

**GENERALIDADES DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA CONTRA-  
TACIÓN ESTATAL: CONTRATACIÓN DIRECTA; LA SUPERVISIÓN E IN-  
TERVENTORÍA**

**REINALDO GONZALEZ RODRÍGUEZ**

**TRABAJO DE INVESTIGACION PRESENTADO PARA OPTAR AL TITULO DE  
MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**DIRECTOR – DOCTOR**

**JAVIER FRANCISCO FRANCO MONGUA**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA – SEDE CALLE 100**

**FACULTAD DE DERECHO**

**BOGOTÁ D.C. Noviembre**

**2015**

## TABLA DE CONTENIDO

### PRIMERA PARTE

1. Introducción.....	1.
2. Formulación del Problema.....	4.
3. Objetivos.....	6.
3.1 Generales.....	6.
3.2 Específicos.....	6.
4. Hipótesis.....	8.
5. Estrategia Metodológica.....	11.

### SEGUNDA PARTE

#### Capítulo I

1. Los Principios de la Función Administrativa: El Principio de Transparencia en la Contratación Estatal.....	13.
1.1 Vigilancia y Control para la Efectividad del Principio de Transparencia...33.	
2. Ley 1150 de 2007: Generalidades y Principio de Transparencia.....	37.
3 Ley 1150 de 2007 y Principio de Transparencia en la Jurisdicción.....	43.

#### Capítulo II

1 La Transparencia en la Contratación de Menor Cuantía: Fraccionamiento.....	47.
--	-----

<b>2</b>	<b>Índices y Estadísticas sobre Corrupción, en la contratación Estatal.....</b>	<b>52.</b>
----------	---	------------

### **Capítulo III**

<b>1</b>	<b>Conclusiones y Recomendaciones.....</b>	<b>53.</b>
<b>2</b>	<b>Referencias.....</b>	<b>56.</b>
<b>3</b>	<b>Anexos.....</b>	<b>61</b>

## **RESUMEN**

En la República de Colombia, Estado Social de Derecho, la contratación estatal medio idóneo para lograr la efectiva prestación de servicios, la adquisición de bienes y, por ende, satisfacer el bien común, en el marco del interés general, es ineludible entender, que la Ley 80/93 debió ser objeto de reglamentación, que el estudio del principio de transparencia, con la eficiencia que se pretende vislumbrar en la Ley 1150/07, eje central de la presente investigación, que debe gobernar todas y cada una de las actuaciones contractuales del Estado, en las contratación con excepciones ha evidenciado mayor falencias en su empleo; particularmente en la Contratación Directa, menor cuantía; los resultados generales permiten deducir que los medios empleados, que no se encuentran articulados los principios de la función administrativa, más cuando se adolece de fortaleza en mecanismos de supervisión e interventoría.

## **ABSTRACT**

In the Republic of Colombia , Social State of law, government contracting appropriate means for the effective provision of services , acquisition of goods and thus satisfy the common good, in the general interest , it is inevitable to understand that Law 80/93 had to be regulated , that the study of the principle of transparency, with the efficiency that is intended glimpse of Law from 1150 to 1107 , the core of this research, which should govern every one of the actions State contract in the contracting with exceptions has shown greater gaps in employment; particularly in the Direct Contracting , minor ; the overall results allow to conclude that the means employed , who are not articulated the principles of the administrative function , especially when it lacks strength in monitoring and auditing mechanisms .

## PRIMERA PARTE

### Introducción

*“El hombre honesto no teme a la luz ni a la oscuridad”*

Thomas Fuller

La reforma sobre la contratación estatal está orientada por la profundización en la búsqueda de la efectividad del Principio de Transparencia. El Estado Social de Derecho establecido para la sujeción de la función administrativa y la sujeción social e individual al Estado Constitucional, consagrado por la Constitución Política de Colombia de 1991 (C.P.), en particular sobre la actividad de la contratación estatal, mediante la cual se busca la protección de los intereses generales, los derechos fundamentales, los procesos económicos, entre otros fines esenciales del Estado.

Su cumplimiento ha generado una serie de normas jurídicas que tienden a regular jurídicamente las relaciones de particulares y otros entes, con el Estado, cuando de la prestación de servicios, adquisición de bienes o explotación de recursos se trate.

Siendo la contratación estatal el medio idóneo para lograr la efectiva prestación de servicios, la adquisición de bienes y, por ende, satisfacer el bien común, en el marco del interés general, es ineludible entender, que el estudio del principio de transparencia, eje central de la presente investigación, que debe gobernar todas y cada una de las actuaciones contractuales del Estado, ha venido presentando falencias en su aplicación; siguiendo inerte, es decir, los resultados generales permiten deducir que los medios empleados, no se encuentran articulados para lograr el principio o conjunto complejo de la transparencia en la contratación estatal.

Que subyacen falencias de orden cultural que no han permitido que prime el interés general sobre el particular, reflejo de cómo se incrementaron los sucesos que han

afectado este principio desconocido en el lenguaje contractual de la administración, siendo el principal generador de su inaplicación, el Estado, aun cuando dicha transparencia se alcanza con la aplicación de otros principios constitucionales. En el marco constitucional del artículo 209 que establece los principios de la función administrativa, que ha sido desarrollado por la ley 489 del 29 de diciembre de 1998, estableciendo en el artículo terceros (3º) que los principios de la función administrativa, son:“(...) principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia”. (Olano, 2006, p. 632)

Adequando el marco constitucional y legislativo se infiere que la importancia de esta investigación radica esencialmente, en evidenciar que el alto flujo legislativo en el tema no es garantía de corrección a la práctica amañada que ha dejado la contratación estatal, pues una de las razones es que no hay control de legalidad, inhabilidades a los legisladores, a partir de ahí el principio de transparencia deja de serlo, como resultado de lo planteado, hay un sesgo que no permite el cumplimiento de requisitos contractuales y esto posibilita la proliferación de oligopolios<sup>1</sup>, monopolios<sup>2</sup> cárteles<sup>3</sup> en manos de los particulares, soslayando la finalidad e intereses últimos de la contratación estatal bajo la luz de la transparencia.

Ahora, que la creación del Sistema electrónico para la contratación pública (SE-COP), cuyo fin fundamental es unificar y articular los diferentes sistemas de información y gestión contractual, siendo el único punto de ingreso de datos y de generación de reportes para las entidades públicas y ciudadana, algo similar al SICE<sup>4</sup>,

---

1 Pequeño grupo de oferentes, algunos dominantes en las ofertas.

2 Un solo ofertante.

3 Agrupación voluntaria de empresas para defender sus intereses”. [etimologias.dechile.net/cartel](http://etimologias.dechile.net/cartel)

4 Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal. deben registrar en el SICE los contratos que celebren con proveedores extranjeros. Los proveedores extranjeros deben cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 15 del Decreto 3512 de 2003.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Las entidades del Estado y particulares que administran recursos públicos deberán registrar en el portal del SICE los contratos cuyas condiciones de precio y/o cantidad sean

puede mostrarnos cuantos productos no están registrados y cuanto infla la contratación siendo los oferentes quienes registran los precios.

Entonces, como se mencionó conforme a la legislación, se tiene que la Ley 80 de 1993 se adecuó a las necesidades, con decretos que reglamentaron los diferentes procesos de contratación estatal, siendo con posterioridad modificada parcialmente por la ley 1150 de 2007 y, también reglamentada. A partir de esta reforma se ha presenciado desarticulación entre los diferentes principios de la función administrativa, que deben funcionar de manera integral y así garantizar el principio complejo y rector de la contratación estatal: la transparencia.

La contratación quedando en pocas manos; (oligopolio de la contratación estatal) o, lo que es peor aún, que ha venido concentrándose en una sola sociedad jurídica la contratación estatal, es decir, se ha monopolizado a nivel nacional, este hecho hace necesario identificar las debilidades que se evidencian. Se hace este estudio por la proliferación de escándalos que afectan la contratación estatal como la desarticulación de los principios sin lograr la finalidad de eficiencia y transparencia, el incremento en la corrupción al interior de la contratación estatal. ¿A qué obedece la no la materialización de los principios de la función administrativa?; conexas con las medidas de control, que no permite la participación general en igualdad de condiciones y de esta forma el principio trasversal de transparencia que es el todo, es huérfano de una adecuado supervisión e interventoría.

---

variables. Este registro debe realizarse dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes siguiente al perfeccionamiento y legalización de los contratos así celebrados, independientemente del régimen contractual que apliquen. El primer valor del contrato a registrar será aquel inicialmente pactado. El valor final del contrato, así como sus cantidades y valores definitivos por ítems, deberán ser registrados a más tardar dentro de los primeros cinco (5) días hábiles, del mes siguiente a su liquidación.

## 1. Formulación del problema

Con el fin de plantear esta problemática en una pregunta científica, sería necesario realizar ciertas preguntas auxiliares: ¿Puede operar el principio de transparencia por si solo conforme a su naturaleza jurídica?, ¿Se deben articular los principios de la función administrativa y el cumplimiento de supervisiones e interventorías con el objetivo de que propendan por el resultado de la materialización efectiva del principio de transparencia?, ¿Qué es la ley 1150 de 2007 de manera general?, ¿Qué semejanzas y diferencias tiene la ley 1150 de 2007 con la ley 80 de 1993<sup>5</sup>?, ¿Qué es y cuál es la naturaleza del principio de transparencia?, ¿Cómo impacta la aplicación del principio de transparencia que reforma a la ley 80 de 1993 sobre contratación estatal, en especial en la modalidad de contratación directa?, ¿Qué consecuencias tiene la aplicación del principio de transparencia en la contratación estatal, en cuanto a la modalidad de contratación directa, a nivel general; político y económico?, ¿Importancia del principio de transparencia en la contratación estatal?

Estas preguntas auxiliares permiten orientarse en la definición del problema científico que guiará la presente investigación, así: *¿Cuál ha sido el desarrollo, al interior del Estado Social de Derecho Colombiano, de la aplicación de las medidas jurídicas (principios constitucionales, reglas jurisprudenciales, supervisión e interventoría) orientadas a su articulación por el principio de transparencia, en cuanto a su materialización efectiva en la modalidad de contratación estatal directa: ley 1150/07?*

Este problema científico que es la ruta de la presente investigación, se estructura mediante las enunciadas preguntas auxiliares que tiene una conexión lógica y pueden en detalle resaltar el objetivo general y, los que de él se desprenden, los objetivos específicos. Por ello, siendo estos los que configuran el contenido de la presente investigación permitirán responder las preguntas auxiliares y con ellas, en

---

<sup>5</sup> Un cuadro comparativo de estas dos leyes se presenta en los anexos del presente escrito de tesis.



conjunto, el problema científico planteado<sup>6</sup>.

Para no hacer extensivo la cadena normativa, creando más lagunas y, por el contrario no cumpliendo el fin esperado. Pues la Ley 1150 de 2007, en lo que tiene que ver con la eficiencia y transparencia, cerró el campo de contratación, ya que los requisitos exigidos no cumplidos, hace la normativa jurídica reformativa de la contratación estatal distante y demasiado técnica, posiblemente siendo altamente onerosa.

La expectativa generada por la reforma no las abarco en su totalidad, el hecho generador no es otro la gran variedad de temas alejándose de la realidad o su práctica.

---

<sup>6</sup> Se pretende llevar la presente investigación por un proceso lógico mediante preguntas conexas.

## **2. Objetivos**

### **2.1. Objetivo general**

La investigación tiene por objeto establecer el impacto que del principio de transparencia. Se detentan problemas ante su aplicación precaria que tiene la contratación estatal conforme a las medidas adoptadas para su alcance y articulación de los principios de la función administrativa y las medidas de supervisión o intervención.

Es pertinente realizar una búsqueda, que visibilice la falencia en la Ley reformativa, cuando se debió fue regular el articulado de la ley 80 de 1993 y los mecanismos idóneos de control.

### **2.2. Objetivos específicos**

De ahí que los objetivos específicos en este trabajo de investigación en síntesis se reduce a tener como:

- 1.** Abordar los principios de la función administrativa y su articulación en función de la efectividad del principio de transparencia, pasando por la ley 1150 de 2007.
- 2.** Explicar de esta ley, la reforma y los pronunciamientos jurisprudenciales relacionados con el principio de transparencia en la contratación estatal.
- 3.** Tener en este marco teórico, como se concreta en la contratación estatal mediante la modalidad de contratación directa; explicando que reformo la ley 1150 de 2007, sobre la materia, si se debe o no, y cómo, aplicar el principio de transparencia en esta modalidad. En este sentido, siendo que la articulación de los

principios de la función administrativa solo es una de las medidas orientadas a la efectividad del principio de transparencia en la contratación estatal, se toma otra de las medidas que contribuyen significativamente a este fin, la cual es la supervisión e intervención en la contratación estatal.

De tal manera, se entienden de los objetivos específicos, están en evidenciar la necesaria articulación de los principios de la función administrativa para garantizar la efectividad del principio de la contratación estatal. Así mismo, describir cómo el cumplimiento de la supervisión e interventoría son medidas que colaboran o contribuyen en la obtención de la transparencia contractual. Lo cual se mostrara mediante la legislación, construcción de líneas jurisprudencial y doctrina sobre la metería. Para finalmente, mostrar estadísticas sobre transparencia en la contratación estatal, aportando una conclusión y recomendaciones.

### 3. Hipótesis

En resultas, la hipótesis es considerar que la articulación de los principios de la función administrativa y el cumplimiento de las medidas de supervisión e interventoría en la contratación estatal en su modalidad directa, revisados teóricamente: leyes, jurisprudencia y doctrina y, practica: índices y estadísticas, conllevan indefectiblemente a efectivizar el principio complejo de la transparencia. Pues, evita la elusión de las modalidades legales e idóneas de contratación estatal mediante la contratación directa, disminuye la percepción de corrupción en la contratación estatal, por parte de los ciudadanos, y genera que se fortalezca la supervisión e interventoría en el cumplimiento efectivo de los contratos estatales celebrados.

