

**Mecanismos de Prevención y Control en la Licitación Pública para la operación de
los servicios alimentadores al Sistema Integrado de Transporte Del Valle De
Aburra (SIT-VA) para el periodo 2013-2016**

Sergio Stevens Rodríguez Alzate

Trabajo de grado para optar el título de Abogado

Universidad Autónoma Latinoamericana

Facultad de Derecho

Medellín

2018

Contenido

Introducción.....	1
1. Mecanismos de Prevención y Control en la Licitación Pública para la operación de los servicios alimentadores al Sistema Integrado de Transporte del Valle De Aburrá (SIT-VA) para el periodo 2013 -2016.	4
2. Planteamiento del Problema	5
2.1 Pregunta de investigación.....	7
3. Objetivos.....	8
3.1 Objetivo general	8
3.2 Objetivos específicos	8
Describir los componentes para la prevención y control en la contratación estatal a partir de las distintas leyes, decretos y demás normas de carácter constitucional.....	8
4. Justificación	9
5. Metodología.....	11
6. Marco Teórico	13
6.1 La contratación publica	13
6.2 Antecedentes del Transporte Público en la Ciudad de Medellín.....	22
CAPÍTULO 1	24
7. Aproximación Conceptual y Legal sobre la Contratación Administrativa.....	24
Generalidades	24
7.1 Contratación Pública en Colombia.....	24
CAPÍTULO 2	26
8. Modalidades de Contratación Pública y Condiciones que Contribuyen a la Minimización de Riesgos	26
8.1 El Contrato Estatal.....	26

8.2 Modalidades de Contratación Pública	27
8.2.1 Licitación Pública	27
8.2.3 Selección Abreviada	28
8.2.4 Concurso de Méritos.....	29
8.2.5 Contratación Directa.....	29
8.2.6 Mínima Cuantía	30
8.2.7 Principio de transparencia	33
8.3 Las Oficinas de Control Interno y su importancia.....	36
8.4 Medios de control y prevención	40
8.4.1. Normas que regulan el control y seguimiento de los contratos en las entidades públicas.....	40
8.4.2 La vigilancia que ejercen las Oficinas de Control Interno	43
8.4.3 El control que ejercen los responsables de los procesos	44
CAPÍTULO 3	45
9. Componentes para la prevención y control en la contratación estatal a partir de las distintas leyes, decretos y normas constitucionales colombianas.....	45
CAPÍTULO 4	53
10. Estrategias de control y su utilidad para las licitaciones públicas en la operación de los servicios alimentadores al sistema integrado de transporte del valle de aburra (SIT-VA)	53
10.1 Código del Buen Gobierno	55
10.2 Manual de Contratación del Municipio de Medellín.....	56
11. Impacto Socio-Jurídico generado por la Implementación del Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá(SIT-VA).....	61

11.1 Análisis Personal.....	63
12. Conclusiones.....	66
Referencias	68

Introducción

Los delitos, faltas disciplinarias y hechos constitutivos de detrimento patrimonial y responsabilidad Estatal, son un tema que día a día se hace más presente en la cotidianidad de la función administrativa del Estado. Los noticieros, la televisión y los distintos medios comunican con gran frecuencia sobre los desfalcos a la Nación, las obras inconclusas, la forma en que los directivos de los entes encargados de gestionar proyectos en el país, entregan la contratación de estos a unos pocos, con intereses individuales que predominan sobre los comunes de toda una sociedad que desea cada vez mayor transparencia en la gestión de las obras publicas. Sin embargo, la corrupción en el país se ha convertido en una problemática latente en todas las áreas de la administración pública en donde muchos casos se quedan en la impunidad a pesar de la fuerte lucha de los Organismos de Control del Estado que han venido tomando medidas eficaces en contra del fenómeno de la corrupción pero que no son suficientes para contrarrestarlo.

De esta manera, uno de los acontecimientos más vergonzosos y tal vez el suceso más grande de corrupción que ha salpicado al país, es el caso ODEBRECHT en donde según la Unidad Investigativa y Justicia – Periódico El Tiempo (2016), el Departamento de Justicia de Estados Unidos “Entre 2001 y 2016, Odebrecht y sus socios conspiraron de manera corrupta para repartir centenares de millones de dólares y otros valores en beneficio de funcionarios extranjeros, partidos políticos extranjeros y sus dirigentes, así como de candidatos de partidos políticos extranjeros para asegurar una ventaja ilegal e influencia sobre ellos para obtener ganancias y negocios en varios países”. (Moreyra, 2017. p.1).

Para el caso de Colombia de acuerdo a las investigaciones preliminares indican que por lo menos unos US\$ 11,1 millones fueron pagados por sobornos, dádivas y coimas que le reflejaron a Odebrecht utilidades por más de 50 millones de dólares en los negocios de la concesión del tramo II de la Ruta del Sol y una adición a este megaproyecto en el año 2014.

El objetivo principal de la presente investigación es establecer mecanismos para la prevención y control en las licitaciones a partir de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) para la operación de los servicios de alimentadores al sistema integrado de transporte del Valle de Aburrá (SIT-VA), identificando las distintas modalidades en que se presenta y la detección de posibles ilícitos que puedan generarse durante el proceso de contratación

En el transcurso de la investigación se tuvo en cuenta las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 modificada por la Ley 1753 de 2015, 1474 de 2011, el Decreto 019 de 2012, además su reglamento y el Decreto 1082 de 2015 por medio de la cual se vigilan las actuaciones de quienes intervienen en la contratación estatal y velan porque dichos procesos se desarrollen de acuerdo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la Función Administrativa; además de la objetividad requerida de acuerdo al cumplimiento del objeto del Estado.

Se definen estrategias de control y la utilidad de estas para las diferentes entidades que manejan los proyectos con grandes presupuestos públicos en la Ciudad de Medellín teniendo en cuenta el Decreto 1920 de 2015, por medio del cual se adopta el Manual de contratación del municipio de Medellín; el Código del Buen Gobierno, de acuerdo al decreto 466 de mayo 03 de 2002, modificado con el Decreto 2654 del 2006, por medio

del cual se pretende impulsar las buenas prácticas en la gestión pública, garantizando que la inversión se realice en términos de transparencia, equidad y bajo comportamientos éticos y la Resolución No. 1371 de 2008 del Ministerio de Transporte y con el Decreto No. 3109 de 1997 por medio del cual se conceden las habilitaciones para la prestación del Servicio Público de Transporte Masivo.

**1. Mecanismos de Prevención y Control en la Licitación Pública para la
operación de los servicios alimentadores al Sistema Integrado de
Transporte del Valle De Aburrá (SIT-VA) para el periodo 2013 -2016.**

2. Planteamiento del Problema

Para la visión del ciudadano común todas las obras públicas, todas las intervenciones del Estado, están permeadas por la corrupción que se manifiesta de múltiples maneras como: sobrepagos en las obras, contratación sin el cumplimiento de todos los requisitos, mala calidad en los materiales o con diseños incompletos, falta de consulta con la comunidad, inoportunidad o incumplimiento en los tiempos de ejecución, ausencia de licitaciones o licitaciones direccionadas (lo que se conoce en Colombia como carruseles de la contratación) tanto por las entidades como por los proponentes.

Esta visión pesimista de la acción pública no está muy lejana de las realidades de nuestras sociedades y una acción para corregirlas se da con la aparición de un sinnúmero de entes de control y prevención, que por la magnitud del fenómeno y por su estructura se vuelven ineficientes.

El carrusel de contratación en Colombia es un problema que día a día se está acrecentando en el país gracias a personalidades tanto privadas como públicas que buscan beneficios individuales sobre los sociales, sin importar los perjuicios que ocasionan a toda una sociedad.

De acuerdo con Ruiz (2013), la corrupción es un problema global y está asociado al modelo económico y a la cantidad de funciones que desarrolla el estado (planeación, presupuesto, gestión de recursos, administración de recursos, control, contratación...) y se manifiesta, más específicamente, en la contratación, en la ausencia de transparencia y equidad. Convirtiéndose en un obstáculo para el desarrollo económico y social de los

países porque limita la inversión, aumenta la pobreza y condena a la ineficiencia, la inestabilidad y la violencia a toda una sociedad.

El Sistema Integrado de Transporte Del Valle de Aburra (SIT-VA) , no es ajeno a esta problemática, dado que requiere de realizar procesos de contratación a través de las diferentes modalidades que la Ley contempla como el concurso de méritos o la licitación pública, entre otras, las cuales se deben de llevar de acuerdo a los parámetros consagrados en normas que la regulan como son la ley 80 de 1993, ley 1150 del 2011, decreto 1510 del 2014 que regulan los procesos de contratación para contratos públicos. Sin embargo, a pesar de la normatividad y con tantos cambios en las formas de la contratación pública se generan riesgos de corrupción en cualquiera de sus etapas y aún en la asignación de los mismos contratos que apuntan a repartirse entre diferentes personas naturales y jurídicas, la asignación de los contratos para la operación de los servicios alimentadores al sistema integrado de transporte del valle de aburra (SIT-VA). Así mismo, el proceso de licitación pública busca seleccionar las propuestas más favorables para la adjudicación de los contratos de concesión, para la explotación del servicio de alimentadores del SIT-VA, en las respectivas cuencas 3 Y 6, componente del servicio público urbano masivo de pasajeros bajo los términos, condiciones y las limitaciones previstas en el pliego de condiciones en el proceso de licitación pública No. 1 de 2010 radicado No. 3633.

A razón de lo anterior, se hizo necesario realizar una investigación que permitiera establecer los mecanismos para la prevención y control en las licitaciones para la operación de los servicios de alimentadores al sistema integrado de transporte del valle de aburra (SIT-VA).

2.1 Pregunta de investigación

¿Cuáles son los mecanismos para la prevención y control en las licitaciones para la operación de los servicios de alimentadores al Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SIT-VA)?.

3. Objetivos

3.1 Objetivo general

Establecer los mecanismos para la prevención y control en las licitaciones para la operación de los servicios de alimentadores al Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SIT-VA).

3.2 Objetivos específicos

Identificar las modalidades de contratación pública y condiciones que contribuyen a la minimización de riesgos en los procesos para el Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SIT-VA).

Describir los componentes para la prevención y control en la contratación estatal a partir de las distintas leyes, decretos y demás normas de carácter constitucional.

Definir estrategias de control y su utilidad para las licitaciones públicas en la operación de los servicios alimentadores al Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SIT-VA).

4. Justificación

Hoy día, se hace imprescindible la transparencia en el ejercicio de la actividad pública, con acciones en beneficio del bien general y no del particular, que facilite la búsqueda de la competitividad y la sostenibilidad; y en donde se armonice lo ético y lo moral como fundamento del ejercicio de lo público, en la prestación de los servicios, en la repartición de los recursos, en la búsqueda de eliminar la corrupción en la gestión y en la promoción de la contratación.

De esta preocupación surgen las normas que regulan el diseño, la contratación, el desarrollo y el control de las obras públicas y la prestación de los servicios como obligación del mismo Estado y el ejercicio de las entidades de control y el muy necesario control de parte de toda la ciudadanía.

La contratación pública en Colombia (que en cifras de la Procuraduría general de la Nación sufre un deterioro anual por causa de la corrupción de nueve millones de pesos, que es cercano al 1.6% del PIB) es un hecho que presenta un sinnúmero de avances y retrocesos que la convierten en una perfecta herramienta para aplicar el derecho puro. (Ruiz, 2013, p. 4).

