunstancias imprevisibles para efecto de recocer ese porcentaje o por el contrario no hará dicha exigencia.

Referencias

- Amaya, C. (2016). El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado. *Revista Vía Iuris*, 20, pp. 105-119.
- Arroyave, J, (s.f.). ABCES sobre Contratación Pública o Estatal. Universidad CES. Obtenido de: http://bdigital.ces.edu.co:8080/repositorio/bitstream/10946/4658/1/ABCES_Contratacion_Publica_o_Estatal.pdfA9r.aspx
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Legis
- Bonivento, J.A. (1999). *Los Principales Contratos Civiles y Comerciales* Bogotá: Librería del Profesional.
- Cárdenas, H. (1994). *Comentarios al estatuto general de contratación de la administración pública* Medellín. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- Cassagne, J.C. (2009). *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Barranquilla: Uninorte.
- Cassagne, J. (2016). *Grandes Principios del Derecho Público*. Madrid España.: Trotta.
- Colombia Compra. (2016). Definición de Contrato Estatal. Portal web. Recuperado de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/content/definici%C3%B3n-contrato-estatal-0>
- Congreso de la República. (1993). Ley 80 de 1993, Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre de 1993.
- Congreso de la República. (2007). Ley 1105 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007.

Consejo de Estado. (2001). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Sentencia 13598. Consejero ponente: Alier E. Hernández Enríquez.

Consejo de Estado (2008). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera... Radicado: 50422-23-31-000-1369-01 (17.031). Bogotá, D.C. 20 de noviembre de 2008. Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

Consejo de Estado. (2009). Sala de Consulta y Servicio Civil. Marzo 12 de 2009. Magistrado ponente: Gustavo Aponte Santos.

Consejo de Estado. (2010). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera... Expediente número 36.537. Bogotá, D.C. 17 de marzo de 2010. Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

Consejo de Estado. (2011). Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, subsección c, (7) de marzo de dos mil once (2011), Consejero Ponente: Olga Melida Valle de la Hoz.

Consejo de Estado. (2011). Sala de Consulta y servicio civil. Consejera ponente: Susana Montes de Echeverri. Radicación número: 1439. Bogotá, D.C. 18 de julio del 2011.

Consejo de Estado. (2014). Sentencia 25.804 de 2014. Radicación: 13001-23-31-000-1999-00113 01 Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

Consejo de Estado (2015). Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, subsección c, Radicación número: 05 001 23 31 000 2002 03487 01 (32912), Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Contraloría General de la República (2017). Jurisprudencia de Contratación Administrativa. Recuperado de <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/contratacion/jurisprudencia/Tomo3/principios3.htm>. (s.f.).

- Corte Constitucional. (1992). Sentencia C-449 de 1992. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez.
- Escuela Superior de Administración Pública. (s.f.). Contratación Estatal. Visión Panorámica del Control Estatal como Instrumento de Gestión Pública. ESAP.
- Martínez, D., & González, E. (2014). El principio de transparencia en la contratación estatal. Bogotá: Universidad militar nueva granada. Obtenido de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/12282/1/PRINCIPIO%20DE%20TRANSPARENCIA%20EN%20LA%20CONTRATACION%20ESTATAL.pdf>
- Matallana, E. (2005). *Manual de contratación de la Administración Pública*. Ley 80 de 1993. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Miranda, M. J. (2015). La selección objetiva en la contratación pública colombiana entre el principio y la regla. Bucaramanga: Universidad Santo Tomás.
- Parra, W. (1998). *Los Contratos Estatales*. Bogotá: Ed. Librería del Profesional, 3 ed.
- Pino, J. (2000). Contratación estatal y régimen de entidades estatales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Presidencia de la República. (2015). Decreto 1082 de 2015. "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional". (26 de mayo del 2015).
- Santofimio, J. O. (2009). *Aspectos relevantes de la reciente reforma a la Ley 80 de 1993 y su impacto en los principios rectores de la contratación pública*. En Contratación estatal. Estudios sobre la reforma contractual. Bogotá D.C. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Yong, S. (2013). El Contrato Estatal en el Contexto de la Nueva Legislación. Bogotá: Ibáñez.