El tema surge desde este marco conceptual, se puede entender que el principio de transparencia es un conjunto de garantías constitucionales en que no se puede dejar de un lado la permanente, coherente y consistente articulación que este establece con otros principios constitucionales, sub-reglas de origen jurisprudencial, normas de génesis legislativa y reglamentaria, en especial la integración de los principios de la función administrativa. Para poder establecer esta respuesta tentativa y adecuada aplicación, debemos partir del presupuesto de interpretación.

Es decir, para entender el principio de transparencia como un conjunto de *material normativo* y su aplicación en el orden jurídico de la contratación estatal, es irreducible realizar previamente una interpretación a manera de los jueces. Con ello se considera, para la presente investigación, la hermenéutica judicial que de una manera sencilla realizan los jueces al propender por la hermenéutica que resulte menos restrictiva, se trata en cada caso de una interpretación de las disposiciones jurídicas menos lesiva. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-284 de 2006).

Pues la hermenéutica y la jurisprudencia son esencia en la presente investigación

en cuanto “el conjunto de decisiones judiciales impartidas durante cierto periodo ya sea sobre una materia en particular o ya sobre una rama del derecho (...) Es la tendencia de la autoridad jurídica, una categoría jurisdiccional de decidir”. (Henri Capitant, 1995, p. 508), en razón a que una; la línea jurisprudencial es una reconstrucción en el tiempo de las *decisiones hitos* al interior de un problema jurídico bien definido. Esto es que *la línea jurisprudencial es una idea abstracta* que dentro de un balance constitucional se constituye una *sombra decisional*, que ha de ser seguida dentro de sus límites, ya sea de forma vertical u horizontal por los demás operadores jurídicos, siempre en consideración del *material normativo* disponible en *determinado contexto factico y jurídico*. (López Medina, 2005).

En este orden, la línea jurisprudencial al ser un conjunto de decisiones deben ser hermenéuticamente construidas de forma estática y dinámicamente (López Medina, 2005), pero sin olvidar la intención del juez, que ha de ser; ¿hallar qué motivo la decisión?, siendo las aclaraciones del autor: juez (Henri Capitant, 1995 p. 319), o del legislador (norma legal), pues en esta última se hace presente la exegética y la hermenéutica jerárquica y sistemática de las disposiciones legales, existiendo en ambas, las decisiones y las disposiciones legales, una estrecha relación con el régimen de contratación estatal, orientada por el principio de transparencia. La interpretación y aplicación del principio de transparencia, como conjunto de garantías constitucionales, por parte de la función pública<sup>7</sup> respecto de la contratación pública siendo por objeto el interés general y los destinatarios los denominados contratistas, que pueden considerarse como personas jurídicas o personas naturales (art. 73 C. C.)<sup>8</sup>, que se someten al régimen de contratación estatal.

---

7 “Las sanciones impuestas por violación al principio de la transparencia, salvo las excepciones de la procuraduría no podrá sancionar solo con fundamento en los principios que regulan la contratación estatal, como lo permitía el artículo 48 N° 31 de la Ley 734 de 2002”. Corte Constitucional, Sentencia C- 818 de 2005.

8 “(...) artículo 73 Personas Naturales y Personas Jurídicas; el artículo 74 Persona Natural. Son personas todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición. (...) artículo 633. [persona jurídica]. Define... “persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones”. CÓDIGO CIVIL.

Pero no siendo suficiente el estudio de las decisiones jurisprudenciales, el uso de la hermenéutica judicial, también, se debe acudir a la doctrina. La cual corresponde a un “conjunto de tesis y opiniones de los tratadistas y estudiosos en derecho que explican y fijan el sentido de las Leyes y proponen soluciones para cuestiones aún no legisladas. [Esto es] concepto de la enseñanza, escritos sobre derecho. Es un conjunto de escritos, en sentido restrictivo (...) la opinión jurídica sobre un tema de derecho particular [que permite servir por análisis y autoridad al] (...) sustento a una decisión jurídica. (Asociación Henri Capitant, 1995, p. 319).

#### 4. Estrategia Metodológica

Se ha definido el problema científico a investigar conforme a preguntas auxiliares subyacentes, objetivos y la hipótesis, por tanto, es necesario determinar que el método a seguir debe ser el de investigación explicativa, por la necesidad de tener una idea directa del objeto a desarrollar, siendo que permita estudiar la realidad normativa y el impacto de esta en la realidad social. Así, se tiene la ruta que se ha de seguir, conforme al problema científico planteado: una descripción general del Estado Social de derecho en el que se inscribe la función administrativa y con esta la facultad y competencia de adelantar contratación estatal con los particulares.

Seguido de una descripción de los principios de la administración pública en el marco de la contratación estatal, para poder continuar con la descripción, comparación y análisis general de los aspectos relevantes de la ley 80 de 1993 y su reforma la ley 1150 de 2007, respecto del principio de transparencia. Así, analizar y explicar el principio de transparencia en la contratación estatal mediante la construcción de una línea jurisprudencial, ocasión de la articulación de los principios de la función administrativa, con el uso de todo el *material normativo*: normas constitucionales, normas legales, decretos reglamentarios, jurisprudencia y doctrina. Incluir, como una de las medidas para la efectiva transparencia en la contratación estatal, la supervisión e interventoría, que en el cumplimiento de dicha función contribuyan a lograr la efectiva realización del principio complejo de la transparencia en la contratación pública. Y antes de concluir, determinar la aplicación e impacto del principio de transparencia en la contratación estatal en especial en la contratación estatal en modalidad directa.

Ahora bien, es necesario manifestar que la realización de la línea jurisprudencial (Corte Constitucional de Colombia y Consejo de Estado), como se anunció respecto del principio de transparencia, se verá en todo el presente texto con base en el

problema jurídico ya definido, se construye a partir de los conceptos, dados por el Profesores Diego López Medina en su célebre libro *El Derecho de Los Jueces*. Entonces, se emplearán los bien conocidos conceptos de línea jurisprudencial, problema jurídico bien definido, sentencias hito, tipos de líneas, sombra decisional, balance constitucional, nicho de citas o nicho citacional, interpretación estática y dinámica (en general), material normativo, sub-regla de origen jurisprudencial, etc. Esta metodología en la construcción de líneas jurisprudenciales estará acompañada de, *prima facie*<sup>9</sup>, el principio de transparencia se entiende como la nitidez y claridad que debe orientar todas las actuaciones al interior del ordenamiento jurídico que regula la administración pública, en especial la contratación estatal, siendo que las actuaciones, operaciones, trámites y procedimientos sea adelantados de la forma más depurada de corrupción, reflejando el brillo de la actuación administrativa y privada (particulares) más resplandeciente posible.

En suma, con herramientas, como la construcción de líneas jurisprudenciales y doctrinales, se pretende abordar el principio de transparencia como un conjunto de garantías constitucionales al interior de la contratación estatal que permite garantizar el interés general y el progreso económico. Dicho principio es el conjunto de la integración de los principios constitucionales aplicables a la actividad administrativa, de forma tal que se considere dicha aplicación armónica conforme al actual Estatuto General de la Contratación (Ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007 y decretos reglamentarios). Así mismo, las medidas de supervisión e interventoría en la contratación estatal, que en el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales permitan advertir los brotes de corrupción (actos en contra de la transparencia) y la proliferación de la misma.

---

<sup>9</sup>[http://www.drleyes.com/page/diccionario\\_maximas/significado/P/358/PRIMA-FACIE/](http://www.drleyes.com/page/diccionario_maximas/significado/P/358/PRIMA-FACIE/) “primera vista”



## SEGUNDA PARTE

### Capítulo I

#### 1. Los Principios de la Función Administrativa: El Principio de Transparencia en la contratación estatal

El Estado Social de Derecho, se consagró bajo la constitución política de 1991, en el que se determina la sujeción de los poderes y sus actuaciones al derecho dentro de una esfera regulatoria en la que el individuo es el protagonista de la existencia de dicho concepto de Estado<sup>10</sup>. Así, se priorizan los fines esenciales del Estado, como el interés general, el cual puede garantizarse mediante la contratación por parte de la administración pública para que, no solamente esta pueda cumplir con dichos fines, como quiera que el mismo prevé el desarrollo del sector privado es así como desarrollando el postulado de descentralización y desconcentración acude a ellos generando el encargo de la prestación de los servicios públicos, sino además haciendo del particular un agente activo dentro de los procesos sociales y económicos que adelanta el Estado.

Por tanto, los particulares, como el Estado, la administración pública, en cuanto a la contratación estatal, están sujetos al régimen contractual y sobre todo, a los principios constitucionales<sup>11</sup>. En otras palabras, “[l]a constitución es el fundamento positivo sobre el cual se asienta el orden jurídico del Estado. La supremacía de la constitución resulta, pues, del hecho de ser el *primer fundamento del orden jurídico* y del Estado; ella es la fuente o el principio del orden estatal entero, y hace que todo lo

---

<sup>10</sup> Véase, QUINCHE RAMIREZ, Manuel Fernando, Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus Reformas, Universidad del Rosario, 2009.

<sup>11</sup> Véase, SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Contratación Estatal- Legislación, Universidad Externado de Colombia, 2009.

demás, dentro de la vida del Estado, sea de determinada manera y no de otra diferente. Por eso se dice que la constitución es *ley de leyes*<sup>12</sup>.

Entonces, el modelo de Estado Social de Derecho, en el marco de la constitución, determina los principios orientadores de las actuaciones del poder público, y en especial, del actuar de la administración pública en la creación, desarrollo, finalización, control y vigilancia de las relaciones contractuales con particulares u otras entidades. Esto es según el artículo 2 de la Constitución Política (C. P.), al consagrar:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Subrayado fuera de texto).

Conforme a la señalada disposición constitucional, la existencia del Estado se justifica en la medida en que le sirva a la comunidad, por ejemplo, mediante la prestación de los servicios públicos necesarios para garantizar las condiciones básicas de vida de las personas y comunidades, el desarrollo económico, político y cultural. Así, la prestación de servicios es un medio idóneo y necesario para garantizar los derechos, principios y deberes constitucionales, toda vez que el Estado frente a la imposibilidad de ser omnipresente, esto es, tener una capacidad de presencia estatal restringida en el territorio nacional, en cuanto a la prestación de servicios a la comunidad se refiere, se hace indiscutible que sea este quien deba acudir a la colaboración de particulares para poder prestar tales servicios y, por ende, garantizar los derechos, principios, deberes y fines esenciales del Estado.

Por tanto, la participación de los particulares en la prestación de los servicios públicos que buscan servir a la comunidad como justificación de la existencia del Estado,

---

<sup>12</sup> NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. 10ª ed. Bogotá D. C.: Temis. 2010. p. 399.

también, genera conjuntamente la promoción de la prosperidad general y la inclusión participativa de los individuos en la vida económica. Es decir, el Estado no solamente se ve en la necesidad de que los particulares colaboren con la prestación de servicios públicos, sino que además, por diseño constitucional, se establece que este debe generar espacios de participación en la economía nacional, al igual que promover la prosperidad general. Lo cual se logran de manera simultánea cuando se necesita y permite que los particulares sean colaboradores de la administración pública en la prestación de servicios públicos, pues busca satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, hacer partícipe a los particulares en el desarrollo económico y, además, promover la prosperidad general. Así, lo ha confirmado el Consejo de Estado:

La contratación estatal, como actividad administrativa, constituye un instrumento facilitador del cumplimiento de los fines y funciones del Estado y la satisfacción de las necesidades e intereses colectivos, mediante el cual las diversas entidades que lo componen pueden recurrir a los particulares o a otras entidades estatales, que cuenten con los elementos o la idoneidad requerida para el cumplimiento de algunas de sus tareas, cuando éstas no puedan satisfacer tales necesidades de manera directa. (...). Por ello, la actividad contractual de la Administración debe sujetarse a una serie de directrices que logren mantenerla encausada hacia el cumplimiento de los fines y funciones señalados en la Constitución y en la ley y hacia la satisfacción del interés general, directrices que, por la magnitud y diversidad de las situaciones que han de cobijar, deben estar dotadas de un elevado nivel de abstracción y generalidad, constituyendo así verdaderos principios regentes de la actividad administrativa del Estado en materia contractual <sup>13</sup>.

Por vía de ejemplo, para contemplar lo anterior, imaginemos que el Estado es el encargado constitucionalmente, para justificar su existencia, de garantizar la efectividad del principio de promover la prosperidad general –crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes-. Entonces, dicho fin esencial para que pueda ser cumplido, entre tantos aspectos, se garantiza mediante la construcción multimodal de vías de acceso y salida del país, pues esto mejoraría

---

<sup>13</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera- Subsección “C”, Sentencia del 29 de agosto de 2013, C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, rad. núm. 11001-03-26-000-2010-00037-00(39005).

el tráfico de mercancías a nivel interno y externo del territorio nacional, lo cual repercute en un aumento de oferta de productos y bienes, que permite a la vez regulación de los precios (intercambio nacional de mercancías, importaciones y exportaciones transportadas por vía terrestre). Pues disminuyen los precios debido a que se hace menos costoso transportar las mercancías de un lugar a otro, con buenas y eficientes vías terrestres, también la oferta de un mismo producto disminuye el precio de estos para satisfacer la demanda y, así mismo, se da un intercambio de mercancías que permite la circulación del dinero y la diversidad de mercancías para ser ofertadas en el territorio nacional<sup>14</sup>. Por lo tanto, la construcción de vías de se hace indispensable para generar un *efecto multiplicador*<sup>15</sup> de la economía en búsqueda de la prosperidad general. Es en esta actividad propiamente donde se evidencia un manejo irregular, que afecta la credibilidad pública del Estado.

En este sentido, dicha actividad de construcción de vías para promover la prosperidad general debe llevarse a cabo por el Estado, sin embargo, este en su estructura<sup>16</sup>, por ejemplo probablemente, no cuente con las personas profesionalmente capacitada para proyectar y construir dichas vías. Al igual, que posiblemente no cuente con los materiales y maquinaria que le es indispensable para desarrollar la obra de construcción. En consecuencia, no solamente por permisión constitucional, sino también por necesidad fáctica debe acudir a la colaboración de los particulares.