A razón de lo anterior, la realización de esta investigación es importante porque además de que permite establecer los mecanismos para la prevención y control en las licitaciones para la operación de los servicios de alimentadores al Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SIT-VA); permite conocer la vulnerabilidad a la que se encuentra expuesta la licitación pública para este tipo de proyecto. Al hablar de procesos licitatorios del SITVA, de la ciudad de Medellín, se entienden que ellos están orientados a satisfacer las necesidades de movilidad de la ciudadanía, un servicio

público, procurando eficiencia y racionalidad en las decisiones y porque sus decisiones corresponden a unas políticas públicas en donde el Estado es el administrador. Entendiendo que el Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburra – SITVA – se establece como principal componente de movilidad, que permitirá mediante la integración física, operacional, institucional, virtual y tarifaria, de los distintos modos de transporte público masivo y colectivo, atender de manera eficiente, segura, económica y sostenible las necesidades presentes y futuras de transporte de los habitantes del Valle de Aburrá.

Esta investigación también permite comprender la estructura y desarrollo de los procesos de licitación a partir de parámetros consagrados en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 del 2007 modificada por la Ley 1753 de 2015, Ley 1474 de 2011 y el decreto 1510 del 2014. Como se mencionaba anteriormente, la corrupción es un fenómeno cada vez más evidente, más visible, y más doloroso frente al manejo de lo público y en donde, como un hecho creciente, la ciudadanía ha ido posicionándose como veedora y como garante en la ejecución y en la contratación de lo público. Es decir, la ciudadanía se deberá convertir en el principal ente de control que vele por el correcto funcionamiento de la administración pública, en beneficio del bien general y que posibilite el crecimiento continuo.

5. Metodología

La metodología aplicada a la presente investigación es cualitativa porque permite tener una conceptualización de lo social como una realidad construida que se rige por leyes sociales, lo cual permite observar una realidad objetiva. Según Bobille (2000), “las etapas de la investigación cualitativa no son excluyentes, por el contrario, operan en un proceso de raciocinio inductivo e interactivo sin separar el diseño, la recolección, organización, análisis e interpretación de los datos”. P.70. También se aplica la metodología cualitativa puesto que el conocimiento del investigador posee un significado social, por lo tanto, la imagen de la realidad social es socialmente construida por los miembros de la sociedad.

El punto de partida de la investigación es el conjunto de variables; a través de las cuales se escogieron fuentes, técnicas y tareas a realizar para dar cuenta esta (licitación pública, valores, ética, transparencia, corrupción, administración desleal, fraude). En este sentido, el proceso tuvo tres momentos centrales: uno primero ligado a la revisión teórica sobre la legislación acerca de las licitaciones y la contratación pública para conocer y definir en cuáles modalidades de contratación pública se presentan los mayores riesgos para la configuración de los denominados “carruseles de la contratación”. Uno segundo, de describir los componentes para la prevención y control en la contratación estatal a partir de las distintas leyes, decretos y normas constitucionales colombianas; y por último, identificar las estrategias de control y su utilidad para las licitaciones públicas en la operación de los servicios alimentadores al sistema integrado de transporte del valle de aburra (SIT-VA).

Para la recopilación de la información se tuvo en cuenta técnicas de recolección netamente cualitativas como: el análisis de contenidos y revisión de la normatividad vigente para la comprensión e interpretación del objeto de estudio. Dentro de las fuentes de recolección tenidas en cuenta están: periódicos, artículos de revista indexada, Decretos, leyes y resoluciones que permitieron la reconstrucción temática y elaboración del trabajo de investigación.

6. Marco Teórico

6.1 La contratación pública

Es imposible dudar de la importancia de la contratación pública, tanto desde lo cuantitativo como desde lo cualitativo, por el poder de compra del sector público y las múltiples necesidades de una sociedad, representada por los entes públicos, que buscan una mejor opción para cumplir sus obligaciones de acuerdo con unas políticas públicas. Lo que se convierte en un ámbito a partir del cual se pueden orientar determinados comportamientos de los agentes económicos que intervienen, los que deseando acceder a los contratos públicos, como dice Bernal (s/f), deben cumplir con las exigencias de aquellas entidades que desean adjudicar; es el caso de la licitación pública.

La licitación pública es definida como “un procedimiento jurídico-administrativo, por virtud del cual la Administración Pública elige a la persona con la cual habrá de celebrar un convenio el cual puede tener diferentes objetos”. (Espinosa s.f. p.1)

Este proceso permite a la administración pública asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad, eficiencia y efectividad en la prestación de un servicio con las transparencias y la rectitud emanadas de los principios fundamentales.

Es por esto que la operación del Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburra (SIT-VA), es llevada a cabo mediante licitación pública, la cual brinda la oportunidad a los distintos oferentes de postular las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad en la operación de los alimentadores del (SIT-VA).

Una de las mayores preocupaciones de este tipo de contratación ha sido, reiteradamente, el establecimiento de mecanismos que fueren al contratista al cumplimiento de los contratos y de las suficientes previsiones, aunque no estén contempladas en ellos, para la protección de lo público y buen ejercicio de las políticas públicas y sociales del estado, en cabeza de lo que se llama la Administración Pública. Pero siempre recordando que la contratación no puede convertirse, o considerarse, como un fin sino como una herramienta al servicio de los entes públicos para el cumplimiento de sus funciones o el desarrollo de sus políticas.

La contratación pública no es solo la manera de abastecerse de bienes y servicios, sino que también, como ocurre hoy en día, es el mecanismo que tienen los poderes públicos para intervenir la vida económica, social y política del país. Porque en muchos países es el Estado quien genera, o potencia con las obras de desarrollo e infraestructura, puestos para la mano de obra y oportunidades para las empresas e industrias nacionales, y es acá donde radica la mayor importancia de este tipo de contrato, en que se constituye en el instrumento para realizar las políticas públicas, para lograr los objetivos sociales, ambientales, de investigación y de desarrollo. Porque ellos comportan, reitera Bernal (s/f), una manera de comprender el cómo canalizar los fondos públicos.

Pero esta misma condición es la que facilita o manifiesta las muchas amenazas y daños que sufre la contratación pública, en manos de unos pocos o por la incidencia de unas estructuras que en nada benefician a la sociedad y que conducen al despilfarro o la defraudación en manos de una Administración Pública carente de compromiso y responsabilidad frente a los electores.

Para hablar de la Administración Pública hay que partir reconociendo que es común pensar que debe ser apolítica. De donde se desprende una resistencia tanto al análisis como a la cuantificación. La Administración Pública es una parte fundamental del sistema político y puede entenderse como el proceso y estructuras referidas a la aplicación y formulación de “políticas” sobre lo que concierne a una sociedad. De ahí que exista una relación entre la Gestión pública (lo que se hace), la definición de los rumbos de la acción (gestión) y la puesta en marcha de los planes establecidos por los distintos gobiernos o administraciones (ejecución de políticas públicas). Y en donde la Administración surge como mediadora, gestora en muchos casos, de la manera de hacer y de apuntar al cumplimiento de las metas gubernamentales (Thwaites Rey, 2011).

A la par con la Administración y la Gestión es imposible no tener en cuenta un tercer componente: aquellos que con sus funciones desempeñan la función de enlazar políticas, entre decisión y ejecución, la burocracia. Pero, entonces, puede decirse que los dos pilares de la Administración Pública, en su formulación, son las ciencias de la gestión empresarial (management) y el derecho público, el derecho administrativo, sobre el cual se fundamentan las maneras para ejercer y desarrollar esas políticas.

Porque, como dice Billoria (2009), un sistema político debe ofrecer razones y procedimientos adecuados para la generación y expresión de las decisiones como mecanismo de legitimación, que se convierte en un proceso racional. Y en donde confluyen las decisiones políticas, las acciones (gestión) y la administración pública (administrativa y política), que es en lo que se convierte la contratación pública, en todas sus formas.

Puede hacerse un resumen (Miklos, 2012) de esta manera de mirar las políticas públicas que se elaboran a partir de las demandas sociales (necesidad que se conoce o se identifica), que son interpretadas por las instituciones públicas (gobierno) y que se conciertan de manera que se vuelve un compromiso de esas instituciones. Y que para su construcción se optan por distintos métodos de acuerdo con las teorías administrativas como manera para el manejo de los recursos y su correcta aplicación para el logro de los objetivos sociales a los cuales apunta.

Una definición de Administración Pública circunscrita al gobierno, a los órganos de gobierno y a la sociedad sobre la cual opera o en la que actúa, en términos generales, puede elaborarse diciendo que es las acciones y procedimientos que apoyan el direccionamiento o la conducción de una institución o de un gobierno para ser más eficaz y más eficiente, en lo posible. Lo que implica el ejercicio de la autoridad en un espacio territorial o sectorial y sobre las personas que lo habitan u operan dentro de esas instituciones (burocracia).

Por lo que puede definirse la Administración pública como gobierno en acción, como la parte visible de la actividad pública que inicia donde termina la política y termina donde empieza la política. Funcionalmente es un proceso donde las reglas generales se vuelven decisiones y como estructura es una función donde se realizan acciones. El concepto moderno de burocracia va de la mano con los cambios que han surgido a partir de las nuevas visiones de la administración y sugiere especialización, responsabilidad, un énfasis en las tareas y en los resultados (más que sobre las personas y los cargos) y una lucha permanente contra la tramitomanía y el papeleo, sin que ello sugiera informalidad o libertades excesivas. Un estado moderno, entonces, requiere para

su funcionamiento, de un aparato administrativo muy amplio, ágil y ético en sus decisiones.

Por ello puede afirmarse, sin que suene a un concepto peyorativo, que toda organización, pública o privada, es burocrática. Entendiendo por burocracia una distribución racional de responsabilidades, de mecanismos, que hacen posible la implementación y ejecución de las políticas públicas y sus decisiones, apoyadas en acciones racionales hacia el logro de los objetivos.

Pero es acá, precisamente, donde se rompe la linealidad de lo racional, cuando surgen la corrupción y los corruptos, por ese intrincado mecanismo de hacer posible la contratación pública y hacer eficiente la Administración Pública para el beneficio de toda una comunidad o región.

Los contratos estatales en Colombia son definidos, por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993 (Congreso de Colombia, 1993), modificada con la Ley 1150 de 2007, como todo acto jurídico generador de obligaciones y en donde una parte es una entidad pública. Y, artículo 3, define como finalidad de la contratación estatal el cumplimiento de los fines del Estado, la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran para lograr esos fines. Además,

“la Ley 1474 de 2011, estableció que a las Empresas Industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al 50%, sus filiales, así como las sociedades entre entidades públicas, les son aplicables las normas del Estatuto Contractual, salvo que en desarrollo de sus actividades comerciales o industriales se encuentren en competencia con el sector privado nacional o internacional o en mercados regulados.”

No obstante que para la visión del ciudadano todas las obras públicas, todas las intervenciones del Estado, todas las decisiones que entrañen o que conlleven asignación

de recursos públicos, están permeadas por la corrupción, manifestada de múltiples maneras como: sobreprecios en las obras, contratación a dedo o sin el lleno de todos los requisitos, mala calidad en los materiales o con diseños incompletos y sin la aprobación de la comunidad, inoportunidad o incumplimiento en los tiempos de ejecución, ausencia de licitaciones o licitaciones direccionadas (lo que se conoce en Colombia como carruseles de la contratación). Acciones que contradicen el espíritu de la Ley para la contratación pública y que corresponden tanto a las entidades públicas como a los proponentes: Mal que parece endémico en la administración pública y sus contrataciones si se mira la realidad nacional.