Debido a esta carencia es que el Estado no prescinde de la participación de los particulares para la realización de este tipo de actividades. Entonces, para poder

---

<sup>14</sup> La eficiencia económica se puede garantizar mediante las normas jurídicas, las cuales promueven la eficiencia. En el presente caso se observan las normas de contratación estatal como medio para buscar la eficiencia económica y con ello la prosperidad social. POSNER, Richard, (A), *Análisis Económico del Derecho*, trad. de Eduardo L. Suarez, 2ª edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2007,

<sup>15</sup> El efecto multiplicador produce que de una actividad económica iniciadas se produzca una dinámica, al estilo de las fichas de dominó, constatare y beneficiosa para la mayoría.

<sup>16</sup> Incluso la estructura del Estado –ente ficto- está conformado por las personas naturales contratadas para desempeñar las diferentes funciones de las instituciones u órganos del Estado.

establecer esta relación de colaboración en la que el particular desarrollará una actividad, necesitada, encargada y pagada por el Estado, se hace irreductible medio jurídicos que permiten establecer el objeto a realizar, el valor de la obra, las obligaciones de las partes –Estado y particular-, los riesgos y el medio coercitivo que permita, en caso de incumplimiento, optar por el cumplimiento o la correspondiente indemnización. Es desde el momento del objeto a contratar y el valor por él a pagar que se establece un contrato, pero al intervenir como una de las partes –El Estado<sup>17</sup>- pasa a ser, dicho contrato parte del régimen de contratación estatal, que es diferente a la contratación ordinaria entre particulares.

Es lógico que la administración sea quien realice las diferentes convocatorias que busquen la contratación para la satisfacción de las necesidades ya de la comunidad visibles en la infraestructura del Estado. La administración se encarga de determinar las obligaciones que pretende satisfacer mediante el concurso de los particulares en virtud de la desconcentración y descentralización administrativa como lo es la contratación estatal<sup>18</sup>, por medio de la cual el estado cumple sus fines; al ser esta una actividad más de la administración, siendo así, es indiscutible que se rige por los principios de la función administrativa, contenidos en el artículo 209 de C. P., que reza:

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

---

<sup>17</sup> Por ahora, entiendo desde el criterio orgánico para la definición de la aplicación del derecho administrativo, en el que se menciona la participación de un ente estatal al interior de una relación jurídica y, así, poderla regular por las normas de derecho público, administrativo. A diferencia de criterios como el funcional, el de los fines esenciales del Estado, la prestación de servicios públicos, etc., para la definición de la naturaleza del derecho administrativo. MONTAÑA PLATA, Alberto, Dimensión Teórica de la jurisdicción contenciosa administrativa en Colombia, Universidad Externado, 2005.

<sup>18</sup> RODRIGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, Derecho Administrativo general y colombiano, Edit. Temis, 2013.

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

Al tener presente que la contratación estatal es parte de la función administrativa, la cual está orientada por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales, en principio, solo afirmaremos que son los principios que en conjunto y armónicamente buscan transversalmente la transparencia, pues su objeto es el interés general, extensiva en la supervisión e interventoría, ya que de adolecerse no se cumplen.

Pues como hemos pretendido afirmar, la contratación estatal está regida íntegramente por el principio de transparencia (ley 80 de 1993, art. 23) que está compuesto y articulado en su cumplimiento por los principios de la función administrativa (C. P., art. 209), con la Ley 1150 de 2007, introduce medidas para la eficiencia y transparencia, en dirección a las modalidades de selección, se denotaba que no era derogar la Ley 80 de 1993, por el contrario era hacerla transparente, como un agente de intervención en la economía por parte del Estado.

Actividad regida, para esta investigación, principalmente por el principio de transparencia en cuanto al régimen de contratación estatal ya que regula la inversión del erario, con el fin de una adecuada, pronta y completa prestación de los servicios públicos (bienes y servicios) y, bajo el mandato e interpretación constitucional de los principios de la función administrativa, el cumplimiento optimizado de los fines esenciales del Estado. Pues, el principio de transparencia opera de forma transversal y articulada con los principios de la función administrativa conforme al canon constitucional citado.

En otras palabras, "(...) La actividad contractual, por corresponder a la función administrativa, siempre debe tener como finalidad esencial servir a la comunidad; estar

al servicio de los intereses generales. Son principios orientadores específicos, según el artículo 23 del citado Estatuto: la transparencia, la economía y la responsabilidad. A ellos deben sumarse los postulados que sirven de directriz a la función administrativa (...)”<sup>19</sup>. Sin embargo, vale la pena comentar que se han visto ciertas maniobras fraudulentas que atentan contra el principio de transparencia, como por ejemplo el declarar desierta la licitación para seguir con la contratación directa, el pago mediante adjudicación de contratos de favores políticos, el acrecentamiento ilegal de los patrimonios públicos de algunos funcionarios y la elución del régimen de contratación contractual regido por la transparencia mediante los contratos de prestación de servicios, en desmedro del interés general sobre el particular que genera un sistema de corrupción<sup>20</sup>.

Siguiendo, el principio de transparencia está íntimamente relacionado con el interés general, como ha sido definido constitucionalmente y por vía de la hermenéutica autorizada<sup>21</sup>. Este principio que fue consagrado, de manera expresa, en la Ley 80 de 1993 y encuentra regido por los principios constitucionales de la función administrativa (art. 209, C. P.), toda vez que, por ejemplo, está conectado directamente con la imparcialidad en los procesos de contratación tendiendo a la realización del interés general (Castillo, 2015).

---

<sup>19</sup> VEGA DE HERRERA, Marcela, Interpretación de las leyes sobre contratación pública en España y en Colombia, Revista Derecho y Valores, Universidad Militar Nueva Granada, p. 74.

<sup>20</sup> *Ibidem*. Por ejemplo contratos de consultoría y asistencia, figura española, acuñada mediante una inadecuada y perniciosa interpretación colombiana que permite que surjan verdaderas nominas paralelas. Puede afirmarse que los sistemas de contratación estatal pueden perfeccionarse, pero el hombre, quien aplica dichas debe perfeccionar su cultura.

<sup>21</sup> Recuérdese que la interpretación o hermenéutica autorizada es la teoría bajo la cual la Corte Constitucional como órgano de control y de cierre se encuentra autorizada para interpretar a la luz de la constitución las disposiciones legales. Es decir, la Corte Constitucional por mandato constitucional (art. 241 C. P.), de salvaguardar la integridad de la constitución esta provista de sendas facultades para realizar controles abstracto sobre las leyes y otros actos de los órganos del Estado, así como poder ejercer un control concreto respecto de la revisión de los fallos de tutela, con el fin de mantener la coherencia, de las disposiciones legales y las decisiones de los jueces, con la constitución.

De ahí que el principio de transparencia es el marco que posibilita: (i) el conocimiento por parte de terceros en los procesos de contratación, de los respectivos documentos y tramites adelantados por los oferentes y la administración pública, conforme a el artículo 23 y 74 de la Constitución Política<sup>22</sup> en contexto de contratación internacional, siendo la administración pública quien garantiza la publicidad mediante el acceso a la información sin perjuicio de los reglamentos dados por los organismos internacionales (Corte Constitucional de Colombia, T-1029 de 2005<sup>23</sup>). El principio de transparencia consagrado en el Estatuto de la contratación estatal, se encuentra sustentado, como se ejemplifico y conforme a la interpretación constitucional de la Corte, por los principios de imparcialidad e interés general, los cuales son principios de la función administrativa (art. 209).

No solamente los principios de imparcialidad e interés general hacen parte del complejo conjunto articulado que garantiza la efectividad del principio de transparencia. Otros principios de la función administrativa que se han decantado en la jurisprudencia en el sentido de que se complementen en función del cumplimiento de la transparencia en la contratación estatal, pues dicha actividad de contratación está regida en conjunto con los principios de la función administrativa, como la igualdad, la selección objetiva, el interés general y la buena fe. En este orden, la Corte Constitucional de Colombia ha manifestado que:

Según lo dispuesto en el artículo 209 Superior, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse, entre otros, conforme al principio de igualdad, que en el campo de la contratación estatal se traduce en el derecho que tienen todos los sujetos

---

22 Sobre el particular de acceder a documentos e información mediante el derecho fundamental de petición (art. 23 C. P.) y el derecho autónomo al acceso de documentos públicos, salvo que contengan reserva legal (art. 74 C. P.), la Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial amplia y bien definida: sentencias T-464/92, T-473/92, T-306/93, T-605/96, T-074/97, T-424/98, T-842/02.

23 La inmunidad de los organismos internacionales y la imposibilidad de evaluar la procedencia de un mecanismo de protección como la acción de tutela, regulada por el orden interno del país, genera que esta la administración llamada a garantizar el derecho fundamental de petición al ciudadano, que pretende ejercer un control y participación en la actividad de la administración pública en cuanto a la contratación. Esta garantía por parte de la administración se fundamenta en el hecho de que dentro del trámite de contratación se encuentra, por un lado, un régimen de inmunidad de los organismos internacionales y, por el otro, la relación contractual y convencional de la administración pública. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 1029 de 2005.



interesados en una licitación a estar en idénticas condiciones y a gozar de las mismas oportunidades desde el comienzo del proceso licitatorio hasta la adjudicación o formalización del respectivo contrato. Correlativamente, este principio conlleva para la administración pública el deber de garantizar que las condiciones sean las mismas para todos los competidores, dando solamente preferencia a la oferta que sea más favorable para el interés público. En este sentido, la igualdad entre los licitantes indudablemente constituye una manifestación del principio constitucional de la buena fe, pues le impone a todas las entidades públicas la obligación de obrar con lealtad y honestidad en la selección del contratista <sup>24</sup>.

En igual sentido, la Corte se ha pronunciado<sup>25</sup> respecto del acceso a los documentos públicos como derecho fundamental en diferentes contextos, como la contratación estatal nacional (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T- 527 de 2005), contratación con entes internacionales de cooperación, asistencia o ayuda internacional con recursos a título, ordinariamente, de empréstito o donación (Art. 13 y 24 de la ley 80 de 1993 y Corte Constitucional de Colombia, C-246 de 2004); (ii) la efectivización de la selección objetiva en aquellos regímenes de contratación especial de acuerdo a la naturaleza de las entidades; (iii) la conservación de la regla de excepción en cuanto a la hipótesis de adelantar procesos de contratación directa, teniendo presente la aplicación transversal del principio de transparencia a todo el régimen y actividad de contratación por parte de la administración pública.

En suma, son parte del principio de transparencia y los principios de la función administrativa: el principio de imparcialidad que está relacionado con la búsqueda del interés general en la selección objetiva de los contratistas; la publicidad, que determina el acceso a la información por parte de los entes de control y la ciudadanía; la economía y la eficacia, que se deben pretender garantizar, al estar vinculados con la selección objetiva en la oferta más favorable a la administración<sup>26</sup> en virtud del interés general; y el postulado de celeridad, que busca en circunstancias específicas la aplicación de un sistema de contratación especial, sin desmedro de la transparencia o vulneración de otros principios, pues se tiene como objetivo la celeridad

---

<sup>24</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C- 887 de 2002.

<sup>25</sup> Son a los jueces a quienes les corresponde pronunciarse sobre la interpretación y aplicación de las leyes, por tanto, son estos quienes bajo circunstancias concretas crean derecho. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 406 de 1992.

<sup>26</sup> Favorabilidad en términos de riesgos de incumplimiento, precios, tiempo, calidad, pericia, confiabilidad y viabilidad del desarrollo de la obra, servicio o bien a contratar.

moderada en toda la contratación estatal, pero en casos especiales una celeridad mayor sin que por ellos se transgredan principios, derechos y deberes constitucionales y legales. Esto es, que la excepción se mantenga como tal, y no sea usada generalmente para evadir ciertos procedimientos especiales que atienden a circunstancias particulares, toda vez que no se reflejaría la nitidez o transparencia de estos<sup>27</sup>.

Si bien se ha afirmado que el principio de transparencia es efectivo mediante otros instrumentos constitucionales (Castillo, 2015), como el principio de la buena fe entre los particulares y la administración (art. 83, C. P.), los principios de moralidad administrativa, eficiencia y buena fe en las actuaciones, actividades y operaciones de la administración pública (art. 209, C. P.), no es menos cierto que este principio conlleva una naturaleza de garantía constitucional. Entonces, al ser una garantía constitucional se entiende como el conjunto complejo de medidas, instrumentos<sup>28</sup> y principios tendientes a que aplicado transversalmente al régimen de la contratación estatal se vislumbre la transparencia<sup>29</sup>.

En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia ha realizado un análisis del principio de transparencia, en cuanto a su aplicación en la contratación estatal, en particular en el proceso de selección de la licitación pública, al estar contemplados en el artículo 23 de la ley 80 de 1993, la cual fue dictada por el Congreso de la República bajo sus facultades legislativas (art. 150 C. P.) consagro la transparencia como principio que de conformidad con los principios de la función administrativa

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, la fraccionamiento de los contratos para poder acceder fraudulentamente a otras modalidades de contratación.

<sup>28</sup> Como la supervisión e interventoría en los contratos estatales.

<sup>29</sup> Dentro de estas garantías están: (i) que los terceros puedan conocer e intervenir en los procesos de contratación; (ii) que la contratación directa siga siendo la excepción para adelantar la contratación estatal; (iii) que los regímenes especiales de contratación de pocas entidades no sean la forma de eludir una selección objetiva; (iv) que los parámetros de contratación estatal se ajusten a los criterios precontractuales y/o de las leyes y; (v) que se cumplan las medidas de supervisión e interventoría para poder garantizar el cumplimiento contractual y la transparencia en los contratos estatales, en contra de los brotes y proliferación de actos de corrupción.

(art. 209 C. P.) que deben ser observados por los intervinientes en la contratación estatal, en especial cuando se trata de imparcialidad en la selección del contratista mediante licitación o concurso público. De ahí se sigue, que la transparencia se relacione con la imparcialidad, nitidez y claridad de los procedimientos de la administración pública para escoger al contratista (Corte Constitucional de Colombia, C-508 de 2002).

El desarrollo de la jurisprudencia constitucional, como se ha venido viendo, sobre el principio de transparencia a mostrado que el legislador y la Corte Constitucional de Colombia, mediante las leyes y las sentencias respectivamente, están guiados, en materia de contratación estatal, por la eficacia material del principio de transparencia. De este modo un acercamiento importante sobre el principio de transparencia se da en la sentencia hito C- 508 de 2002, en la que la Corte Constitucional de Colombia expresa:

Ahora bien, el Congreso de la República al expedir la Ley 80 de 1993, con fundamento en la autorización contemplada en el artículo 150 *in fine* de la Constitución Política, estableció en el artículo 23 que las actuaciones de quienes intervengan en la actividad contractual del Estado, se encuentran sujetas a los principios de economía, **transparencia y responsabilidad, y de conformidad con los principios que rigen la función administrativa**, los cuales, como se sabe, se encuentran establecidos en **el artículo 209 superior** y son: la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Así las cosas, en virtud del principio de transparencia, se consagró por el legislador con el fin de garantizar la imparcialidad, que la escogencia del contratista siempre se efectuará a través de la licitación o concurso público, que no es otra cosa que el ejercicio de la función administrativa correspondiente a la actividad que en materia contractual le compete al Estado, la cual se encuentra al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios ya mencionados en el párrafo precedente. La selección del contratista mediante la licitación pública o concurso, como lo señaló este Tribunal, es uno de los aspectos que merece especial interés en el Estatuto de Contratación Pública, pues se garantiza que los procedimientos que han de ser utilizados para la escogencia del contratista, serán claros, nítidos, transparentes, en aras de asegurar la prevalencia del interés general como principio fundante del Estado social de derecho (art. 1 C.P.)<sup>30</sup>. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-508 de 2002). (Resaltado fuera de texto).

De manera que, el principio de transparencia está estrechamente relacionado, como

---

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-508 de 2002.

lo manifiesta la Corte, con los principios de la función administrativa, particularmente, como vemos, con el principio de imparcialidad. El cual orienta los procesos de licitación o concurso público para que se refleje en la contratación estatal el principio de transparencia. Sin embargo, los procesos en los que no se agotan licitaciones o concurso público por circunstancias particulares de urgencia, como la contratación directa, no puede dejarse de lado la aplicación de los principios de transparencia en cuanto a imparcialidad y objetividad de la oferta beneficiosa a la administración. Es aquí donde la imparcialidad se manifiesta en la objetividad de la oferta propuesta, la cual debe satisfacer la necesidad y urgencia de la administración, pero sin olvidar la mejor realización de transparencia.

Otro punto es, si se tiene el principio de transparencia garantizado mediante la imparcialidad y a través de la licitación o concurso público orientado por la realización del interés general, pero se enfrenta al principio de agilidad o celeridad en la contratación estatal, se dirá que la regla general ha de ser la licitación o concurso público y la excepción sea la implementación de la contratación directa. Sin embargo, claro debe estar, que sea en una u otra modalidad de contratación más o menos ágil, debe primar el interés general en virtud del principio de transparencia. La Corte Constitucional de Colombia ha sido clara en este asunto así:

Con todo, el legislador para facilitar al máximo la actuación de la administración en casos excepcionales que reclamen su pronta intervención y, teniendo en cuenta que no todos los contratos son susceptibles de aplicarles las reglas de la licitación pública o el concurso, bien porque la cuantía del mismo no justifique el procedimiento de la licitación o concurso, ya por la naturaleza misma del contrato, por su finalidad, por su objeto, en fin, por circunstancias especiales, contempló otra forma o manera de celebrar los contratos estatales, en busca de una mayor agilidad en la celebración de éstos a fin de dar plena efectividad a los fines que persigue la función administrativa. Siendo ello así, estableció como excepción a la licitación o concurso, la contratación directa, entendida como la facultad que tiene el jefe de una entidad del Estado para escoger a la persona que ha de celebrar el contrato con la entidad, prescindiendo del procedimiento de licitación pública o concurso, pero sujeto en todo caso al principio de transparencia y al ejercicio del control de esa forma o manera de contratar por parte de las autoridades competentes<sup>31</sup>. (Subrayado fuera de texto).

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 508 de 2002.

La contratación estatal mediante el concurso público o la licitación son la regla general que tiene como objeto la materialización en mayor medida del principio de transparencia. Sin embargo, en razón de circunstancias particulares, como el objeto del contrato, la cuantía de este, la urgencia, entre otras, hacen que se prescinda del procedimiento general y se adelante un procedimiento corto y ágil. Ahora, por el contrario de lo que podrían pensar y practicar muchos, se debe mantener el respeto incólume al principio de transparencia, debido a como se expresa la celeridad no implica la vulneración o restricción de la transparencia. En consecuencia, se puede afirmar que la pretermisión del procedimiento extenso que tiene como objeto la transparencia, en virtud del principio de celeridad en razón de las circunstancias especiales no debe ser una justificación para no mantener el mismo fin de transparencia. Pues como en otros casos del pasado, la eliminación de ciertos pasos al interior del proceso de contratación estatal no puede configurar una motivación para transgredir el principio de transparencia.

En este sentido, por ejemplo, se han obviado ciertas ritualidades que garantizan el principio de transparencia<sup>32</sup>, pues en el Decreto 222 de 1983, contemplaba que para dar cierre a la licitación y apertura de las ofertas se debía realizar una audiencia, ritualidad que no está especificada en la ley 80 de 1993, pues no se prevé sino el criterio de que el término de la licitación es desde que se pueden presentar propuestas hasta el cierre. Pues durante dicho término los oferentes podían cambiar, modificar, sustituir o retirara su oferta, en aras de la protección de la transparencia se mantenían los documentos (ofertas) durante este término en reserva. Así lo confirma la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia T-1029 de 2005, cuando manifiesta:

En efecto, como regla general mientras no se haya cerrado la licitación los oferentes pueden retirar, adicionar, completar, sustituir o modificar sus propuestas, razón por la cual en aras de preservar sus derechos y en definitiva garantizar la transparencia del proceso de contratación

---

<sup>32</sup> El entendimiento del principio de transparencia trasciende las simples formalidades que pretendan garantizarla, pues la comprensión y aplicación de este sustantivamente atiende a un aspecto de la cultura en el orden de la contratación estatal.

durante esta fase las ofertas serán reservadas. No obstante, una vez se produzca el cierre de la licitación y tenga lugar la apertura de las ofertas, éstas se tornan públicas y sólo subsiste la reserva relacionada con las patentes, procedimientos y privilegios, contemplada por el numeral 4 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 <sup>33</sup>. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-1029 de 2005).

En efecto, en el estudio de la ley 80 de 1993 y lo manifestado por la Corte Constitucional de Colombia en la citada sentencia T- 1029 de 2005, se verifica que no está establecida de manea expresa la ritualidad consistente en la celebración de una audiencia de cierre de licitación y apertura de las ofertas, tal como lo había consagrado en su artículo 30 el decreto 222 de 1983. Audiencia que tiene como fin, mediante una medida formal, de la publicidad de los procedimientos adelantados y de las ofertas, principio que se encuentra vinculado a la transparencia que se lleva a cabo al interior del proceso de contratación.

Así no solamente procedimientos y requisitos de formalidad garantizan la transparencia. La garantía de transparencia siendo un conjunto de principios, instrumentos y medidas en la contratación estatal, que, entre otras, se puede hacer efectiva mediante la articulación de los principios de la función administrativa, la supervisión e interventoría. De tal manera, que la imparcialidad, publicidad, objetividad, motivación real, expresa y detallada, la igualdad y el interés general sean los principios de la función administrativa que articulados limiten la facultad o la discrecionalidad del servidor público que está llevando a cabo la contratación estatal. Pues, estos orientan el actuar del servidor público en cada una de las etapas (precontractual, contractual y pos contractual) de la contratación pública.

La igualdad de los licitadores, presupuesto fundamental que garantiza la selección objetiva y desarrolla el principio de transparencia que orienta la contratación estatal, se traduce en la identidad de oportunidades dispuesta para los sujetos interesados

---

<sup>33</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1029 de 2005.

en contratar con la Administración. Es decir, que la transparencia que se traduce en una selección objetiva, una claridad en la información contenida en los pliegos de condiciones, en las convocatorias, en la realización y ejecución de los contratos, esto es, en todo el trámite de contratación enmarca la protección y realización fáctica del interés general. Por un mejor decir:

Si el proceso licitatorio resulta fundamental para la efectividad del principio de transparencia y del deber de selección objetiva del contratista, el pliego determina, desde el comienzo, las condiciones claras, expresas y concretas que revelan las especificaciones jurídicas, técnicas y económicas, a que se someterá el correspondiente contrato. En consecuencia, la circunstancia de que el ejecutivo establezca que, dentro del pliego, debe incluirse la información relativa al presupuesto oficial del contrato, no afecta la objetividad de la selección. Por el contrario entre más claras y precisas sean las condiciones contenidas en el pliego, mayor transparencia y objetividad tendrá el proceso de escogencia del contratista, porque así también las ofertas contendrán información suficiente para que la entidad escoja la oferta más favorable al desarrollo de los intereses públicos<sup>34</sup>.

De allí, que se siga que los servidores públicos se sujeten al cumplimiento de los principios de la contratación estatal en articulación con los principios de la función administrativa, los cuales limitan su actuación en cuanto sean integrados a su racionalidad. Es decir, a su cultura, a su habitualidad y a su forma de pensar y comportarse influenciada por las instituciones de derecho hacen que se forme el servidor público con la tendencia a la racionalidad del derecho<sup>35</sup> y, con ella, a la transparencia. En especial con el derecho de la contratación estatal que debe limitar la razón del servidor quien debe buscar eficiencia (principio de la función administrativa) y, con él, la realización material del principio complejo de transparencia. Derecho de la contratación estatal que sujeta al servidor público en la orientación, marco y cumplimiento de otros principios de la función administrativa. En otros términos, el Consejo de Estado ha expresado respecto del principio de transparencia que: de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, la contratación estatal tiene como fin, “la continua y

---

<sup>34</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN TERCERA, Sentencia del 19 de julio de 2001, C. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, rad. núm. 11001-03-26-000-1996-3771-01(12037).

<sup>35</sup> BURGOS SILVA, Germán, “Derecho y desarrollo económico: de la Teoría de la modernización a la Nueva Economía Institucional”, en *Revista de Economía Institucional* vol. 04- No 07, segundo semestre, 2002.

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”. Al efecto, el legislador dispuso que las actuaciones contractuales de las entidades estatales deben su-  
peditarse al cumplimiento de los principios de la contratación estatal. El principio de trans-  
parencia dispone que la selección de los contratistas debe “edificarse sobre las bases de i)  
la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la  
reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del dere-  
cho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motiva-  
ción expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de  
la declaratoria de desierta; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la  
oferta más favorable para los intereses de la administración”. Con el objetivo de limitar la  
discrecionalidad del administrador público, se impone el cumplimiento de requisitos y pro-  
cedimientos que garantizan la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del  
contrato a suscribir<sup>36</sup>.

Bien, este principio de transparencia, enunciado como lema, en la ley 1150 de 2007:  
“por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia”,  
que reforma parcialmente la ley 80 de 1993, tiene por pretensión del legislador su  
protección en la reforma, al ofrecerse instrumentos inicialmente dirigidos a garanti-  
zarlo, pues orientados en la salvaguarda de los recursos públicos; en la adquisición  
de bienes, obras y servicios, afianzado en la protección de la transparencia me-  
diante la selección objetiva; fomentar la participación ciudadana en las diferentes  
etapas del contrato y un control más estricto de los entes de control –supervisión e  
interventoría-; eliminar cualquier factor de desigualdad en la participación en las  
convocatorias públicas<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Tercera- Subsección “C”, Sentencia del 31 de Enero del 2011, rad. núm. 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767).C. P., OLGA MELIN VALLE DE LA HOZ,

<sup>37</sup> Con todo las adjudicaciones amañadas quedaron solo en carteles de contratación, el fin buscado no se logró, este podría lograrse solo si y si se integra la norma al cumplimiento de la función de la administración pública de su artículo 209 desarrollado integralmente.



De los principios enunciado, es importante considerar que el principio de moralidad administrativa correspondiente a la función administrativa y que conlleva a un comportamiento transparente en el manejo o administración de recursos públicos, es el eje unificador que permite la articulación de los otros principios de la función administrativa y la contratación estatal. “Desde su acepción constitucional, se ha destacado que la moralidad no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos, sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad, en un momento dado, espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de diligencia, cuidado, absoluta transparencia, pulcritud y honestidad”<sup>38</sup>.

Posiblemente, como se anunció, este sea un principio fundamental en el manejo de los recursos públicos en cuanto a la contratación estatal, pues el comportamiento de los servidores públicos no corresponde a su fuero interno, sino aquellos comportamientos honestos, transparentes, pulcros, diligencia y cuidado que por acuerdo social, la comunidad espera sean desplegados por quienes están a cargo de garantizar los fines esenciales, de existencia, del Estado, siempre funcionando de manera integral ya que por sí solo no opera.

Se ha visto un concepto aproximado del principio de transparencia como garantía compleja en el marco de la articulación de los principios de la función administrativa, la cual es una de las medidas que permiten la realización efectiva de la transparencia en la contratación estatal.

Sin embargo, otro instrumento o medidas indispensables para lograr tal fin de transparencia en la contratación y, por lo menos, disminuir la corrupción, son la supervisión e interventoría. Medidas que siendo diferentes en cuanto a quien la ejerce, comparten el mismo objeto, el cual es vigilar y controlar el cumplimiento de los contratos estatales celebrados y advertir, para la prevención, de los brotes de corrupción.