Aunque puede parecer una visión pesimista de la acción pública no está muy lejana de las realidades de nuestras sociedades y una acción para corregirlas se da con la aparición de un sinnúmero de entes de control y prevención, pero que por la magnitud del fenómeno y por su estructura se vuelven ineficientes. En este punto es necesario afirmar (Ruiz, 2013, p. 2) que la corrupción es un problema global y está asociado al modelo económico y a la cantidad de funciones que desarrolla el estado (planeación, presupuesto, gestión de recursos, administración de recursos, control, contratación...) y se manifiesta, más específicamente, en la contratación, en la ausencia de transparencia y equidad. Convirtiéndose en un obstáculo para el desarrollo económico y social de los países porque limita la inversión, aumenta la pobreza y condena a la ineficiencia, la inestabilidad y la violencia a toda una sociedad.

Es imprescindible la transparencia en el ejercicio de la actividad pública, mediante acciones que beneficien el bien general y no el particular, esto es en los resultados, en el cumplimiento de las normas y en el ejercicio de las virtudes personales de todos aquellos que participan en las acciones licitatorias o contractuales con el

Estado. Es necesario que se armonice lo ético y lo moral como fundamento del ejercicio de lo público, en la prestación de los servicios, en la repartición de los recursos, en la búsqueda de eliminar la corrupción en la gestión y en la promoción de la contratación. De esta preocupación han surgido y surgen las normas que regulan el diseño, la contratación, el desarrollo y el control de la obra pública y la prestación del servicio como obligación del Estado y el ejercicio de las entidades de control y el muy necesario control de parte de toda la ciudadanía. Para lo cual se hace necesario encontrar personas con comportamientos y acciones que correspondan con las necesidades del bien común, que no es otra cosa que funcionarios y ciudadanos con objetivos determinados por el principio de maximizar lo público sobre lo particular y de acuerdo con los principios y normas (comportamiento moral) que orientan el manejo de lo público.

Todas las herramientas destinadas a prevenir la corrupción en las entidades públicas son eficaces para combatirla pero insuficientes mientras no exista una política concreta de anticorrupción que se fundamente en la prevención y que apueste a fortalecer los mecanismos de participación social, de control social, a partir del fortalecimiento de una ética pública que regule las acciones de aquellos que deciden y de quienes son objeto de la acción pública, mucho más allá de una mayor fuerza jurídica y coercitiva para lograr su efectividad.

El artículo 25 de la Ley 80 de 1993 habla de otro principio fundamental de los procesos licitatorios: el principio de economía. Que apunta a conseguir una escogencia objetiva de los contratistas dentro de unos determinados plazos, con austeridad de tiempo, plazos, requisitos, disponibilidad de recursos y sujeción al control de los entes encargados y el cumplimiento de las disposiciones legales en la presentación de documentos.

La selección objetiva, artículo 129 de la misma Ley 80, se refiere a la necesidad de selección objetiva de los contratistas, entendiendo que debe considerar el principio de escogencia de la propuesta más favorable y que corresponda a la satisfacción de la necesidad que se pretende satisfacer. A los criterios de escogencia concurren: capacidad financiera, experiencia y organización como factores habilitantes. Pero también condiciones técnicas y económicas.

Una manera que tienen las entidades públicas para manifestar esta preocupación por lograr comportamientos éticos en los procesos de contratación, como el Municipio de Medellín por ejemplo, es haciendo pública una declaración de principios éticos que orientan el funcionamiento de la administración (para el caso del Municipio de Medellín y todas sus dependencias está el , Artículo 3. Los principios de la gestión pública en la Alcaldía del Municipio de Medellín), como:

“1. Los dineros públicos son sagrados; 2. La gestión de lo público es transparente. La administración rinde cuentas de todo lo que hace, con quien lo hace, cuándo lo hace, cómo lo hace y con cuánto lo hace; 3. No aceptamos transacciones de poder político por intereses burocráticos o económicos; 4. No utilizamos el poder del Estado para comprar conciencias y acallar opiniones diferentes a las nuestras; 5. El ejemplo de las autoridades es la principal herramienta pedagógica de transformación cívica; 6. Planeación sin improvisación; 7. Eficiencia y eficacia en los programas y proyectos; 8. Las relaciones con la comunidad son abiertas y claras, y se desarrollan a través de los espacios de participación ciudadana; 9. El interés público prevalece sobre los intereses particulares; 10. Las personas que trabajan en la Administración Municipal son honestas, capaces y comprometidas con el proyecto de ciudad; 11. El desarrollo de la ciudad es un compromiso entre la Administración Local y toda la ciudadanía y ciudadanos. 12. La solidaridad y la cooperación son la base de las relaciones de la ciudad con la Región, el Departamento, la Nación y la Comunidad Internacional; 13. La confianza entre las personas que dirigen la Administración es esencial para garantizar la legitimidad del estado; 14. La vida es valor máximo y no hay una sola idea ni propósito que amerite el uso de la violencia para alcanzarlos.”

El cumplimiento de estos principios para la contratación pública (transparencia, economía, responsabilidad, y equilibrio contractual) unidos a los principios éticos de administradores y contratistas implica y obliga a colocarse bajo el control de órganos externos como Contraloría, Personería y Procuraduría, pero, sobre todo, al control social de la ciudadanía. Entendiendo que la mayor responsabilidad de la contratación pública está en el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos y que el mejor uso de los recursos aporta al desarrollo, la igualdad y la paz.

En el Caso del SITVA, el Área Metropolitana de la mano con el Gobierno local, se propone mediante un proceso licitatorio la implementación de un sistema integrado de transporte Masivo, que se busca: i) Eliminar la “guerra del centavo”, ii) Integrar física, tarifaria y operacionalmente la mayor parte de las rutas de la ciudad, teniendo en cuenta los criterios técnicos y financieros, iii) Reestructurar y planificar las rutas de transporte público colectivo existentes con los servicios y rutas del nuevo SIT-VA, iv) Eliminar la sobreoferta de vehículos y v) Aplicar proyectos de mercadeo de tiquetes y recaudo, ágiles y económicos para beneficio de los ciudadanos.

En este orden de ideas, el proceso de licitación pública busca seleccionar las propuestas más favorables para la adjudicación de los contratos de concesión, para la explotación del servicio de alimentadores del SITVA, en las respectivas cuencas 3 Y 6, componente del servicio público urbano masivo de pasajeros bajo los términos, condiciones y las limitaciones previstas en el pliego de condiciones en el proceso de licitación pública No. 1 de 2010 radicado No. 3633

La prestación del servicio de Transporte Público está reglada y es por eso que el ordenamiento jurídico la sujeta a la obtención de la habilitación y al otorgamiento mediante concurso de un permiso, o a la celebración de un contrato de concesión u

operación. En todo caso, el principio de la libre competencia, preceptuado en nuestra Constitución Política, es esencial y de orden público, es decir, de obligatorio cumplimiento en este proceso de licitación, facultando a los particulares para que gocen de iguales posibilidades para acceder al derecho a prestar el servicio. Pero para ello es necesario que el Estado los llame a hacerlo convocando una licitación o concurso a todos los interesados, en donde se haga valer el principio de transparencia y de economía de la gestión pública.

De acuerdo a lo anterior, solo pueden prestar el servicio de transporte público de pasajeros las empresas habilitadas. En consecuencia, el contrato de concesión que se suscriba como resultado de este proceso de selección, estará sometido a las disposiciones, reglas y principios que rigen la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007, aplicables al Contrato de Concesión y las demás normas que las modifiquen o desarrollen, además el proceso de licitación se deberá regir por las disposiciones que regulan el transporte público y en especial el Sistema Integrado de Transporte Masivo del Valle de Aburra.

6.2 Antecedentes del Transporte Público en la Ciudad de Medellín

De acuerdo a las proyecciones realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Medellín cuenta con una población alrededor de 2.464.332, siendo de esta manera la segunda ciudad más importante de Colombia, capital del Departamento de Antioquia, y ciudad núcleo del Valle de Aburrá compuesto por otros 9 municipios: La Estrella, Sabaneta, Envigado, Itagüí, Bello, Girardota, Copacabana y Barbosa.

En la actualidad el transporte público de la ciudad de Medellín está compuesto por buses, y el sistema metro que reúne al tren, los cables, el metroplús y sus alimentadores, el sistema de bicicletas y el tranvía; todos estos hacen parte del sistema de transporte multimodal integrado denominado Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá – SITVA.

Es importante precisar que cuando se habla de cuenca, se refiere a la zona donde las rutas alimentadoras del Metroplús prestan el servicio de transporte; en el caso de la cuenca 3 corresponde a la zona de Aranjuez – Zona Centro-Oriental) y la cuenca 6 corresponde a la zona de Belén incluyendo Altavista y Aguas Frías.

A partir de 1950 se fueron creando las primeras rutas de buses en la ciudad debido al crecimiento de su población evolucionando a los Sistemas Integrados de Transporte que su único fin no es más que cubrir la demanda de pasajeros. Es por ello que el Municipio de Medellín en coordinación con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá han estructurado un trabajo técnico, legal y financiero con el propósito de optimizar y modernizar el Sistema Integrado de Transporte para el Valle de Aburrá (SITVA). En este orden de ideas, la Administración Municipal expidió el Decreto 879 de 2014 y la Resolución 772 del 13 de mayo de 2015, mediante las cuales se establecieron las políticas generales, parámetros y condiciones que deben cumplir las empresas de transporte público colectivo autorizadas a cada ruta que conforma el Sistema, mediante la adopción de un esquema operacional unificado.

CAPÍTULO 1

7. Aproximación Conceptual y Legal sobre la Contratación Administrativa

Generalidades

La Contracción Público – Administrativa en todo el territorio nacional se evidencia de acuerdo a las diferentes modalidades de selección, cada uno estas depende según la entidad contratante; existen dos tipos de entidades contratantes, las entidades públicas y las entidades privadas, tanto una como la otra deben ceñirse y dar cumplimiento en su totalidad conforme a las diferentes leyes, normas, decretos, resoluciones y demás normas complementarias que rigen en el ordenamiento jurídico colombiano que conlleven a garantizar los derechos humanos de cada uno de los ciudadanos.

7.1 Contratación Pública en Colombia

La contratación pública se define como: (La actividad a través de la cual grandes cantidades de recursos públicos son utilizados por entidades de esa misma naturaleza para comprar y adquirir bienes y servicios del sector privado...) Laguado R., (2004).

Es de anotar que la Contratación Administrativa en Colombia tuvo sus principios a partir del año de 1976 con la expedición del Decreto Ley 150 del mismo año. Este decreto contenía las reglas básicas para diferenciar los contratos administrativos y los contratos privados de la Administración.

En consecuencia, años más tarde se expidió la Ley 80 de 1993 denominado el Estatuto Único de Contratación, con el cual se articuló toda la Contratación de las

entidades públicas en Colombia. Pero con la Ley 1150 del 16 de julio de 2007, se modifica el Estatuto Único de Contratación (Ley 80 de 1993), donde se introducen medidas para eficiencia y la transparencia. De acuerdo con el autor Juan Ángel Palacio (2014). P 285, lo que se busca con el Estatuto único de Contratación es que se apliquen los principios que rigen la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y los principios de transparencia, economía y responsabilidad.