---

<sup>38</sup> Corte Constitucional, sentencia C-046 de 10 de febrero de 1994. M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Para terminar con este aparte, podríamos resumir de forma acertada con lo expresado por el Consejo de Estado, así: “(...) la contratación estatal tiene como fin, “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”. Al efecto, el legislador dispuso que las actuaciones contractuales de las entidades estatales deben supeditarse al cumplimiento de los principios de la contratación estatal”<sup>39</sup>. Dichos principios en su articulación con los de la función administrativa deben buscar garantizar el principio de nitidez, claridad o transparencia.

En suma, dicho principio complejo de transparencia está relacionado estrechamente con los principios de igualdad, la objetividad, la publicidad, el concurso público como regla general y la motivación precisa, expresa y detallada de la escogencia, adjudicación, declaración desierta o elección de otro modo de contratación. Así mismo, como lo ha sintetizado la jurisprudencia del Consejo de Estado:

El principio de transparencia dispone que la selección de los contratistas debe “edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de las reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración.

Este conjunto de principios aplicables a la contratación estatal, son de vital importancia al buscar limitar la discrecionalidad del servidor público y con ello generar mayor objetividad en la contratación estatal, lo cual impone una carga de transparencia que favorece el interés general. El tribunal de lo contencioso administrativo, a lo largo de su jurisprudencia ha advertido sobre los diferentes medios idóneos que

---

<sup>39</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERO –SUBSECCIÓN “C”, Sentencia del 31 enero del 2013, C. P. OLGA MELIN VALLE DE LA HOZ, rad. núm. 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767).

permitan limitar, restringir o enmarcar la discrecionalidad del servidor público, para que en cierta medida acoja los criterios legales.

Pero esto no quiere decir que se le excluya de la totalidad de su discrecionalidad, pues esta resulta relevante conforme a las circunstancias concretas en la que debe desplegar su función administrativa para celebrar, desarrollar, ejecutar, liquidar y supervisar contratos estatales. “Con el objetivo de limitar la discrecionalidad del administrador público, se impone el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garantizan la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir. En este orden de ideas, la suscripción del contrato debe estar precedida, de acuerdo con la letra del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 de un proceso de licitación o concurso público y, excepcionalmente, de un proceso de contratación directa”<sup>40</sup>.

De esta forma, las medidas condicionales y procedimentales en su idoneidad buscan limitar la discrecionalidad del servidor público en favor de los intereses generales. Lo cual, contribuye a la realización del principio de transparencia, que se garantiza cuando se siguen y cumplen aquellos requisitos previos establecidos por la ley, como son celebrar, por regla general, un proceso de licitación o concurso público para satisfacer una necesidad general –servicio público- mediante la contratación.

Siendo que sea la excepción la contratación directa, que aún debe cumplir con la carga de transparencia en cuanto a la objetividad, imparcialidad, igualdad y limitación de la discrecionalidad. Pues, actualmente, como se verá, la corrupción por intereses propios o de terceros ha aumentado alarmantemente y, en particular, sea

---

<sup>40</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERO –SUBSECCIÓN “C”, Sentencia del 31 enero del 2013, C. P. OLGA MELIN VALLE DE LA HOZ, rad. núm. 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767).

incrementado en el uso del fraccionamiento contractual para llegar fraudulentamente a la contratación directa, con el objeto de evadir la licitación pública y/o concurso público.

En consecuencia, el principio de transparencia es transversal a toda la contratación estatal, sin importar la modalidad, cuantía, requisitos, procedimientos, entidades, etc., pues la imparcialidad, objetividad e igualdad que se incorporan en la contratación estatal en virtud de la transparencia, conlleva a que no se distingan más intereses que el interés general.

Entonces, “(...) [e]s en desarrollo del principio de transparencia que se impone la obligación de realizar los procesos de licitación, concurso o contratación directa “sin tener en consideración favores o factores de afecto o de interés” Lo anterior, con el objetivo de garantizar el derecho a la igualdad entre los oferentes y evitar el favorecimiento indebido, por cuanto se estarían desconociendo los principios de igualdad e imparcialidad”<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERO –SUBSECCIÓN “C”, Sentencia del 31 enero del 2013, C. P. OLGA MELIN VALLE DE LA HOZ, rad. núm. 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767).

## 1.1 Vigilancia y Control para la Efectividad del Principio de Transparencia

Ahora, en relación con los entes encargados de realizar la supervisión o la interventoría<sup>42</sup>, llevados por el principio de responsabilidad, se debe dejar claro que son uno de los factores que permiten la realización efectiva del principio de transparencia en la contratación estatal, como quiera que es el ente contratante el responsable, ya de la supervisión o de la interventoría que ha de permitir la ejecución saludable del objeto a desarrollar. (Obra, bienes y servicios otros.)

Los supervisores o los interventores en su gestión son los encargados de vigilar, seguir y controlar el desarrollo y ejecución correcta de los contratos estatales, en especial advertir y reprimir los brotes de corrupción que se puedan presentar. Esta función administrativa, regida por el principio de responsabilidad en la contratación estatal, es una de las medidas que acompañan y articulan la efectiva realización del principio de transparencia en la contratación estatal colombiana, que debilidad se puede detectar en la supervisión la dependencia jerárquica y en la interventoría la omisión o extralimitación, quien ejerce control en ella.

Bien, la supervisión e interventoría difieren en las personas encargadas de realizar la vigilancia y el control del contrato estatal, pero no en sus obligaciones.

---

<sup>42</sup> Ordinariamente se ha establecido una diferencia entre estas dos figuras jurídicas: (i) la interventoría es realizada ya sea por una persona natural o una persona jurídica ajena a la entidad contratante y al contratista; (ii) cuando la vigilancia y control proviene de persona que con anterioridad se encuentra vinculada a la entidad contratante, sea como servidor público (vinculo legal) o como contratista para el auxilio o apoyo de la actividad de vigilancia y control de los contratos que celebre la entidad, se conoce como supervisión. En este sentido, la diferencia esencial radica en que la interventoría es realizada por un particular contratista y la supervisión por persona vinculada a la entidad contratante, no existiendo distinción en el objeto de las obligaciones a desarrollar como vigilante y controlante de los contratos estatales. Véase, BARRERA, William, "Manual de Supervisión e Interventoría de Contratos", en Ministerio de Transporte de la Republica de Colombia, Bogotá, 2010, p. 09.

Así, una u otra esta llevada a cabo para una vigilancia y control de los aspectos técnicos, administrativos, financieros, contables y/o jurídicos del contrato estatal<sup>43</sup>.

Dichas figuras jurídicas tiene por finalidad que los contratos estatales sean ejecutados en total transparencia, pues en este momento es donde se pueden presentar diversas afectaciones para el interés general.

Frente a esta función de vigilancia y control, se mantiene el control en la ejecución de las obras, bienes y servicios, teniendo en cuenta que no hay pronunciamiento sobre dicho tema en la ley 1150 de 2007, esto significa que sigue vigente el procedimiento establecido por la Ley 80 de 1993. Así que la ley 1150 de 2007, ha realizado modificaciones en relación con el contrato estatal, pero no medidas de vigilancia y control que tiendan a la realización de la eficiencia y la transparencia y es donde subyace directamente la falencia. De esta forma, en la Ley 80 de 1993, se contempla en su objeto reglas y principios, que confirman que no se dio una reforma a los entes de control para que verdaderamente actuaren en favor del principio de transparencia, el cual debe ser observado por los servidores públicos en todas sus actuaciones bajo las funciones que le hayan sido conferidas, so pena de responsabilidades disciplinarias<sup>44</sup>, sin perjuicio de las penales, civiles o fiscales a que haya lugar.

Se continúa reconociendo que los supervisores de los contratos estatales ejercen funciones de vigilancia y control, por encargo a un servidor público de la entidad contratante. Ejerce igual función el contratista que debe, igualmente, desarrollar las funciones de vigilancia y control. Ambos con la finalidad de vigilar y controlar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y la represión de la corrupción. En

---

<sup>43</sup> La interventoría puede llevarse a cabo por persona natural conforme a su experiencia en uno u otro de estos aspectos (técnicos, contables, financieros, administrativos y jurídicos) o por persona jurídica especializada en la prestación integral de servicios de interventoría. Integralidad que probablemente se considere inexigible por ausencia de pericia a un servidor público. Artículo 44 Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único.

este sentido, quienes deben o quieran ejercer dicha vigilancia y control han de ser idóneos para lograr contribuir en la finalidad de transparencia en la contratación estatal.

Es decir, que la idoneidad de la persona que se encargará de realizar la supervisión o interventoría del contrato, debe ser tal que sea diligente, prudente y con suficiente pericia sobre los diferentes aspectos administrativos, financieros y técnicos. Esto es, "(...) se debe verificar si la medida enjuiciada resulta útil y adecuada para alcanzar la finalidad constitucionalmente legítima que persigue, ello ocurre si contribuye de manera efectiva a la consecución del fin propuesto, es decir, a la satisfacción de los principios y valores constitucionales para cuya protección se implementa (...)"<sup>45</sup>. Dicha medida –persona- de ser idónea debe resultar útil y adecuada para lograr una contribución efectiva en la realización del cumplimiento del principio de transparencia en la contratación pública, por vía de la vigilancia y control. Contrario, sería generar otro factor de vulneración a la transparencia, siendo irónico que haya corrupción en la contratación de aquellos que deben reprimirla en la vigilancia y control de otros contratos estatales.

Entonces, se entiende que es el servidor público<sup>46</sup>, el encargado de velar y actuar bajo la orientación del principio de la transparencia y con este aquellos principios constitucionales de la función administrativa<sup>47</sup> que al articularse lo integran y hacen eficaz. De allí, que en la contratación del interventor o en la asignación de la función al respectivo servidor público no observe y determine la mayor idoneidad posible

---

<sup>45</sup>CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 575 del 26 de agosto de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Véase también, Sentencia C- 720 del 11 de setiembre de 2007, M. P. Catalina Botero Marino.

<sup>46</sup>"(...) servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios" CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, artículo 123.

<sup>47</sup> La diferencia entre interventoría y supervisión, hace que esta última encuentre previamente definidas sus funciones de control y vigilancia en el Manual de Contratación de cada entidad. GARCÍA CALUME, Jorge Alberto, Procedimiento, Supervisión y liquidación de la contractual, en Ministerio del Interior y de Justicia de la Republica de Colombia, Bogotá, 2010, pp. 4-15.

para vigilar y controlar la contratación estatal que adelanta. Este juicio de idoneidad debe estar orientado por la experiencia específica, las capacidades, la buena conducta en asuntos iguales o similares, el cumplimiento de los requisitos, garantías y procedimientos para contratar la interventoría o asignar la supervisión<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> La transparencia atiende a diferentes medidas que orientan la contratación estatal, un ejemplo claro de ello es el Estatuto Anticorrupción, la articulación de los principios de la función administrativa y el control y vigilancia de los contratos estatales. MINISTERIO DE INTERIOR Y DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Cartilla del Estatuto Anticorrupción, en <http://www.contraloria-gen.gov.co/documents/10136/49245504/cartilla-estatuto-anticorrupcion.pdf/aa1f4544-3756-40be-9f3e-6cdbc1197ef>, (24-04-15).



## 2 Ley 1150 de 2007: Generalidades y Principio de transparencia

La proliferación de regímenes exceptivos en la contratación de la administración pública, el abuso de las causales que posibilitan la contratación directa, la contratación de prestación de servicios y la concurrida suscripción de convenios interinstitucionales, pone en riesgo los principios constitucionales de la función pública y los procedimientos de la contratación estatal<sup>49</sup>. Entonces, respecto de la contratación directa, como mecanismo de elusión de la licitación pública y foco de vulneración al principio de transparencia, sea evidenciado en el Estatuto actual de Contratación de la Administración Pública (ley 80 de 1993 y su reforma ley 1150 de 2007) y, de hecho, con anterioridad a la ley 80 de 1993, en el Decreto 222 de 1983.

No solamente a nivel académico, respecto de las malas prácticas de contratación, sino que en el contexto político, el Gobierno Nacional ha reconocido los vacíos y debilidad del actual Estatuto de Contratación de la Administración Pública (ECAP), al señalarse, por ejemplo, en el decreto 2430 de 2011<sup>50</sup>:

Que la reglamentación de la Ley 80 de 1993, como de la Ley 1150 de 2007, ha dado lugar a múltiples pronunciamientos del Consejo de Estado, evidenciando la insuficiencia en algunos aspectos actualmente regulados por las precitadas leyes. Que a pesar de las innegables bondades introducidas por la reforma del año 2007, han sido evidentes, en la práctica, las dificultades que aún persisten, no obstante las modificaciones introducidas al Estatuto General de la Contratación Pública. Que los diferentes órganos de control y vigilancia han destacado la necesidad de efectuar una profunda revisión de la normativa vigente y de llevar a cabo una reforma integral del Estatuto General de la Contratación Pública. Que la contratación pública colombiana presenta dificultades en buena parte por los vacíos de la normatividad vigente, los cuales facilitan el actuar de funcionarios y contratistas inescrupulosos, desviando los fines previstos por el legislador.

Sin embargo, lo anterior no es ajeno y sorprendente, pues en la exposición de motivos

---

49 SUÁREZ BELTRÁN, Gonzalo, "La nueva contratación pública en Colombia", Edit. Legis editores S. A., Colombia, 2009, pp. 39-41 y 149.

50 Decreto del 07 de Julio del año 2011, por el cual se crea la Comisión de Expertos Redactora del Proyecto de Ley de Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública.

de la ley 80 de 1993, se dejó claro que la reforma se generaba en torno a la ineficacia en cuanto a la moralidad administrativa no lograda mediante las normas jurídicas de contratación estatal establecidas en el decreto 222 de 1983. Siendo la forma abusiva del uso de las causales de la contratación directa que afecta directamente el supuesto de la moralidad administrativa, garantía del principio de transparencia, con un 63,8%<sup>51</sup> aproximadamente para este periodo de la totalidad de la contratación de obra celebrada por la administración central. En otros términos, se dijo:

FRACASO DE LOS FINES BUSCADOS. (...). Adicionalmente, la administración se vio rodeada de obstáculos y pleitos que la obligaron a buscar atajos para sustraerse de las leyes de la contratación pública. En este sentido es significativo el hecho de que de un total de 1.380 contratos de obra pública celebrados por la administración central, 880 se llevaron a cabo mediante la modalidad de contratación directa, tal como lo ha puesto de presente la Contraloría General de la República en un documento elaborado en marzo de 1989-, lo cual evidencia la aludida tendencia.<sup>52</sup>

Como se ha demostrado, los diferentes referentes estadísticos sobre el aumento de la contratación directa, siendo una excepción, pasa a ser una forma de elusión de los procedimientos contractuales, así desconociendo el principio de transparencia garantizado mediante el cumplimiento de las modalidades de selección acordes con la contratación estatal. Pues como se ha visto se pueden presentar, en las circunstancias y periodos mencionados respectivamente, un 63,8% o un 74% en el aumento en la contratación directa como mecanismo de contratación estatal, siendo esta, primero, de uso excepcional y, segundo, aquellas que por determinadas circunstancias permita pretermitir ciertos trámites para la celebración de contratos con la administración pública.