CAPÍTULO 2

8. Modalidades de Contratación Pública y Condiciones que Contribuyen a la Minimización de Riesgos

8.1 El Contrato Estatal

De Acuerdo con COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, Entidad descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional, la cual define al Contrato Estatal con los supuestos de la Ley 80 de 1993 en donde se indica que los contratos estatales son todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las Entidades, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados de la autonomía de la voluntad, así como los que a título enunciativo se definen en esta Ley. De esta manera, los contratos celebrados con el Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito (artículo 41 de la Ley 80 de 1993). En este sentido, los contratos estatales son de carácter solemne pues su perfeccionamiento está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, sin las cuales no produce ningún efecto, que en este caso consiste en que el acuerdo de voluntades conste por escrito.

8.2 Modalidades de Contratación Pública

La escogencia del contratista se llevará acabo de acuerdo a las modalidades de selección que definen la Ley 1150 de 2007, en su artículo 2:

- Licitación Pública
- Selección Abreviada
- Concurso de Méritos
- Contratación Directa
- Mínima Cuantía

8.2.1 Licitación Pública

Es el procedimiento mediante el cual la Entidad Estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable. Cuando el objeto del contrato consista en estudios o trabajos técnicos, intelectuales o especializados, el proceso de selección se llamará concurso y se efectuará también mediante invitación pública. (Ley 80 de 1993 – Artículo 30 Parágrafo)

En cuanto al sustento legal, se puede observar en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que establece su aplicación por parte de las Entidades Públicas. Es de anotar que la Licitación Pública, es la modalidad de contratación que por regla general es utilizada para contratar con el Estado.

8.2.3 Selección Abreviada

Es la modalidad de contratación utilizada en los casos en que, según las circunstancias contractuales, la cuantía, o la destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse mediante procesos simplificados. El fundamento legal se encuentra en la Ley 1157 de 2007, artículo 2, donde se encuentran los eventos en que procede esta modalidad de contratación:

- Adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las Entidades Públicas.
- La contratación de menor cuantía.
- La celebración de contratos para la prestación de servicios de salud.
- Declaratoria de desierto del proceso de licitación pública.
- La enajenación de bienes del Estado
- Productos de origen o destinación agropecuarios ofrecidos en bolsas de productos legalmente constituidas.
- Actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las Empresas Industriales y Comerciales Estatales y de las Sociedades de Economía Mixta.
- Los contratos de las Entidades, a cuyo cargo se encuentre la ejecución de los programas de personas amenazadas, programas de desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la Ley, incluida la atención de los respectivos grupos familiares, programas de atención a población desplazada por violencia, entre otros.

- La contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional.

8.2.4 Concurso de Méritos

Toda Entidad Estatal, mediante esta modalidad adelanta la contratación de los distintos tipos de consultoría y proyectos de la siguiente manera:

- Concurso Abierto: En el cual se prescinde los criterios de pre calificación
- Con Precalificación: Consiste en la conformación de una lista limitada de oferentes para uno o varios procesos de selección, esta modalidad puede surtirse a través de lista corta, si es para un solo proceso de selección y si es para varios concursos, se deberá utilizar una lista multiusos.

8.2.5 Contratación Directa

Esta modalidad de selección debe contener los siguientes aspectos para llevarse a cabo:

- Urgencia Manifiesta.
- Contratos Interadministrativos.
- Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado.
- Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.
- Arrendamiento o adquisición de inmuebles.

Es de anotar que en esta modalidad de selección se permite la vinculación de contratistas de una manera excepcional, sin necesidad de que se lleve a cabo la convocatoria pública de acuerdo a los casos expresamente señalados por el legislador.

8.2.6 Mínima Cuantía

Una de las definiciones más claras en cuanto a este tipo de selección es la del Manual de la Modalidad de Selección de Mínima Cuantía de Colombia Compra Eficiente “Es un procedimiento sencillo y rápido para escoger al contratista en la adquisición de los bienes, obras y servicios cuyo valor no exceda el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de las Entidades Estatales”. Igualmente, en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que fue modificado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, se indica que no es posible agregar requisitos, procedimientos o formalidades adicionales. (Manual Mínima Cuantía, s.f)

La ley 80 de 1993 declara, como cita Deik (2015), que:

“las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la Función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”

Lo que implica, además, una necesaria objetividad y planeación de manera que la contratación corresponda a oportunidad o necesidad frente al cumplimiento del objeto del Estado.

Las distintas instituciones del Estado tienen un amplio portafolio de oportunidades para llegar a la contratación pública de bienes y servicios, pero una de las modalidades más permeadas por la corrupción es la contratación a través de la Licitación Pública. En ella se ofrecen los contratos de obras y servicios, de compras y adquisiciones. Y en ellas el cumplimiento de premisas que derivan en el principio de transparencia: conceptos de selección objetiva, contradicción, publicidad y moralidad administrativa (Deik, 2015). El decreto 1510 de 2013, que reglamenta el sistema de compras y de contratación pública para la materialización de las políticas públicas, modifica un Registro Único de Proponente (RUP) para todos los interesados en contratar con las entidades del Estado y dentro de los requisitos exigidos para habilitarlos están: la experiencia, la capacidad jurídica para la prestación de bienes y servicios y para contratar, la capacidad financiera y la capacidad organizacional medida en la eficiencia en el uso de activos del interesado. De acuerdo a este planteamiento, se podrá decir que los oferentes en el proceso licitatorio del SITVA cumplieron a cabalidad con estos requisitos y que por eso se les adjudicó de manera correcta.

Las entidades estatales deben conocer el sector objeto del proceso de contratación y las condiciones a reunir por los oferentes, y con ese conocimiento determinar requisitos habilitantes de manera que se minimicen los riesgos de la contratación y se protejan los recursos públicos dispuestos en ella. Y es acá en donde se encuentra, muy frecuentemente, errores en los trámites de las licitaciones públicas, modificando los pliegos de manera que se favorezca a un determinado proponente sin que tenga o las cualidades o la experiencia en el objeto del contrato.

De esto se ha hablado frecuentemente, aún en la ciudad de Medellín. Un ejemplo de ello se evidencia en reporte del periódico el tiempo (2015), sobre el contrato para nuevas ciclo rutas en la ciudad (ciclo ruta San Juan, Palacé y la 30) en donde el contratista (empresa costeña OLT Logistics) “no informó al Área Metropolitana de una ‘inhabilidad sobreviniente’, producto de una caducidad declarada por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), en octubre del 2014.” (Vargas, 2015. P.1). Este tipo de evento genera ausencia de calidad o, mínimamente, genera en la ciudadanía sospecha frente a la ejecución.

Es importante resaltar que este fenómeno no se ha presentado en el Sistema Integrado de Transporte SIT-VA, por el contrario, él fue transparente y libre de vicios de forma y procedimiento; sin embargo, es importante que se tenga en cuenta la legislación, para que no se incurra por parte de los oferentes en malas prácticas a la hora de licitar.

Otro de los aspectos que, en gran medida, por los descalabros en algunas contrataciones nacionales de los últimos años, son frecuentes es la falta de estudios suficientes al momento de presentar los pliegos licitatorios para algunas obras públicas. No todos los eventos pueden ser previstos, pero, si se carece de estudios serios y acreditados, las contrataciones obligan a replantear plazos y costos y conducen a generar extra costos que generalmente implican inmoralidad y corrupción entre los intervinientes.

Algunos de los graves errores de las contrataciones públicas surgen des de la ausencia de participación ciudadana en la toma de decisiones. Es cierto que se han dado pasos para hacer que la comunidad defina prioridades en las obras y las inversiones públicas. Pero también es cierto que, por las condiciones sociales, violencia, muchas de ellas han

sido aprobadas y ejecutadas bajo el criterio de las bandas y grupos armados. Una manera de corregir este defecto es hacerlas públicas, de forma que los actores sean parte de las decisiones, las ejecuciones y el control de las mismas.

Se identifica entonces que la licitación debe cumplir, como premisa hacia el logro de la transparencia, dos principios básicos: economía y el deber de planeación. Aquel apunta a la obligación de agilizar las decisiones disminuyendo los gastos causados por la administración (trámites, procedimientos y requisitos innecesarios que entran y encarecen el cumplimiento de los fines del estado) y que conduzcan a la efectividad de los derechos e intereses de la administración: el bien común.

Según Deik, (2015), el principio de planeación de acuerdo con el Consejo de Estado es inevitable de manera que se priorice la contratación mediante parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia con los principios de planeación contractual.

8.2.7 Principio de transparencia

No obstante, los procesos de licitación para el SIT-VA aparezcan como locales la globalización hace que ellos trasciendan las fronteras. Por lo que no es solo el cumplimiento de la normatividad vigente en el país la que garantiza la idoneidad de los procesos. Lo es además el cumplimiento de los principios de transparencia que permitan la participación abierta y democrática de todos aquellos que puedan intervenir en esos procesos y la intervención de los entes de control y de la sociedad representada en aquellas entidades, pública o privada, interesadas en el cumplimiento de los objetivos de esas licitaciones.

La transparencia solo es posible cuando confluyen en los procesos de contratación, en igualdad de condiciones y de participación, todos aquellos que tienen algún interés en lo que se contrata y en la manera y forma de proponer, decidir y controlar. Lo que solo es posible en la medida que los procesos son abiertos y transparentes, con el uso de los medios masivos de comunicación, la internet y las plataformas oficiales para el desarrollo de los procesos licitatorios y la formulación de normas claras para la intervención y la toma de decisiones.

A mayor claridad mayor transparencia. Esta es una consecuencia de la aplicación de las normas que regulan los procesos de contratación, de la oportunidad de la contratación y de la participación plural y objetiva de todos los interesados en aportar a que el Estado cumpla cabalmente con sus objetivos, por hacer que el bien común sea una realidad y beneficie a toda la comunidad.

Es necesario afirmar que la contratación pública debe estar basada en los criterios de oportunidad y economía de la cosa pública, pero también que ella debe incluir principios de transparencia (necesidad que el proceso de selección se haga de manera pública y que cualquiera que esté interesado pueda obtener información sobre cada uno de los procesos que se adelantan) que otorguen validez a lo que se contrata. Dice la IACA (International Anti-corruption Academy: Academia internacional anticorrupción de Viena), citada por Santibáñez (2013), que la educación, el entrenamiento, la generación de redes de intercambio y cooperación, combinación de investigación, ejercicio práctico e integración de normas de control, es lo que hace posible enfrentar la corrupción como fenómeno global, sofisticado y completo.

La corrupción tiene que ver, obviamente, con las muchas inercias de la cultura política que se tiene, pero también con los “incentivos” indiscriminados que aparecen durante el proceso de contratación de las obras públicas. Y acá surge, dice Santibáñez (El Tiempo, 2013), la necesidad de organismos independientes que mejoren los procesos de control y que generen relaciones vinculantes entre lo público y la sociedad, entre las obras, los contratantes, los contratistas y la comunidad. Pero sobre todo, es necesario ahondar la educación en valores. Valores que no dependen de las circunstancias o los tiempos y sí del valor más importante: la sociedad misma.

Es entonces necesario reafirmar el papel de la educación en la formación para enfrentar los muchos tentáculos de la corrupción y en que los operadores de transparencia (abogados, fiscales, jueces, policía... ciudadano) se entrenen en su función de acuerdo con sus especialidades.

Dice Daneyi (2014) que el funcionario público y el privado además de los principios del ordenamiento jurídico que enmarcan la acción del Estado en lo público deben igualmente ceñirse a principios de transparencia, responsabilidad, economía, buena fe, autonomía y planeación, como garantía para que la contratación se consolide como eficaz herramienta en el cumplimiento de los objetivos del Estado. Ello es, sus actuaciones deben desarrollarse con base en esos principios, donde el de transparencia preside el procedimiento de selección y escogencia. Lo que garantiza el desarrollo de los otros principios, como el de imparcialidad, de contradicción, de moralidad y de publicidad.

Conlleva, u obliga, la transparencia a que la contratación sea imparcial y objetiva, con igualdad de oportunidades y siempre bajo el criterio de moralidad

en lo público (no abuso de poder, no desviación de recursos, selección objetiva y oportuna...).

El principio de transparencia obvia la pretensión de evitar que la contratación pública sea un negocio de pocos, que sean los vínculos preferenciales (amistad, parentesco, intereses políticos, gremiales o comerciales) con los círculos de poder lo que obtengan los favores del Estado sin que medien capacidad técnica, operativa o económica, esto es, eficiencia frente a otros contratistas.

Como dice Franco Gutiérrez, citado por Daneyi (2014), el principio de transparencia (consagrado en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993) obliga a que todo contrato sea consecuencia de una licitación o concurso públicos. Regidos por criterios de imparcialidad y escogencia objetiva y por procedimientos de selección precisos, ciertos y concretos.

8.3 Las Oficinas de Control Interno y su importancia

Para hablar de las oficinas de control interno es necesario definir lo que se entiende por control interno y la importancia de estas en la actualidad de cara a la contratación de las obras y la ejecución de los proyectos.

El control interno es un elemento indispensable para el buen manejo de los recursos públicos, destinados a la inversión de la obra pública, porque estos son principio de desarrollo y fuente de soporte de la Nación. De ahí que sea necesaria la priorización de las oportunidades, la economía y la definición de una estructura orgánica estratégica de las organizaciones públicas y una definición de tendencias y

situaciones en el desarrollo de las actividades organizacionales que a cada una de ellas corresponde.

Una de las dificultades para el control fiscal de las inversiones, en las entidades públicas colombianas, es que no existe un efectivo control en la etapa precontractual que facilite dar legalidad a la contratación. Surge entonces ahí la importancia, por medio del control interno, de identificar el tipo de ente administrativo y económico y el tipo de auditor para cada área de riesgo relacionadas con el sistema administrativo, contractual y contable. Sin olvidar las interrelaciones entre cada uno de ellos para evitar asignaciones que perjudiquen el desarrollo de cada una de las etapas para la realización de los proyectos y la ejecución de los presupuestos de acuerdo con la importancia y la pertinencia de las obras. Cuando se habla de interrelaciones se hace referencia a las afectaciones contables y financieras, tanto como a los objetivos financieros y de control. Definiendo riesgos, prácticas contables, posibles fraudes, estafas o desfalcos, o contratación de dudosa especie, muy frecuente en las obras públicas.

Uno de los factores que limitan el desarrollo de los países es la corrupción, porque encarece las obras, incrementa el empobrecimiento social y limita la integración económica, tal como lo afirma Briceño (2016).

Con el control interno y la fiabilidad en la información financiera, se promueve la eficiencia y se reducen las pérdidas de los recursos, se vigila el cumplimiento de los objetivos y metas de las entidades y se consolida el respeto por las leyes y las normas de la contratación.

El control interno en la administración pública, puede decirse, ha variado en la misma forma en que se han transformado las organizaciones y las maneras de operar, pero también en la forma en que han aparecido nuevos delitos contra la administración.

Tanto como ha evolucionado la auditoría y el tipo de información para la toma de decisiones. Podrían identificarse, dentro de esos cambios, una primera etapa en donde se basó el control en acciones puramente empíricas, desarrolladas en ensayo y error, y orientado fundamentalmente, sobre los controles contables y administrativos. Una segunda etapa con un direccionamiento hacia la parte legal, al cumplimiento de las regulaciones y por ello llevando a las organizaciones al filo de lo legal y lejos de la búsqueda de niveles de calidad. Y una tercera, que apunta a la búsqueda de la calidad como recurso de posicionamiento estratégico, como garantía de la eficiencia en el manejo de los recursos y en la toma de decisiones.

La ley 87 de 1993 en su artículo 1, citado por Briceño (2016), define el sistema de Control Interno como un “sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. El ejercicio de control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando”.

El control interno, para la administración pública, se programa y desarrolla con el fin de autorregulación y en cumplimiento de las normas constitucionales y legales.

Pero siempre con la mira puesta hacia la búsqueda de poder decidir sobre los que se debe hacer para alcanzar los objetivos y políticas institucionales, de forma que el planeamiento financiero se anteponga como acción básica y fundamental para el éxito de todas las funciones de las instituciones y para la prevención del desvío de los recursos públicos. Previendo cualquier irregularidad en materia contractual y para lograr el cumplimiento de las formas y etapas de la contratación.

Como se dijo previamente, el control interno tiene cinco componentes que se integran a la administración: generación de un ambiente de control (integridad, valores éticos y competencia, estilo y filosofía administrativa), valoración de los riesgos, actividades de control (políticas y procedimientos), información y comunicación (oportuna y adecuada para el cumplimiento de las responsabilidades personales) y monitoreo permanente.

Todo esto conlleva una integración permanente entre el control interno y la filosofía de las instituciones. Por lo que la auditoría interna se conforma como órgano de control para que las entidades se ajusten a los lineamientos y como mecanismo para el mejoramiento de los controles establecidos o por establecer en las actividades que defina la administración.

En torno a la contratación debe afirmarse que parte de la aceptación y participación de los principios de buena fe, transparencia y moralidad, que son fundamentales y que deben fortalecerse para minimizar los riesgos, mediante el fortalecimiento de sistemas de información eficientes y el conocimiento de las normativas aplicables a cada caso de contratación y a la existencia y pertinencia de un manual de procesos y procedimientos que obligue a una permanente evaluación de estos, mediante auditorías externas. Con la pretensión siempre presente de maximizar el

uso de los recursos y el cumplimiento de los objetivos propios de cada entidad, en beneficio de la transparencia de la administración pública.

8.4 Medios de control y prevención

8.4.1. Normas que regulan el control y seguimiento de los contratos en las entidades públicas.

Para comenzar es necesario afirmar que la corrupción es un problema global y que está asociado al modelo económico y a la cantidad de funciones que desarrolla el Estado (planeación, presupuesto, gestión de recursos, administración de recursos, control, contratación...) y que se manifiesta más específicamente en la contratación, en la ausencia de transparencia y equidad. Convirtiéndose en un obstáculo para el desarrollo económico y social de los países porque limita la inversión, aumenta la pobreza y condena a la ineficiencia, la inestabilidad y la violencia a toda una sociedad. (Ruiz, 2013).

En este sentido, las normas que regulan la vigilancia, control y seguimiento de los contratos de las entidades públicas son las siguientes:

- Ley 80 de 1993: Artículo 4 (Derechos y Deberes de las Entidades Estatales)
- Ley 1150 de 2007, concretamente el Artículo 19 (Respetar derecho de turno: respetar el orden de presentación de facturas para el pago de los contratistas)

- Ley 1474 de 2011, concretamente el Artículo 84 (Facultades y Deberes de los Supervisores y los Interventores)
- Decreto 1510 de 2013 y otros decretos reglamentarios, especialmente el Decreto Nacional 791 de 2014, que modifica lo relativo al cálculo de la capacidad residual de los proponentes.
- Normas civiles y comerciales
- El contrato, su(s) prórroga(s), adición(es), otro sí o modificación(es).
(Lóez,2014)

En este orden de ideas, se hace imprescindible la transparencia en el ejercicio de la actividad pública, con acciones en beneficio del bien general y no del particular, que facilite la búsqueda de la competitividad y la sostenibilidad. Y en donde se armonice lo ético y lo moral como fundamento del ejercicio de lo público, en la prestación de los servicios, en la repartición de los recursos, en la búsqueda de eliminar la corrupción en la gestión y en la promoción de la contratación. De esta preocupación surgen las normas que regulan el diseño, la contratación, el desarrollo y el control de las obras públicas y la prestación de los servicios como obligación del mismo estado y el ejercicio de las entidades de control y el muy necesario control de parte de toda la ciudadanía.

Para nadie es un secreto que la corrupción afecta el crecimiento económico y la competitividad, por lo que todos los que hacen parte del Estado y la gestión pública están en la obligación de actuar protegiendo el bien común antes que los intereses particulares y aportando a la consolidación de un desarrollo sostenible para todo el país o región. Muchos son los casos presentados en los últimos años en los que intervinieron directa o indirectamente asesores o funcionarios públicos de la Nación colombiana, país

este, en donde la corrupción es un fenómeno cada vez más evidente, más visible, y más doloroso frente al manejo de lo público y en donde, como un hecho creciente, la ciudadanía ha ido posicionándose como veedora y como garante en la ejecución y en la contratación de lo público. Porque donde existe tanto dinero, el corrupto tiene puestos sus ojos y la vigilancia debe proteger esos recursos como manera para lograr obras que acrecienten el bienestar y posibiliten el crecimiento.

Recordando que el fundamento del estatuto de contratación estatal, está derivado de sus fines y la manera para lograrlos, mediante la aplicación de los principios constitucionales de la función administrativa: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad, como lo propone el artículo 23 la misma Ley 80, principios que corrobora la Corte Constitucional, en las sentencias C-49 de 1992 y C-088 de 2000, como parámetros de actuación de la función pública y que se convierten en principios axiológicos del Estado social de Derecho.

De ahí, que la importancia de la licitación pública, como procedimiento de escogencia de proveedores y contratistas, se encuentre en el hecho de ser una modalidad de selección pública y en que la administración se encuentre obligada a dar a conocer sus actuaciones en el proceso y sujeta a los procedimientos reglados en todas sus fases y en que los factores de escogencia o selección sean objetivos y estén claramente identificados en los pliegos de condiciones. El objetivo primero de la licitación pública es garantizar los principios constitucionales de igualdad y buena fe. Que se logran mediante el ejercicio de la transparencia en los procesos licitatorios, que como lo regula el decreto 2474 de 2008, en la reglamentación de las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, se ejerce con la publicación de los procesos: en la convocatoria, las condiciones, los tiempos, las observaciones y evaluaciones y las distintas decisiones administrativas en

cada una de las etapas, adjudicación y celebración del contrato. La relevancia de publicar está en que hace posible la intervención de interesados y de la ciudadanía en cada uno de los momentos, conociendo y contravirtiendo documentos y decisiones y posibilitando la aclaración o aportando observaciones. (UNAD, s/f).

8.4.2 La vigilancia que ejercen las Oficinas de Control Interno

Con la Constitución del 91 aparecieron las Oficinas de Control Interno para homologar el control y mantener principios de legalidad, como consecuencia de la supresión del control previo que realizaba la Contraloría General de la República. Obligando a la administración a tener comportamientos legales de acuerdo con las normas y leyes vigentes y al principio que solo puede actuar cuando la ley así lo habilita, esto es, cuando hay fundamento legal para la actividad administrativa.