Adicionalmente el Consejo de Estado ha afirmado que:

---

51 De la contratación total celebrada por la administración central que ascendió a 1380, de los cuales se celebraron por contratación directa 880, siendo aproximadamente el 63,8% de la contratación total.

52 Congreso de la República de Colombia, Exposición de motivos de la ley 80 de 1993.

(...) En virtud del mencionado principio de transparencia, ha constituido preocupación constante del legislador en materia de contratación estatal, propender porque se cumpla a cabalidad el proceso de selección objetiva de los contratistas del Estado, con el propósito de garantizar el buen ejercicio de la función pública para proteger así el interés general y, por ello, a pesar de que el Estatuto de Contratación vigente no se adentra en detalles -a diferencia de los estatutos que le precedieron- lo cierto es que se ocupó de dicho aspecto en varias de sus normas, dejando clara su intención de establecer reglas y principios que impidan el incumplimiento del deber de selección objetiva; por ello en el artículo 28 se consigna la forma de interpretación de las reglas contractuales.<sup>53</sup>

Dicho análisis nos permite afirmar que el problema sobre la transparencia y moralidad administrativa se ha mantenido hasta la fecha, sin importar los cambios legislativos sobre la materia, es por ello se hace necesario apelar a los principios constitucionales y formación de las personas que conforman la administración para poder obtener de ellos la mayor transparencia posible. El principio de transparencia se garantiza mediante el cumplimiento de los principios de la función pública y las subreglas de origen jurisprudencial, pero para que este conjunto de medidas sean aplicadas deben ser conocidas por la quienes ostentan la función administrativa, en especial cuando de contratación administrativa pública se trata.

Sin embargo, dicha forma de contratación estatal no justifica el desconocimiento del principio de transparencia, toda vez que este es transversal a todo el régimen de la contratación estatal, como ya se había afirmado y corroborado en el presente escrito por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Uno de las normas jurídicas prescritas en la Ley 1150 de 2007, establece la definición de selección objetiva en cuanto se debe elegir la oferta más favorable a la entidad conforme a los requerimientos previos especificados y sin realizar la elección bajo criterios subjetivos –perniciosos-. Entonces, la diferencia que se establece

---

<sup>53</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “A”, Sentencia del 27 de enero del 2012, C. P. Mauricio Fajardo Gómez, rad. núm. 25000-23-26-000-1997-04175-01(19932).

es entre los requisitos habilitantes y los criterios que generan puntuación en el concurso público (Ley 1150 de 2007). Es decir, condiciones como la capacidad jurídica, la capacidad financiera, las condiciones de experiencia y la capacidad de organización de aquellos que son oferentes en un concurso se entiende que son requisitos habilitantes y no que sean los criterios, definidos por los documentos contractuales, que permitirán asignar los respectivos puntajes (Castillo, 2015), esta definición de contera puede en un momento inducir en error a la administración de no ser hábil quien está adjudicado un contrato u obra.

En orden a garantizar la transparencia, las condiciones de capacidad jurídica, financiera, experiencia y de organización ha de ser criterios de selección objetiva, pues como lo ha dicho el máximo tribunal de lo contencioso administrativo:

No debe perderse de vista que la gestión contractual de la Administración Pública, (...) debe cumplirse con sujeción a los principios que rigen la contratación estatal, entre los cuales se destacan los de transparencia, economía y responsabilidad; así mismo se impone la observancia de los postulados que orientan la función administrativa, señalados en el artículo 209 de la Carta Política, además de la aplicación de las reglas de interpretación de la contratación, los Principios Generales del Derecho y específicamente los del Derecho Administrativo.<sup>54</sup>

Entonces, nuevamente se reitera la articulación de los principios de la contratación estatal con los principios de la función administrativa en pro de la estabilidad del principio de transparencia.

Ahora bien, el principio de transparencia, al que debe sujetarse la contratación estatal, encuentra concreción en las reglas para la escogencia objetiva del contratista, tal como se puso de presente en el trámite legislativo del estatuto de contratación, cuyo contenido se expresaba en el artículo 29 de la Ley 80 de 1993, ahora subrogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y más recientemente por el Estatuto Anticorrupción en su artículo 88 al prescribir factores de selección y procedimientos diferenciales para la adquisición de los bienes y servicios a contratar. En este sentido, la forma de presentación, el contenido y evaluación de las propuestas que formulen los oferentes resultan especialmente exigentes para garantizar un procedi-

---

<sup>54</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “A”, Sentencia del 27 de enero del 2012, C. P. Mauricio Fajardo Gómez, rad. núm. 25000-23-26-000-1997-04175-01(19932).

miento objetivo y transparente, cerrando así el paso a cualquier consideración discriminatoria que pudieran llevar a cabo las autoridades.<sup>55</sup>

Finalmente cuando surge la Ley 1150 de 2007, enfocada particularmente a la eficiencia y transparencia, axiología de esta norma, cómo lo es; evitar los focos de corrupción que no han dejado la contratación pública, que se convierta en un negocio de unos pocos, que por cuenta de vínculos preferenciales (amistad, parentesco, intereses comerciales, legisladores, entre otros) con círculos de poder en el Estado, obtengan contratos para los cuales no necesariamente cuentan con la capacidad requerida y que de otra manera hubieran podido ser desarrollados más eficientemente por otros contratistas.

Bien, cuando se observa los artículos derogados de la Ley 80 del 93, artículo 22 numeral “22.1 DE LA INFORMACIÓN SOBRE CONTRATOS, MULTAS Y SANCIONES DE LOS INSCRITOS. Las entidades estatales enviarán, semestralmente a la Cámara de Comercio que tenga jurisdicción en el lugar del domicilio del inscrito, la información concerniente a los contratos ejecutados, cuantía, cumplimiento de los mismos y las multas y sanciones que en relación con ellos se hubieren impuesto. El servidor público que incumpla esta obligación incurrirá en causal de mala conducta. Conforme a lo que hasta aquí se ha reiterado sobre las medidas que permitan efectivizar el principio complejo de transparencia en la contratación estatal, se puede afirmar que el derogar esta medida es dar un golpe legislativo al principio de transparencia. Pues, el control y anotaciones que pueda realizar la Cámara de Comercio sobre los contratos, multas y sanciones, son una fuente de transparencia que permite verificar la idoneidad del contratista.

La reforma frente al Principio citado preocupada por el volumen de contratación en las diferentes Entidades del Estado, previos estudios emitidos de los entes de Control donde se proyecta que la participación de contratación vs producto interno bruto

---

<sup>55</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “A”, Sentencia del 27 de enero del 2012, C. P. Mauricio Fajardo Gómez, rad. núm. 25000-23-26-000-1997-04175-01(19932).

fue del 13 %, con una cifra de alrededor de 34,3 billones para el año de 2004, tal magnitud da para preguntarse que se requiere de una normatividad que permita, proteger el erario público. Por experiencia pasada y presente, utilizaron y utilizan la contratación de forma ilícita acrecentar sus patrimonios. Ejemplos desafortunadamente múltiples, entre tantos (el Guavío- paramilitarismo - Escrucería, Fino, línea, Magdalena Medio, Nulle; etc.) hoy bajo el nuevo paradigma tenemos el caos en toda la contratación el remedio fue peor que la enfermedad.

La ley, la doctrina y la jurisprudencia han coincidido en reconocer en esta cláusula, una prerrogativa o privilegio que se le otorga al Estado para dar por terminado un contrato donde él es parte, cuando el contratista ha desplegado ciertas conductas o se presentan circunstancias que, en general, impiden el cumplimiento eficaz y adecuado del objeto contractual, hecho que hace necesaria la intervención rápida de la administración a fin de garantizar que el interés general involucrado en el contrato mismo no se afecte, porque de hecho se lesiona a la comunidad en general. Es decir, la caducidad del contrato es una potestad que se le reconoce al Estado como parte en él, para darlo por terminado. (*Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-620 de 2012*).

Finalmente considérese que:

El principio de transparencia garantiza la imparcialidad de la administración y por consiguiente la escogencia objetiva de contratistas, su implementación implica que la selección se efectúe mediante licitación o concurso, salvo las excepciones previstas en la norma. (...) Paralelo con la aplicación del principio de transparencia, el proceso de selección de contratistas debe rodearse de otros principios tales como el debido proceso, el de publicidad, controversia, objetividad y motivación que rigen la actividad contractual y son necesarios para poder cumplir a través de dicha actuación con los fines y funciones del Estado.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA- SUBSECCIÓN "C", Sentencia del 22 de octubre de 2012, C. P. Olga Melida Valle de la Hoz, rad. núm. 25000-23-26-000-1996-03328-01(22760). Véase, CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C- 128 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

### 3 Ley 1150 de 2007 y Principio de Transparencia en la jurisprudencia.

La ley 80 de 1993, trajo dos formas de selección; una la licitación pública y concurso de méritos. En cuanto a la contratación directa, si se revisa el artículo 24 y en concordancia con el Decreto 2170 de 2002, indico que era viable fijando topes o máximos de cuantía del 10%, si era mayor o menor. Así que contemplaba la invitación directa cuando se daban los procedimientos que culminaban en la declaración contratación o concurso desierto. Sin embargo, con la reforma de la ley 1150 de 2007, establecieron cuatro modalidades de selección del contratista, en virtud de la introducción de mecanismos de eficacia y transparencia, las cuales son: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa.

En este orden, dicha modalidad –Ley 1150 de 2007- de contratación directa ha generado una serie de preocupaciones en cuanto ha aumentado su uso en la práctica habitual y constante de las entidades estatales en los últimos años. De tal forma que la reforma en orientación del principio de transparencia pretendió introducir medidas que la hicieran efectiva, sin embargo, ha sido contraproducente, toda vez que esta modalidad en la actualidad es utilizada de manera amañada.

Bien, el estudio de la transparencia para insertarlo en esta ley, como he manifestado, invoco la Carta Política. En consecuencia, el artículo 209 de la carta constitucional, se puede afirmar que no cabe la menor duda que desarrollando la función de la administración, conforme al principio de transparencia constitucional en lo que tiene que ver con **la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad**, conjugado en los contratos estatales podemos asegurar que este goza de transparencia. Entonces, es complejo el pretender extraer el todo del todo, claro si al proponer transparencia como etimológicamente se define debe cumplir el integrado del artículo 209 Constitucional. Luego si el proceso falta buena fe, o la igual, o celeridad por enunciar alguno no se da la transparencia menos la eficiencia, luego para que

podamos hablar de transparencia, es condición *sine qua non* que dichos presupuestos se cumplan íntegramente.

Lo anterior, nos muestra como el principio de transparencia es un conjunto de los principios constitucionales de la función administrativa y, por ende, al encontrarse la efectividad íntegra de estos y su articulación recíproca se cumple con dicho principio complejo. La integralidad en el cumplimiento de cada uno de los principios de la función pública, conlleva a que sea real la actividad del Estado, dinamizando la actividad económica cuando realiza la contratación estatal transparente. Así, el principio de transparencia es una garantía compleja de principio de la función administrativa, que organizados determinan el camino para una contratación estatal libre de corrupción, o, por lo menos, su reducción máxima.

En este sentido, el principio complejo de transparencia está integrado, por ejemplo, entre otros, por el principio de legalidad e imparcialidad. Dichos principios garantizan que la contratación estatal busque el beneficio del interés general, la selección objetiva, el seguimiento irrestricto de los procedimientos establecidos en la ley de contratación y la modalidad de contratación a la que deben sujetarse las entidades estatales y los potenciales contratistas en cuanto a cada necesidad, cuantía, requisitos y procedimientos de contratación.

El principio de transparencia se relaciona directamente con la selección objetiva del contratista, en cuanto este satisface la necesidad requerida en las mejores condiciones, dicha relación es de carácter legal y pública. Por tal razón, aquellos que buscan beneficiarse de forma desproporcionada y en interés particular pretenden que un contrato que obedece, de acuerdo a la legislación en materia contractual, a una modalidad determinada se celebre mediante otra modalidad.

Dicha modalidad es la contratación directa, la cual permite de manera añadida e ilegal que la entidad contratante fraccione un contrato de licitación pública, por ejemplo, para que mediante la contratación directa se eluda el concurso público. Pues, lo que



se pretende es el interés individual o de algunos es el beneficio del contratista para adquirir la celebración del contrato respectivo. Por ejemplo, si una entidad ha determinado que tiene la necesidad de celebrar un contrato de obra civil, puede esta misma, de manera amañada, fraccionarlo en contratos de prestación de servicios, suministro, entre otros, con el fin de que la cuantía del contrato fraccionado sea repartida o determinada en contratos de menor cuantía. Esta práctica, no solamente pretende desconocer la ley que prescribe la modalidad de contratación<sup>57</sup>, sino que desconoce el principio de transparencia.

Es preciso señalar el documento realizado por la Auditoría General de República (AGR) en el año 2011, permite observar como la forma de soslayar el principio de transparencia se ha generado con el aumento abusivo del uso de la contratación directa, la contratación de prestación de servicios y los convenios interadministrativos concurrentes. En otras palabras, es especialmente en cuanto a la contratación directa, analiza y explica la AGR: “[e]n el documento como riesgos fiscales se podrán apreciar la generalización de la contratación directa como mecanismo de selección, toda vez que el 60% de los procesos de selección de los sujetos vigilados por las contralorías se hizo mediante esta modalidad. En términos económicos, ello implicó que la suma de \$ 11 billones se ejecutó a través de contratación directa en el año 2010 y en el primer trimestre de 2011 se observó que esta forma de contratación aumentó del 60% al 74%”<sup>58</sup>.

De tal manera que es evidente el aumento de la contratación directa, obediéndola fraccionamiento de los contratos para eludir las modalidades de contratación estatal

---

<sup>57</sup> La Ley 1150 de 2007, en los 33 artículos de su contenido, con el lema “por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1.993”. Reforma La ley 80 de 1993 en su objeto, de aplicación irrestricta a todo tipo de contratación con recursos públicos. Modalidad de selección; cuatro modalidades de selección del contratista: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa.

<sup>58</sup> AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, “Control al Control de las Contratación: Riesgos, Desaciertos, y Posibilidades”, Colombia, mayo del 2011.

establecidas por la ley. Aunque, se use de manera fraudulenta la modalidad de contratación directa para eludir las otras modalidades, no puede olvidarse que incluso en esta modalidad deben estar presentes el conjunto de principios que articulados permiten la transparencia. En virtud de la cual saldrá a la luz a la claridad que se está realizando un fraccionamiento para eludir la modalidad establecida por la ley conforme a la imparcialidad, selección objetiva, legalidad e interés general.

## Capítulo II

### 1. La Transparencia en la Contratación de Menor Cuantía: Fraccionamiento

Como se ha mencionado el principio de transparencia es una garantía constitucional relacionada directamente con los principios de la función administrativa que se articulan para efectivizarlo en la contratación estatal. También, se conoce que la contratación precedida de licitación pública o concurso público es la regla general, siendo la excepción la contratación directa-menor cuantía, pero que este conjunto de modalidades deben obedecer a la garantía constitucional del principio de transparencia.

En otras palabras, el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre este asunto, así:

(...) En este orden de ideas, la suscripción del contrato debe estar precedida, de acuerdo con la letra del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 de un proceso de licitación o concurso público y, excepcionalmente, de un proceso de contratación directa. (...) Es en desarrollo del principio de transparencia que se impone la obligación de realizar los procesos de licitación, concurso o contratación directa “sin tener en consideración favores o factores de afecto o de interés” Lo anterior, con el objetivo de garantizar el derecho a la igualdad entre los oferentes y evitar el favorecimiento indebido, por cuanto se estarían desconociendo los principios de igualdad e imparcialidad.<sup>59</sup>

De esta forma, el principio de transparencia es aplicable en todas las modalidades de contratación estatal, licitación, concurso público y la contratación directa. La contratación directa debe responder a la selección objetiva, el interés general, el cumplimiento de los procedimientos, la justificación de adelantar esta modalidad, la eficiencia, la economía, la publicidad, la imparcialidad, el interés particular y la igualdad en virtud de la realización efectiva del principio de transparencia. Sin embargo, pretender lo contrario es obrar de forma fraudulenta, sea eludiendo los procedimientos

---

<sup>59</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección tercera: Subsección “C”, *Sentencia del 31 de Enero del 2011*, rad.: 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767), C. P., Olga Melida Valle de la Hoz.

de selección objetiva, los requisitos contractuales y con el ejercicio abusivo, del servidor público, del poder, esto en pro de beneficiar el interés particular. El Consejo de Estado, sobre este particular en la contratación estatal directa ha expuesto:

Por su parte, la contratación directa, también sujeta al cumplimiento de requisitos y procedimientos específicos, es permitida, entre otros casos, cuando el contrato a suscribir no supera el monto de menor cuantía, que en este caso es el estipulado en el literal a) del numeral primero del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 vigente en la época de suscripción de los contratos bajo estudio. Sobre ella, el artículo segundo del Decreto 855 de 1994 estipula que “En la contratación directa el jefe o representante de la entidad estatal, o el funcionario en que hubiere delegado, deberá tener en cuenta que la selección del contratista deberá garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y en especial del deber de selección objetiva, establecidos en la Ley 80 de 1993. (...) En consecuencia, el desconocimiento de los principios, y en especial del principio de transparencia está expresamente prohibido en el numeral 8º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, en virtud del cual, “las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.<sup>60</sup>.”

Así, por ejemplo, transgredir el principio de transparencia al que está sujeto la administración es mediante el uso de la contratación directa. Entonces, la elusión de la licitación o concurso público –regla general-, es indispensable mencionar que una de las formas de hacerlo mediante la contratación directa –regla excepcional-, consiste en fraccionar un contrato de menor o mayor cuantía en diferentes contratos de mínima cuantía. Es decir, respecto de un mismo objeto contractual que tiene una menor o mayor cuantía, se fragmentan en contratos con el mismo objeto y de mínima cuantía, que en su conjunto por objeto y cuantía viene hacer, en la realidad, un solo contrato de menor o mayor cuantía, con el fin de eludir la licitación o concurso público y adelantar una contratación de modalidad directa. Dicha maniobra fraudulenta transgrede el principio de transparencia el cual se garantiza con el cumplimiento de los procedimientos y requisitos contractuales correspondientes a cada tipo de contrato, la selección objetiva, las condiciones de igualdad en la participación

---

<sup>60</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera-Subsección “C”, Sentencia del 31 de enero del 2011, C. P., , rad.: 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767), C. P., Olga Melida Valle de la Hoz.

y procedimiento de selección, la licitación y el concurso público, la prohibición de monopolización y la corrupción.

Por un mejor decir, el Consejo de Estado ha censurado dicha forma de proceder para resaltar la vulneración del principio de transparencia y el ánimo torticero por parte de la administración, aun cuando no se encuentre prohibida expresamente tal conducta. Así lo ha comprendido el Alto Tribunal:

Cuando la contratación directa se realiza burlando el proceso licitatorio a través del fraccionamiento del contrato, es decir, buscando que ninguno de los contratos resultantes de dividir un mismo objeto supere el monto de la cuantía requerida para la licitación, se están desconociendo los principios que inspiran la contratación pública. Al respecto, aunque la conducta de fraccionar los contratos no está prohibida expresamente en la Ley 80 de 1993, la jurisprudencia y la doctrina han sido claras en que la prohibición está implícita si tenemos en cuenta los aspectos esenciales de los principios y reglas que informan el estatuto contractual. En efecto, se ha considerado que Si bien dicha figura no aparece dentro del estatuto actual en los mismos términos de los estatutos anteriores, ello obedece a la estructura misma de la ley 80, puesto que se pretendió terminar con la exagerada reglamentación y rigorismo y en cambio se determinaron pautas, reglas y principios, de los que se infiere la prohibición del fraccionamiento, y que se traduce en distintas disposiciones como la regla contenida en el numeral 8º del artículo 24, según la cual las autoridades no actuarán con desviación o abuso del poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley, y al propio tiempo les prohíbe eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en dicho estatuto". (...) Esta Corporación en sentencia del 3 de octubre de 2000, expresó que los principios de la contratación estatal se violan cuando "se celebran directamente varios contratos, cada uno de menor cuantía y todos con el mismo objeto, si sumadas sus cuantías resulta ser que se contrató un objeto único, por cuantía superior, que por lo mismo debió ser materia de licitación o concurso. Y eso es fraccionar lo que, en realidad, constituye un solo contrato, y eludir el cumplimiento de la ley (...) Pero, ¿cuándo se trata de un mismo objeto? (...) La ley no lo dice, pero un objeto es el mismo cuando es naturalmente uno. Dicho en otros términos, se fracciona un contrato cuando se quebranta y se divide la unidad natural de su objeto". Por desconocer los principios que inspiran la contratación estatal, el fraccionamiento de contrato impone al juez la obligación de declarar su nulidad absoluta en los términos de los artículos 44 y 45 de la Ley 80 de 1993. (...) La Sub Sección considera que existió una actitud deliberada por parte del Departamento dirigida a desconocer las normas de derecho público, por cuanto teniendo la necesidad de contratar una obra cuyo monto imponía la obligación de adelantar un proceso de licitación, hábilmente fraccionó el contrato de manera tal que ninguna de sus partes superara dicha cuantía y pudiera, entonces, realizar procedimientos de contratación directa.<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERO –SUBSECCIÓN “C”, Sentencia del 31 enero del 2013, C. P. OLGA MELIN VALLE DE LA HOZ, rad. núm. 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767). En el mismo sentido, Concepto del 14 de septiembre de 2001, CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, rad. núm. 1373, C. P. Ricardo Hernando Monroy Church.

Ahora, en la contratación estatal, en especial en la contratación por modalidad directa, debe primar el principio de transparencia. Pues esta es la que se efectiviza mediante diferentes instrumentos como son la publicidad, la selección más favorable al interés general, el cumplimiento de los procedimientos para contratar mediante esta modalidad y el respeto por el interés general. Por ejemplo, internacionalmente y nacionalmente se ha entendido que una de las maneras que garantizan la transparencia es mediante el principio de publicidad el cual se efectiviza, a su vez, por vía del derecho fundamental de petición que permite a los ciudadanos conocer la información – contractual del estado-, controlar y participar en la toma de decisiones. Lo anterior, sujeto a un Estado democrático que se funde, respecto del presente asunto, en la prohibición general de que aquello que no se quiere mostrar es aquello que no se puede justificar, siendo por tanto, que la transparencia sea la luz a la que se puede someter todo aquello que se puede justificar correctamente<sup>62</sup>.

Es decir, que la contratación directa está sujeta, igualmente, al principio de transparencia, por ello este es un conjunto de principios de la contratación estatal y de la función administrativa que articulados lo hacen efectivo. Pues, aunque las circunstancias de urgencia manifiesta sacrifiquen algunos requisitos y trámites generales en la contratación directa, esta no está desprovista del cumplimiento de los principios mencionados que se concretan en requisitos y procedimientos especiales. Así, lo ha reiterado fuertemente el Consejo de Estado:

Por su parte, la contratación directa, también sujeta al cumplimiento de requisitos y procedimientos específicos, es permitida, entre otros casos, cuando el contrato a suscribir no supera el monto de menor cuantía, que en este caso es el estipulado en el literal a) del numeral primero del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 vigente en la época de suscripción de los contratos bajo estudio. Sobre ella, el artículo segundo del Decreto 855 de 1994 estipula que “En la contratación directa el jefe o representante de la entidad estatal, o el funcionario en que hubiere delegado, deberá tener en cuenta que la selección del contratista deberá garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y en especial del deber de selección objetiva, establecidos en la Ley 80 de 1993. (...) En consecuencia, el desconocimiento de los

---

<sup>62</sup>MORENO ORTIZ, Luis Javier, El principio de transparencia y el derecho fundamental de acceso a la información pública, Universidad Sergio Arboleda, Colombia.

principios, y en especial del principio de transparencia está expresamente prohibido en el numeral 8° del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, en virtud del cual, “las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERO –SUBSECCIÓN “C”, Sentencia del 31 enero del 2013, C. P. OLGA MELIN VALLE DE LA HOZ, rad. núm. 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767).

## 2 Índices y estadísticas sobre la corrupción en la contratación estatal

La Organización Internacional de Transparencia, en los resultados nacionales sobre la percepción de la corrupción nuestro país mantiene un alto y vergonzoso índice, siendo que la percepción sobre este problema para el año 2013: (i) se tiene un 43% de aumento; (ii) 62% que consideran que es un serio problema y; (iii) un 82% de acciones neutrales o inefectivas, por parte del Estado, contra la corrupción<sup>64</sup>. Estos porcentajes fundamentados en encuestas y estadísticas revelan un aumento, serio y fuerte problema de corrupción en nuestra Nación, además de medirse en este Barómetro Global de la Corrupción la percepción, de los encuestados frente a instituciones del sector público y privado, los actos de corrupción puntuales.

En *CorruptionsPerceptionsIndex 2014*, de la *Transparency International*, se señala para el caso colombiano que de los 175 países y, por ende, de los 175 puntajes (scores), respecto de la percepción de la corrupción en el sector público, ocupa un puesto de 94, junto con Egipto, Armenia, Gabon, Liberia y Panamá, con 37 de puntuación<sup>65</sup>. Contrarios a países ejemplares como Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia, Suecia, Noruega y Suiza, que aunque mantienen una puntuación entre el 86 y 92 y ocupan los primeros 6 puestos, no han logrado erradicarla. ¿Será que la corrupción solo se puede reducir a sus justas proporciones?<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, The Global Coalition against corruption, National Results: Colombia, en <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=colombia>.

<sup>65</sup> Puntuación que se mide al interior de un rango de 0 a 100, donde 100 representa corrupción nula y 0 determina la más alta corrupción.

<sup>66</sup> Como manifestaba el expresidente J. Cesar Turbay Ayala. Conforme a *CorruptionsPerceptionsIndex 2014*, los países con mayor corrupción son Korea del Norte y Somalia, con 8 puntos y en el puesto 174.



## Capítulo III

### 1 Conclusiones y Recomendaciones

Aquello que no se quiere mostrar, es aquello que no se puede justificar. La transparencia es un complejo principio o un conjunto de garantías que articuladas generan su eficacia real. Dichas garantías son los principios de la función administrativa (art. 209 C.P.), que han sido claramente establecidos en relación con la transparencia por la Corte Constitucional de Colombia, al igual, que esta investigación haya la necesidad teórica y práctica de que se tenga presente y aplicable por parte de los servidores públicos.

Que no solo debe generarse una articulación en la realización de los principios de la función pública que están orientados por el marco de la transparencia, sino que es indispensable que los encargados de realizar el control y vigilancia de la contratación estatal (supervisores e interventores), no sean petríficos respecto de los posibles brotes de corrupción, pues de forma activa estarían dando las condiciones para que proliferará.

La Corrupción que fue hallada, por esta investigación, como uno de los problemas más recurrentes y calificados por la Agencia Internacional de Transparencia, ejercida, por ejemplo, mediante el fraccionamiento de los contratos regidos legalmente por modalidades de licitación pública para obtener, de manera amañada e ilegal, diferentes contratos que conforme a su cuantía puedan celebrarse por la modalidad de contratación directa.