Ello pues, de acuerdo con la ley 734 de 2002, toda entidad pública debe adoptar un sistema de control interno y un sistema de auditoría interna. Porque no puede entonces olvidarse que una de las finalidades del control interno apunta a garantizar la calidad de la información que se produce, de manera que todas las decisiones puedan basarse en la calidad de la información que se suministra a los determinadores, administradores públicos, de aquellas y una fundamental es en principio la información contable, que determina la capacidad de la entidad para la toma de decisiones en aras de consolidar los objetivos de la administración y cumplir la misión que le corresponde.

De acuerdo con Watson (2016),

De conformidad con lo mencionado, se establece mediante la ley 734 de 2002 en su artículo 34 inciso 31, la obligación de que todo servidor público debe adoptar el sistema de control interno y el sistema de auditoría interna de que trata la ley 87

de 1993, ello con el fin de ejercer el control sobre sus propias actividades administrativas y los recursos públicos que se manejan. (p.99)

Lo interior corrobora que los controles internos son establecidos para cumplir con la misión de las entidades y en la contratación pública, los controles van más allá de lo establecido con la finalidad de evitar y prevenir la pérdida de los recursos, por lo tanto se debe vigilar el cumplimiento de los objetivos y controlar que se respeten las leyes y las normas de la contratación.

8.4.3 El control que ejercen los responsables de los procesos

Todo servidor público ejerce funciones públicas, para el cumplimiento de tareas estatales, siempre en concordancia con las formas previstas por la Constitución, la ley y el reglamento, como lo afirma el artículo 123 de la CPC (Constitución Política Colombiana). De ahí que es servidor público todo aquel que está al servicio del Estado y ejerce “funciones públicas” de acuerdo con sus modalidades y las normas del régimen de la función pública para satisfacer los intereses primordiales del Estado.

La función pública es, desde un punto de vista jurídico, la faceta de la Administración pública relacionada con la gestión del talento humano de todos aquellos que se hallan vinculados al Estado. La noción de servidor público implica, dentro del contexto de las normas colombianas, la asignación y el cumplimiento de funciones estatales en una persona natural, a través de un vínculo laboral que implica la subordinación o no. Vinculación, bajo distintas modalidades, al Estado, sin importar la rama u órgano del poder público a la cual sirvan.

CAPÍTULO 3

9. Componentes para la prevención y control en la contratación estatal a partir de las distintas leyes, decretos y normas constitucionales colombianas

Hoy por hoy es imprescindible la transparencia en el ejercicio de la actividad pública, con acciones en beneficio del bien general y no del particular, esto es en los resultados, en el cumplimiento de las normas y en el ejercicio de las virtudes personales. En donde se armonice lo ético y lo moral como fundamento del ejercicio de lo público, en la prestación de los servicios, en la repartición de los recursos, en la búsqueda de eliminar la corrupción en la gestión y en la promoción de la contratación.

De esta preocupación surgen las normas que regulan el diseño, la contratación, el desarrollo y el control de la obra pública y la prestación del servicio como obligación del estado y el ejercicio de las entidades de control y el muy necesario control de parte de toda la ciudadanía. Para lo cual se hace necesario encontrar personas con comportamientos y acciones que correspondan con las necesidades del bien común, que no es otra cosa que funcionarios y ciudadanos con objetivos determinados por el principio de maximizar lo público sobre lo particular y de acuerdo con los principios y normas (comportamiento moral) que orientan el manejo de lo público.

Combatir la corrupción es enfrentar una lucha por el desarrollo, la igualdad en las oportunidades y una apuesta contra la violencia y la inestabilidad que esa inequidad genera en la sociedad. Y uno de los mecanismos es prevenir fortaleciendo la capacidad de los entes de vigilancia y control. Pero, sobre todo, generando condiciones para lograr una sociedad preocupada por lo público, en donde el principio ético de

responsabilidad social surja como mecanismo para enfrentar la depredación del bien común por unos pocos. Porque la acción ciudadana, como obligación moral y ética, comporta el evitar la vulneración de los derechos, promover, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas, la salvaguardia de los bienes y recursos públicos e impedir el delito.

Todas las herramientas destinadas a prevenir la corrupción en las entidades públicas son eficaces para combatirla pero insuficientes mientras no exista una política concreta de anticorrupción que se fundamente en la prevención y que apueste a fortalecer los mecanismos de participación social, de control social, a partir del fortalecimiento de una ética pública que regule las acciones de aquellos que deciden y de quienes son objeto de la acción pública, mucho más allá de una mayor fuerza jurídica y coercitiva para lograr su efectividad.

De esta preocupación por lograr comportamientos éticos entidades, como el Municipio de Medellín por ejemplo, hacen pública su declaración algunos principios éticos que orientan el funcionamiento de la administración (, Artículo 3. Los principios de la gestión pública en la Alcaldía del Municipio de Medellín), como:

“1. Los dineros públicos son sagrados; 2. La gestión de lo público es transparente. La administración rinde cuentas de todo lo que hace, con quien lo hace, cuándo lo hace, cómo lo hace y con cuánto lo hace; 3. No aceptamos transacciones de poder político por intereses burocráticos o económicos; 4. No utilizamos el poder del Estado para comprar conciencias y acallar opiniones diferentes a las nuestras; 5. El ejemplo de las autoridades es la principal herramienta pedagógica de transformación cívica; 6. Planeación sin improvisación; 7. Eficiencia y eficacia en los programas y proyectos; 8. Las relaciones con la comunidad son abiertas y claras, y se desarrollan a

través de los espacios de participación ciudadana; 9. El interés público prevalece sobre los intereses particulares; 10. Las personas que trabajan en la Administración Municipal son honestas, capaces y comprometidas con el proyecto de ciudad; 11. El desarrollo de la ciudad es un compromiso entre la Administración Local y toda la ciudadanía y ciudadanos

12. La solidaridad y la cooperación son la base de las relaciones de la ciudad con la Región, el Departamento, la Nación y la Comunidad Internacional; 13. La confianza entre las personas que dirigen la Administración es esencial para garantizar la legitimidad del estado; 14. La vida es valor máximo y no hay una sola idea ni propósito que amerite el uso de la violencia para alcanzarlos.”

El cumplimiento de estos principios éticos implica y obliga al control de órganos externos como son Contraloría, Personería y Procuraduría, para Colombia, pero sobre todo del control social de la ciudadanía. Y de incorporar acciones de mejoramiento mediante la capacitación de los funcionarios, la optimización de la comunicación e información entre las entidades y los ciudadanos y el establecimiento de pactos éticos frente al desempeño de la función administrativa y la contratación.

Es necesario reconocer que así como la corrupción, al interior del Estado y de los comportamientos ciudadanos, no tiene un solo aspecto, la lucha contra ella obliga a la intervención de múltiples prácticas que contribuyan a erradicar la corrupción mediante la aplicación de mecanismos, controles o intervención de organismos de control, las soluciones implican constantes cambios y estrategias, actitudes y compromisos, en donde todos los interesados intervengan y en donde todos, como sociedad, aporten a la solución.

Es cierto que la corrupción es un problema global y que está asociado al modelo económico, a las múltiples funciones que desarrollan los estados modernos, a la ausencia de transparencia, de equidad y en muchos casos de ineficiencia. Al modelo económico porque hay una valoración del éxito individual sobre el crecimiento colectivo y porque esa multiplicidad de funciones que asumen los estados impide el control efectivo en las contrataciones, en las inversiones y en el análisis sobre los resultados sociales que se alcanzan.

Es por eso que combatir la corrupción es enfrentar una lucha por el desarrollo, la igualdad en las oportunidades y una apuesta contra la violencia y la inestabilidad que esa inequidad genera en la sociedad. Y uno de los mecanismos es prevenir fortaleciendo la capacidad de los entes de vigilancia y control.

En este aspecto una de las mayores críticas a estas instituciones (Procuraduría, Contraloría, Veeduría...) es el que generalmente desarrollan su actividad posterior a los hechos o por denuncia cuando existen méritos para la investigación, desconociendo que una vigilancia efectiva y oportuna contribuye a la buena gestión contractual (Cuellar, 2012) del Estado como manera para concretar objetivos, metas, planes, proyectos y programas propios de su razón de ser.

La función preventiva está obligada por la misma Constitución Política, artículo 277, como manera para defender los intereses de la sociedad, el medio ambiente y para el ejercicio diligente de las funciones administrativas que le competen al Estado. “...Vigilar, defender, velar e intervenir, concretan la orden expresa y superior que el constituyente primario le entregó a la Procuraduría general de la Nación de PREVENIR la vulneración de derechos, de ser defensor de las garantías.” (Cuellar, 2012). Esta obligación comporta el evitar la vulneración de los derechos, el promover y vigilar y

controlar el cumplimiento de las normas, el salvaguardar los bienes y recursos públicos y el impedir el delito.

Muchas de las fallas en los modelos de contratación, que dan pie a la corrupción, surgen del mismo proceso de planeación de negocio contractual (DNP, 2004). Porque el contrato no se ajusta a las necesidades, por no disponerse de los recursos suficientes para su desarrollo, por falta de estudios técnicos y jurídicos que permitan su estructuración, por desconocimiento de los riesgos que conlleva la ejecución o porque no se implementan los elementos para su seguimiento y control. Toda omisión en esta etapa limita el desarrollo del proceso de selección y de ejecución y, por ello mismo, obliga a ajustarlo o a recontractar con costos superiores o al rompimiento del equilibrio económico que facilita esa corrupción que debe evitarse y pone en riesgo la calidad en la ejecución de la obra pública.

En la perspectiva de prever los errores en la contratación de los entes públicos, en el 2011 (CNSC, 2013), el Gobierno Nacional con el Decreto 4170 de 2011 crea la Agencia Nacional de Contratación Pública para orientar la contratación pública y asegurar la materialización de políticas públicas que dirijan el gasto y el uso de los recursos públicos buscando una mayor cobertura y una mayor eficiencia en la gestión de los entes estatales. Ello mediante la celebración de acuerdos marco, el diseño y la propuesta de políticas y herramientas para identificar riesgos, cobertura y mitigación de la contratación pública. Normativas como el Decreto 4170 de 2011 pretenden identificar las mejores prácticas con los estándares internacionales, en la licitación y el concurso de méritos, para lo que se tiene una base de datos actualizada de proponentes y un régimen de garantías para el cabal cumplimiento de la contratación.

La Ley 734 de 2002 encuentra en la potestad disciplinaria un factor en la lucha contra la corrupción en la contratación de las entidades públicas, porque facilita combatir las actuaciones corruptas de los empleados públicos. La norma busca orientar al funcionario en el desarrollo de sus labores e instaura parámetros para su comportamiento mediante la aplicación de normas éticas y jurídicas en su hacer. La norma propone sancionar el incumplimiento de principios de publicidad y transparencia que deben rodear las actuaciones en la contratación estatal y que se convierten en principios para combatir la corrupción.

Todas las herramientas destinadas a prevenir la corrupción en las entidades públicas son eficaces para combatirla, pero insuficientes mientras no exista una política concreta de anticorrupción que se fundamente en la prevención y que apueste a fortalecer los mecanismos de participación social, de control social, a partir de las veedurías ciudadanas. Las que urgen de una mayor fuerza jurídica y coercitiva para lograr su efectividad.