Desconociendo que la transparencia en la génesis de la Ley 1150 de 2007 que reforma parcialmente la Ley 80 de 1993; como estatuto de contratación estatal requiera de medidas de claridad, traslúcidas, siendo que la corrupción sea aquello opuesto.

Luego el término de las medidas en el principio de la transparencia que no tenga reparo, como debe integrarse a la función administrativa que de plano y constitucionalmente lo presenta de manera inescindible cuando<sup>67</sup>, ¿es posible el resultado cuando se adolece de los demás principios?, razón por lo que los estatutos no llenan este postulado. Caso concreto la fragmentación contractual para llevar fraudulentamente a la contratación directa, la cual si bien no está prohibida expresamente por el Estatuto de Contratación, si puede deducirse que lo está en razón de la articulación e interpretación sistemática de los principios de la contratación estatal con los principios de la función administrativa.

En consecuencia, al no darse una articulación de principios, evitando que surjan este tipo de maniobras fraudulentas en la contratación estatal, puede calificarse que la reforma con las medidas introducidas a la eficiencia y transparencia son parcialmente un fracaso latente, debido a que la corrupción ha aumentado. Pues, el ideal pretendido por el Gobierno está lejos de conseguirse, como quiera que la reforma lo que hizo es materializar más este tipo de conducta por la flexibilización.

En consecuencia, se haya, que es indispensable, como criterio de recomendación, restringir la contratación directa en cuanto a las circunstancias para llevarla a cabo y en cuanto a la justificación que deben realizar las entidades estatales para determinar por qué ha decidido seguir ese camino y, no la regla general de la licitación pública, el concurso de méritos o la contratación abreviada. Exigiéndoles que se cumplan los principios de la función administrativa de manera articulada con el fin de obtener el principio complejo de la transparencia.

El Fin que deben seguir los supervisores e interventores de los contratos estatales,

---

67 "ARTÍCULO 209.— La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".

pues la no actuación en cuanto al control y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales por parte del contratista debe llevar a que sea el supervisor o interventor quien advierta a la entidad contratante cualquier brote de corrupción y, poder, detener su intensificación y proliferación. En este sentido, la capacitación de servidores públicos en la articulación de los principios de la función administrativa en virtud del principio complejo de transparencia y de los supervisores y contratistas garantiza, en ciertas medidas, la disminución de la corrupción y el aumento de la transparencia.

Las reformas que han buscado erradicar el flagelo de la corrupción no logran los fines, por el contrario cada vez aumenta los costos en los diferentes proyectos que debe desarrollar el Estado.

Es paradójico que con la reforma a la contratación estatal por la Ley 1150 de 2007, fundamentada en la eficiencia y transparencia, es cuando mayor afectación se ha dado en los recursos públicos, con esta destinación.

La contratación estatal debe ser como un castillo de cristal, pues aquello que no se quiere mostrar, es aquello que no se puede justificar. Los participantes pueden verse a través de ella.

## Referencias

Auditoría General De La República. (2011). Control al Control de las Contratación: Riesgos, Desaciertos, y Posibilidades, Colombia.

Benavides, J & Santofimio, J. (2009). (Compiladores) Contratación Estatal: Estudios sobre la reforma del estatuto contractual Ley 1150 de 2007. Universidad Externado de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 818 de 2005. (MP. Rodrigo Escobar Sierra; Agosto 9 de 2005).

López M. (2005). *El Derecho de los Jueces*, Universidad de los Andes, Bogotá D. C.- Colombia, 2005.

Olano, H. (2006). *Constitución Política De Colombia*. Bogotá D.C: Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Séptima Edición.

Quinche, R. (2009). Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus Reformas, Universidad del Rosario.

Santofimio, J. (2009). Contratación Estatal- Legislación, Universidad Externado de Colombia.

Solarte, F. & Sánchez, A. (2007). Análisis de la Reforma a la Contratación Estatal y otros Temas. Editorial Ediciones doctrina y Ley Ltda. Ley 1150 de 2007.

Naranjo, V. (2010) Teoría constitucional e instituciones políticas. 10ª ed. Bogotá D. C; Temis.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera-Subsección "C". Radicado. 110010326000201000037 00 (39005). (CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; Agosto 29 de 2013).

Posner, R. (2007). *Análisis Económico del Derecho*, trad. de Eduardo L. Suarez, 2ª edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, México,

Montaña, A. (2005). Dimensión Teórica de la jurisdicción contenciosa administrativa en Colombia, Universidad Externado,

Rodríguez, L. (2013). Derecho Administrativo general y colombiano, Edit. Temis.

Vega, M. Interpretación de las leyes sobre contratación pública en España y en Colombia, Revista Derecho y Valores, Universidad Militar Nueva Granada.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-464 de 1992. (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; Julio 16 de 1992).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-473 de 1992. (MP. Ciro Angarita Marín; Julio 14 de 1992).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-306 de 1993. (MP. Hernando Herrera Vergara; Agosto 3 de 1993).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-605 de 1996. (MP. Jorge Arango Mejía; Noviembre 13 de 1996).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-074 de 1997. (MP. Fabio Morón Díaz; Febrero 18 de 1997).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-424 de 1998. (MP. Vladimiro Naranjo Mesa; Agosto 14 de 1998).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-842 de 2002. (MP. Álvaro Tafur Galvis; Octubre 10 de 2002).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T- 1029 de 2005. (MP. Humberto Antonio Sierra Porto; Octubre 13 de 2005).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 887 de 2002. (MP. Clara Inés Vargas Hernández; Octubre 22 de 2005).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T- 406 de 1992. (MP. Ciro Angarita Barón; Junio 5 de 1992).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-508 de 2002. (MP. Alfredo Beltrán Sierra. Julio 3 de 2002).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera. Radicado. 11001-03-26-000-1996-3771-01 (12037). (CP. Alier Eduardo Hernández Enríquez; Julio 19 de 2001).

Burgos, G, (2002). Derecho y Desarrollo Económico: de la Teoría de la modernización a la Nueva Economía Institucional”, en *Revista de Economía Institucional vol. 04- No 07*, segundo semestre.

Consejo De Estado, Sala De Los Contencioso Administrativo, Sección Tercero – Subsección “C”. Radicado. 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767). (CP. Olga Melin Valle De La Hoz; Enero 31 de 2013).

Barrera, W. (2010). Manual de Supervisión e Interventoría de Contratos, en Ministerio de Transporte de la Republica de Colombia, Bogotá, D.C.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 575 de 2009. (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Agosto 26 de 2009).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 720 de 2007, (M. P. Catalina Botero Marino. Septiembre 11 de 2007).

García, J. (2010). Procedimiento, Supervisión y liquidación de la Contractual, Ministerio del Interior y de Justicia de la Republica de Colombia, Bogotá, D.C. pp. 4-15.

Ministerio del Interior y Justicia De La República de Colombia, Cartilla del Estatuto Anticorrupción, en <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/49245504-/cartilla-estatuto-anticorrupcion.pdf/aa1f4544-3756-40be-9f3e-6cdbc1197ef>, (24-04-15).

Suárez, G. (2009). La nueva contratación pública en Colombia, Edit. Legis editores S. A., Colombia, pp. 39-41 y 149.

Congreso de la República de Colombia, exposición de motivos de la Ley 80 de 1993.

Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección “A”. Radicado. 25000-23-26-000-1997-04175-01(19932). (CP. Mauricio Fajardo Gómez; Enero 27 de 2012).

Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera- Subsección “C”. Radicado. 25000-23-26-000-1996-03328-01(22760). (CP. Olga Melida Valle de la Hoz; Octubre 22 de 2012).

Corte Constitucional de Colombia. sentencia C- 128 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto. Radicado. 1373. (CP. Ricardo Hernando Monroy Church; Septiembre 14 de 2001).

Moreno, J. El principio de transparencia y el derecho fundamental de acceso a la información pública, Universidad Sergio Arboleda, Colombia.

Transparency International, The Global Coalition against corruption, National Results: Colombia, en <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?-country=colombia>.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 711 de 2012. (MP. Mauricio González Cuervo; Septiembre 12 de 2012).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 713 de 2009. (MP. María Victoria Calle Correa; Octubre 7 de 2009).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-887 de 2002. (MP. Clara Inés Vargas Hernández; Octubre 22 de 2002).

Edmundo del C. El principio de Transparencia en la Reforma del estatuto de la contratación administrativa. Edit. Legis. Bogotá. [http://www.aplegis.com/documentosofice/ley80/edmundo\\_castillo\\_principio\\_transparencia02.pdf](http://www.aplegis.com/documentosofice/ley80/edmundo_castillo_principio_transparencia02.pdf).

Estatutos de Contratación Estatal:

Decreto Ley 150 de 1976. Por el cual se dictan normas para la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas. Junio 11 de 1976. DO N° 34570)

Ley 19 de 1982. Por la cual se definen nuevos principios de los contratos administrativos y se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, para reformar el régimen de contratación administrativa previsto en el Decreto 150 de 1976. Febrero 3 de 1982. DO. N° 35937).

Decreto Ley 222 de 1983. Por el cual se expiden normas sobre contratos de la nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones. Febrero 6 de 1983. DO. N° 36189).

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Octubre 28 de 1993. DO. N° 41094).

Ley 361 de 1997. Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones. Febrero 7 de 1997. DO. N° 42978).

Ley 590 de 2000. Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa. Julio 12 de 2000. DO. N° 44078).

Ley 816 de 2.003. Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública. Julio 8 de 2003. DO. N° 45242).

Ley 1150 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. Julio 16 de 2007. DO. N° 46691).

Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Junio 16 de 2011. DO. N° 48102).

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Julio 12 de 2011. DO. N° 48128).

Decreto Ley 4170 de 2011. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura. Noviembre 3 de 2011. DO. N° 48242).

Decreto Ley 019 de 2012. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Enero 10 de 2012. DO. N° 48308).

Ley 1508 de 2012. Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. Enero 10 de 2012. DO. N° 48308).

### **Decretos Reglamentarios**

Decreto 2170 de 2002. Por el cual se reglamenta la ley 80 de 1993, se modifica el decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999. Octubre 3 de 2002. DO. N° 44952)

Decreto 734 de 2012. Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones. Abril 13 de 2012. DO. N° 48400).

Decreto 1467 de 2012. Por el cual se reglamenta la Ley 1508 de 2012. Julio 6 de 2012. DO. N° 48483).

Decreto 1510 de 2013. Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Julio 17 de 2013. DO. N° 48854).

Decreto 1610 de 2013. Por el cual se reglamenta el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012. Julio 30 de 2013. DO. N° 48867).

Decreto 3054 de 2013. Por el cual se modifica el artículo 89 del Decreto número 1510 de 2013. Diciembre 27 de 2013. DO. N° 49016).

Decreto 791 de 2014. Por el cual se reglamenta el artículo 72 de la Ley 1682 de 2013 y se modifica el artículo 18 del Decreto 1510 de 2013. Abril 22 de 2014. DO. N° 49130).



Decreto 301 de 2014. Por el cual se modifica el Decreto número **1467** de 2012. Febrero 17 de 2014. DO. N° 49067).

Decreto 1553 de 2014. Por medio del cual se modifica el Decreto número **1467** de 2012. Agosto 15 de 2014. DO. N° 49244).

Anexos

Ley 80/93	Ley 1150/07
<p><b>ARTICULO 24. DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA.</b> En virtud de este principio:</p> <p>1o. La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de <u>licitación o concurso públicos</u>, <b>SALVO</b> en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente:</p> <p>a) <b>Menor cuantía.</b> Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades a las que se aplica la presente ley, expresados en salarios mínimos legales mensuales.</p> <p>Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, <b><u>la menor cuantía será hasta 1000 salarios mínimos legales mensuales;</u></b></p> <p>las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.000.000 e inferior a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, <b><u>la menor cuantía será hasta 800 salarios mínimos legales mensuales;</u></b></p> <p>las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 500.000 e inferior a 1.000.000 de salarios mínimos legales mensuales, <b><u>la menor cuantía será hasta 600 salarios mínimos legales mensuales;</u></b></p> <p>las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 250.000 e inferior a</p>	<p><b>DE LA EFICIENCIA Y DE LA TRANSPARENCIA</b></p> <p>Artículo 2°. <i>De las modalidades de selección.</i> La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de <u>licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:</u></p> <p><b>1. Licitación pública.</b> La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo.</p> <p>Cuando la entidad estatal así lo determine, la oferta en un proceso de la licitación pública podrá ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante subasta inversa, en las condiciones que fije el reglamento.</p> <p><b>2. Selección abreviada.</b> La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, <u>las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.</u></p> <p>El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p>

500.000 salarios mínimos legales mensuales, **la menor cuantía será hasta 400 salarios mínimos legales mensuales;**

las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 e inferior 250.000 salarios mínimos legales mensuales, **la menor cuantía será hasta 300 salarios mínimos legales mensuales;**

las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 12.000 e inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, **la menor cuantía será hasta 250 salarios mínimos legales mensuales;**

las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 6.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 12.000 salarios mínimos legales mensuales, **la menor cuantía será hasta 100 salarios mínimos legales mensuales y**

Las que tengan un presupuesto anual inferior a 6.000 salarios mínimos legales mensuales, **la menor cuantía será hasta 25 salarios mínimos legales mensuales.**

**Serán causales de selección abreviada las siguientes:**

a) La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos;

**b) La contratación de menor cuantía. Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales.**

Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, **la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales.**

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 850.000 salarios mínimos legales mensuales e inferiores a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, **la menor cuantía**

**será hasta 850 salarios mínimos legales mensuales.**

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 400.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 850.000 salarios mínimos legales mensuales, **la menor cuantía será hasta 650 salarios mínimos legales mensuales.**

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 400.000 salarios mínimos legales mensuales, **la menor cuantía será hasta 450 salarios mínimos legales mensuales.**

Las que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, **la menor cuantía será hasta 280 salarios mínimos legales mensuales;**