En donde ellas, las veedurías ciudadanas, pueden ser un auténtico freno a la corrupción, dentro del ejercicio de la administración pública, es en la contratación, porque cuentan con información directa sobre su aplicación y sobre las bondades de aquella. Además de poseer el conocimiento sobre la pertinencia o no de los contratos, de la manera como se licitan y de la forma como se adjudican, pueden jugar un papel sustancialmente importante en la vigilancia de los recursos públicos que se ejecutan por contrato, evitando posibles actos de corrupción. Pero para que ello funcione requieren de los instrumentos jurídicos que les permitan actuar y no quedarse solo en la simple denuncia, instrumentos que generen, en caso de ser necesario, la nulidad de

aquellos contratos viciados por la corrupción y las buenas maneras en el manejo de lo público.

Los mecanismos sancionatorios o represivos contra la corrupción, como son las medidas penales, disciplinarias, fiscales y administrativas contenidas en múltiples normativas, leyes y decretos, se centran en la aplicación de sanciones a los funcionarios y a los terceros que cometen actos de corrupción en la adjudicación y ejecución de un contrato estatal. Ellos mismos infieren que las medidas preventivas de cierto modo han fallado, o no existen, o que no se han podido evitar los actos de corrupción. Lo que lleva a reiterar que la acción de vigilancia y supervisión debe ser un mecanismo para el antes de la contratación y para el tiempo de la ejecución de la obra, o del suministro de los bienes y servicios contratados, o en la aplicación del contrato y no solo a posteriori de estos.

Es cierto que tanto en lo penal como en lo disciplinario los mecanismos jurídicos, enfocados en combatir la corrupción, se han enfocado en identificar y castigar nuevos tipos de delitos penales y nuevas sanciones disciplinarias a medida que van surgiendo esas otras formas o prácticas de corrupción. Lo que se evidencia en las varias reformas al Código Penal en lo tocante a los delitos contra la administración pública y la corrupción en la gestión de los entes públicos. Una de las últimas reformas, Ley 1474 de 2011, aumentó las penas a los delitos relacionados con la contratación estatal, cuando estos sean cometidos por servidores públicos pertenecientes a los entes de control (artículo 33 de la Ley 1474 de 2011).

Las nuevas medidas penales, y lo tocante a la parte disciplinaria, se dirigen a crear nuevas inhabilidades y prohibiciones a los servidores públicos en materia contractual, como respuesta a la dinámica que ha tenido la corrupción en la

administración pública en los últimos años, pero nunca se han enfocado en ser una propuesta de solución al problema de la corrupción en la administración y la gestión de los entes estatales. Todas las medidas están enfocadas en ejercer control de legalidad, en el caso de lo contencioso administrativo, en la ejecución de la contratación estatal y por ello no puede afirmarse, concretamente, que son una herramienta jurídica para contrarrestar la corrupción. Lo que deja en claro que la solución represiva siempre ha estado orientada hacia el aumento de las penas, inhabilidades, incompatibilidades y la constitución de nuevos delitos sin que medie una verdadera política criminal contra la corrupción. Todo sin que medie un examen sobre las causas que generan la corrupción.

CAPÍTULO 4

10. Estrategias de control y su utilidad para las licitaciones públicas en la operación de los servicios alimentadores al sistema integrado de transporte del valle de aburra (SIT-VA)

El Sistema Integrado de Transporte del valle de Aburra – SITVA – se establece como principal componente de movilidad, que permitirá mediante la integración física, operacional, institucional, virtual y tarifaria entre modos de transporte público masivo y colectivo atender de manera eficiente, segura, económica y sostenible las necesidades presentes y futuras de transporte de los habitantes del Valle de Aburrá.

En consecuencia, el Área Metropolitana de la mano con el Gobierno local proponen un proceso licitatorio para la implementación de un sistema integrado de transporte Masivo, porque se busca lo siguiente: i) Eliminar la “guerra del centavo”, ii) Integrar física, tarifaria y operacionalmente la mayor parte de las rutas de la ciudad, teniendo en cuenta los criterios técnicos y financieros, iii) Reestructurar y planificar las rutas de transporte público colectivo existentes con los servicios y rutas del nuevo SIT-VA, iv) Eliminar la sobreoferta de vehículos y v) Aplicar proyectos de mercadeo de tiquetes y recaudo, ágiles y económicos para beneficio de los ciudadanos.

En este orden de ideas, el proceso de licitación pública busca seleccionar las propuestas más favorables para la adjudicación de los contratos de concesión, para la explotación del servicio de alimentadores del SIT-VA, en las respectivas cuencas 3 Y 6, componente del servicio público urbano masivo de pasajeros bajo los términos,

condiciones y las limitaciones previstas en el pliego de condiciones en el proceso de licitación pública No. 1 de 2010 radicado No. 3633

La prestación del servicio de Transporte Público es reglada y es por eso que el ordenamiento jurídico la sujeta a la obtención de la habilitación y al otorgamiento mediante concurso de un permiso, o a la celebración de un contrato de concesión u operación. En todo caso, el principio de la libre competencia preceptuado en nuestra Constitución Política es esencial y de orden público, es decir, de obligatorio cumplimiento en este proceso de licitación, facultando a los particulares para que gocen de iguales posibilidades para acceder al derecho a prestar el servicio y es importante saber que cuando el Estado los llame a hacerlo, se debe convocar a licitación o concurso a todos los interesados haciendo valer el principio de transparencia de la gestión pública.

De acuerdo a lo anterior, solo pueden prestar el servicio de transporte público de pasajeros las empresas habilitadas. En consecuencia, el contrato de concesión que se suscriba como resultado de este proceso de selección, estará sometido a las disposiciones, reglas y principios que rigen la ley 30 de 1993 y la ley 1150 de 2007, aplicables al Contrato de Concesión y las demás normas que las modifiquen o desarrollen, además el proceso de licitación se deberá regir por las disposiciones que regulan el transporte público y en especial el Sistema Integrado de Transporte Masivo del Valle de Aburra

De otro lado, como estrategias de control para las licitaciones públicas en la operación de los servicios alimentadores al sistema integrado de transporte del valle de aburra (SIT-VA), el municipio de Medellín adopto el código del buen gobierno; además se cuenta con el Manual de Contratación del Municipio de Medellín.

10.1 Código del Buen Gobierno

El Municipio de Medellín adoptó el Código del Buen Gobierno, de acuerdo con el Decreto 466 de mayo 03 de 2002, el cual fue modificado con el Decreto 2654 del 2006, con el cual pretende impulsar las buenas prácticas en la gestión pública, garantizar la inversión y mejorar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado mediante comportamientos éticos que garanticen una buena administración de los planes, programas y recursos en bien de la sociedad y del desarrollo equitativo.

Dentro de los compromisos con los fines del Estado de acuerdo con el Título II y capítulo primero por medio del cual tiene en cuenta la política para la dirección de la entidad, está que el “Alcalde y su equipo directivo se comprometen a administrar la entidad bajo los preceptos de la integridad y la transparencia, gestionar eficientemente los recursos públicos y la rendición de cuentas”. (Medellin.com). Estos compromisos son gestionados desde la perspectiva ética que hace que se lleve una gestión eficaz en procesos tan importantes como la contratación, teniendo en cuenta prácticas como: el establecimiento de políticas para cumplir los fines misionales, cumplimiento en la ejecución del plan de desarrollo y el cumplimiento de las disposiciones legales y constitucionales.

Otro aspecto relevante del Código de Buen Gobierno es la administración de los riesgos de los recursos ya que cuenta con un área de administración de riesgos y seguros que les permite evaluar los riesgos y optimizar los recursos disponibles; dentro de estos recursos para la contratación y las obras que requiere el municipio los cuales deberán ser gestionados bajo los más altos criterios de seguridad, liquidez, rentabilidad y transparencia.

Así mismo, el Código de Buen gobierno contribuye a que los procesos de licitación pública para la operación de los servicios alimentadores al Sistema Integrado de Transporte Del Valle De Aburra (SIT-VA) se realicen basados en los principios, valores y prácticas con los que se busca preservar la ética empresarial, garantizar la transparencia de su gestión y facilitar un desarrollo armónico entre los grupos de interés.

10.2 Manual de Contratación del Municipio de Medellín.

De acuerdo con el Decreto 2442 de 2013, por medio del cual se adopta el Manual de Contratación del Municipio de Medellín, el cual permite orientar el estudio de estrategias para el control, en el diseño y ejecución, de los proyectos públicos en la Ciudad de Medellín.

El objetivo principal es;

“establecer directrices y estándares para simplificar y homogenizar las actividades que se desarrollan en las diferentes etapas del proceso de adquisición de bienes y servicios, de planeación, selección, contratación y ejecución y en la celebración de contratos que requiera el municipio de Medellín para el cumplimiento de sus funciones, metas y objetivos institucionales”. (Gaviria, 2013. P.11).

Otro aspecto relevante consignado en el manual son los principios de la contratación en donde manifiesta;

Toda contratación del municipio de Medellín debe tener en consideración los fines y principios previstos en la constitución política de Colombia, en la ley 80 de 1993, en la ley 115 de 2007, en la ley 1474 de 2011 y en el decreto ley 019 de 2012; así como las demás normas que adicione, modifique o sustituya los mandatos de buena fe, igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos, entre otros. Así mismo se desarrollen en conformidad con los postulados que rigen la función administrativa, fiscal y de contratación pública...” (Gaviria, 2013. P.11).

Dentro de su marco legal adopta un nomograma compuesto por las siguientes normas:

Leyes

- La ley 80 de 1993
- Ley 388 de 1997
- Ley 489 de 1998
- La ley 115 de 2007
- La ley 1474 de 2011

Decretos

- Decreto 777 de 1992
- Decreto 1403 de 1992
- Decreto 2150 de 1995
- Decreto ley 019 de 2012
- Decreto 1510 de 2013

También es relevante se tenga presente dentro de las estrategias de control y su utilidad para las diferentes entidades que manejan los proyectos con grandes presupuestos públicos, los principios éticos de la gestión pública en la Alcaldía del Municipio de Medellín en donde se resalta que:

“Los dineros públicos son sagrados, la gestión de lo público es transparente, la administración rinde cuentas de todo lo que hace, con quien lo hace, cuándo lo hace, cómo lo hace y con cuanto lo hace, no aceptamos transacciones de poder político por intereses burocráticos o económicos, no utilizamos el poder del Estado para comprar conciencias y acallar opiniones diferentes a las nuestras, entre otros. (Concejo de Medellín, 2008. P.2)

Para el cumplimiento de estos principios se aceptan como fundamentales el control de los órganos externos: Contraloría, Personería y Procuraduría, tanto como el control social de la ciudadanía. Y el incorporar las acciones de mejoramiento que surja de las auditorías e informes de control. Todo con el compromiso de luchar contra la corrupción, mediante la capacitación, el mejoramiento de la comunicación e información y el establecimiento de pactos éticos frente al desempeño de la función administrativa y la contratación.

Dentro de las acciones que hacen posible una gestión íntegra en la gestión pública se puede hablar de la transparencia en la contratación, la difusión y divulgación y trascender la transparencia hacia la democracia auténtica incluyendo la participación ciudadana. Otro aspecto relevante en cuanto a las acciones que se deben llevar a cabo es el establecimiento de indicadores de gestión y mecanismos de seguimiento.

Esta enumeración permite afirmar, como se dijo anteriormente, que hay dos principios básicos para luchar contra la corrupción y son la transparencia en la contratación, acogiendo la normatividad vigente, permitiendo la participación universal y determinando controles efectivos y eficaces. Pero, sobre todo, logrando la veeduría ciudadana, generadora de relaciones entre la administración y la comunidad, en los procesos de contratación y desarrollo de los proyectos.

Aspectos que en ningún momento desplazan los criterios de acción, en todos los servidores públicos, éticos y técnicos. Pero siempre con un énfasis en la prevención, mediante procesos de control y auditoría interna.

El aspecto de divulgación y circulación de la información, en el mundo contemporáneo, es fundamental como principio hacia el propósito de luchar contra la corrupción. Los medios se han convertido en la conciencia de la sociedad y en

mecanismos para frenar las malas acciones. Son ellos los que han descubierto todos los errores de la contratación, evidenciando los carruseles asociados a las artimañas y malas maneras. Y es con ellos como la administración puede brindar principios de transparencia a la sociedad. En el Artículo 17 se dice:

“Desde la aplicación de las orientaciones diseñadas, el Municipio ha definido diferentes , para la divulgación de proyectos estratégicos del Plan de Desarrollo, así como su contenido, estado de metas, avance de obras, y temas de la gestión pública de interés colectivo; divulgaciones que también soportan convenios y compromisos con Entidades locales y nacionales. Adicionalmente se monitorea la información para la retroalimentación con la Administración de cómo la opinión pública asume los temas municipales, lo cual contribuye a la toma de decisiones.”(Fajardo, s/f)

En este mismo sendero se abre, como manera de mantener el diálogo con la comunidad, el uso de las redes tanto para lograr la participación en la toma de decisiones como mecanismo de denuncia. Además, proveyendo el uso de la tecnología como facilitación en la realización de las gestiones frente a la administración y como fuente de información.

Cuando se hablaba de pertinencia en la formulación y ejecución de proyectos se hablaba de la necesidad de identificar y valorar la priorización de los mismos. Un mecanismo que busca eliminar la politiquería en la toma de decisiones es, de acuerdo con el Artículo 311 de la Constitución Política y del Acuerdo 043 de 1996, el programa de planeación y presupuesto participativo, en donde se incorporan las iniciativas ciudadanas a la agenda municipal y se asignan recursos para cubrir las necesidades identificadas por la ciudadanía. Estas inquietudes, valoradas por un consejo consultivo, se concretan en el Plan Operativo Anual de Inversiones con acuerdo la administración y comunidad.

Por último, hay un compromiso para la rendición de cuentas, con el objetivo de informar el avance y el cumplimiento de las metas de acuerdo con el Plan de Desarrollo

de la Administración Municipal. Todos estos parámetros se resumen en la obligación de cumplir la normatividad vigente para la contratación pública. Porque,

“La Administración central del Municipio de Medellín es una Entidad comprometida con el mejoramiento de su desempeño en términos de calidad, transparencia y satisfacción social de los ciudadanos y ciudadanas, responsable del desarrollo integral de su territorio. Su gestión pública orienta la atención al ciudadano con un modelo de gestión por procesos que consolida la memoria institucional y fomenta el autocontrol y la autogestión para alcanzar los resultados en términos de eficacia, eficiencia y efectividad esperados, contribuyendo al logro de los fines esenciales del Estado” (Decreto 2442, (2013).

11. Impacto Socio-Jurídico generado por la Implementación del Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SIT-VA)

El Documento Conpes 3167 de mayo de 2002 establece la “Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros”. Documento que plantea las acciones para todas las ciudades y se subdividen de acuerdo con su población. Acto seguido, el 6 de septiembre de 2004 el Conpes aprobó el Documento 3307 denominado “Sistema integrado del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del Valle de Aburrá”.

Teniendo en cuenta lo anterior, Metroplús S.A y el Metro de Medellín Ltda. Suscribieron el Convenio Interadministrativo para lograr eficiencias administrativas en el desarrollo del Sistema Integrado de Transporte en el Valle de Aburrá mediante el cual la empresa Metro asume la operación, el recaudo, la administración de estaciones, y el control de la opción del Sistema Metroplús. Es así, como el Metro de Medellín incorporó en su operación desde hace varios años, el empleo de una tarjeta inteligente denominada *TARJETA CÍVICA*, para el acceso al sistema por parte de los usuarios y como alternativa que busca reemplazar el manejo de dinero en efectivo.

En la actualidad, el Metro de Medellín ha implementado el uso de la Tarjeta Cívica en las rutas alimentadoras integradas al SITVA, proceso que ha facilitado y mejorado el uso del Sistema Metro de Medellín con los correspondientes beneficios para los usuarios y las empresas transportadoras en cuanto al fenómeno de la denominada guerra del centavo. Para este proceso de modernización, el Metro de Medellín ha realizado una alta inversión en equipos, tecnología y software de conteo de pasajeros.

De acuerdo al Convenio suscrito el día 6 de enero de 2009 entre Metroplús y el Metro de Medellín, a este último se le asignaron las funciones de recaudo del Sistema Metroplús, empleando para tal fin la Tarjeta Cívica como medio único de pago electrónico para los usuarios del sistema que les ha permitido integrarse directamente al Sistema Metro de Medellín accediendo a los trenes, cables, rutas alimentadoras, tranvía y el sistema de bicicletas Encicla que conforman el Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá SIT-VA.

Por otro lado, el impacto del Sistema también se ve reflejado en desarrollo de las obras de infraestructura que ha dejado importantes beneficios en materia de empleo para el Valle de Aburrá, ya que en la construcción de los 9 Km de vías que se ejecutaron durante los años 2006, 2007 y 2008 se generaron alrededor de 2700 nuevos empleos entre mano de obra calificada y no calificada.

Adicionalmente, con la implementación del SIT-VA se ha mejorado en materia ambiental gracias a la desintegración física de los buses y la reorganización del transporte público colectivo, así como una disminución de emisiones de gases y partículas contaminantes a la atmosfera por la utilización del gas como combustible para la operación de los vehículos troncales y alimentadores de acuerdo con la Resolución N° 180158 de 2007 de los Ministerios de Minas y Energía, Protección Social y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que cataloga al gas como un combustible limpio. (Conpes, 2009. P 18).

Otro impacto significativo es la desintegración física de los vehículos del transporte público colectivo que se ha venido implementando por parte de las empresas con la supervisión de la autoridad de transporte masivo (Área Metropolitana del Valle de Aburrá - AMVA) y que implica la salida de circulación de parte de los vehículos de

transporte público colectivo que operan en la actualidad y que no cuentan con las condiciones técnico – mecánicas adecuadas para la operación del Sistema.

Por último, la implementación del Sistema Integrado de Transporte le ha permitido a la ciudad hacer uso de nuevas tecnologías para la operación del transporte, esto se ve reflejado en los nuevos vehículos troncales y alimentadores que están a la vanguardia, el sistema de recaudo con tarjetas inteligentes, la programación de servicios, el mantenimiento de la flota y demás elementos operacionales que han aumentado la productividad y la seguridad de las empresas pertenecientes al sistema, los ciudadanos y la región que han hecho del SIT-VA un modelo a seguir no solo en el país sino también para el mundo.

11.1 Análisis Personal

Es un hecho que para el ciudadano común toda obra pública está viciada y permeada por la corrupción. Más cuando todos los días se descubre un nuevo descalabro o una nueva forma de robarse los dineros públicos y los más grave, que esta corrupción ha tocado a los entes de control y vigilancia, tanto como a quienes deberían garantizar la eficiencia y la eficacia en el manejo del erario público.

Visión que no está lejana de la realidad, pero que no puede conducir al pesimismo o a un leseferismo que lleve a hacer inviable el estado de derecho. De ahí que desde mi óptica sea el cumplimiento de la ley, la observancia de las normas, el principio donde se fundamente la transparencia. Y que, junto al control interno, como política del Estado, se vuelva a un control previo que evalúe la oportunidad y viabilidad de los proyectos. Además de la necesaria y oportuna intervención y participación del

ciudadano y los entes de control. Que solo es posible en la medida que se tenga información suficiente, eficaz y verídica.

La normatividad, a la cual debe ajustarse todo proceso de contratación para el caso específico del Sistema Integrado de Transporte Del Valle de Aburra (SIT-VA), ley 80 de 1993, ley 1150 del 2011, decreto 1510 del 2014 que regulan los procesos de contratación para contratos públicos, además de los manuales de contratación diseñados por la Empresa, deberían ser suficientes para lograr la transparencia. Pero los delitos se transforman día a día para evadir ese cumplimiento, generando corrupción a toda escala y en todas las etapas. Solo el control interno, apoyado por la veeduría ciudadana y el control externo oportunos facilitan la transparencia en la contratación.

Por eso es oportuno establecer, diariamente y continuamente, mecanismos para la prevención y el control en las próximas licitaciones que tengan relación con el sistema integrado de transporte del valle de aburra (SIT-VA). Buscando mecanismos para el control y seguimiento de las contrataciones y una lucha permanente para desestimular la corrupción y fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional.

Dado que toda lucha que favorezca la transparencia de la contratación pública apunta al fortalecimiento institucional de la administración pública, mediante estrategias de trabajo para atender necesidades, cumplimiento y eficacia de las políticas y los programas institucionales. Y, sobre todo, a la protección de los recursos públicos destinados al mejoramiento de la sociedad.

Puede afirmarse que la no ocurrencia de actos de corrupción impactaría positivamente la visión que el ciudadano tiene sobre la administración pública, porque encontraría que sus impuestos cumplen a cabalidad su función social. De donde la transparencia en la actividad contractual, la protección de la moralidad administrativa y

la adopción de claras decisiones en los ordenadores del gasto deben establecerse como políticas públicas, porque con ellas se favorece el cabal cumplimiento del objetivo del Estado, la administración y las entidades públicas.

La labor de vigilancia de la gestión fiscal debe ser permanente, integra y eficaz. En donde el control de legalidad previo, en manos del control interno y las veedurías, se asuma como mecanismo de autocontrol, más allá de la simple opinión y emisión de recomendaciones precontractuales. Toda decisión debe ajustarse a las normas y a la finalidad de estas y a la finalidad implícita, por ello debe ajustarse a las reglas generales del control de legalidad, porque todo acto administrativo debe estar sujeto a los principios de la moralidad pública.

12. Conclusiones

De acuerdo con la investigación realizada con el fin de establecer los mecanismos de Prevención y Control en la Licitación Pública para la operación de los servicios alimentadores al Sistema Integrado de Transporte Del Valle De Aburra (SIT-VA), se puede concluir.

Que indudablemente la contratación estatal en Colombia cuenta con una gran cantidad de modalidades y que una de ellas, con gran relevancia, es la licitación pública.

Que dentro de las modalidades de contratación pública donde se presentan los mayores riesgos para la configuración de los denominados “carruseles de la contratación”, es en la llamada Licitación Pública por medio de la cual se ofrecen los contratos de obras y servicios, de compras y adquisiciones. Si ella no se ajusta a los criterios legales que la rigen y a la vigilancia de los entes de control, públicos y privados, que garanticen la claridad, economía y oportunidad de la contratación.

Dentro de las modalidades de prevención y control resalta el cumplimiento de los principios éticos dentro de los procesos de contratación de licitaciones públicas, concursos por mérito, subastas y las contrataciones directas que se permiten de acuerdo a las leyes que lo regulan (ley 80/1993, ley 1150/2011, Decreto 1510/2014). Las solas normas no garantizan la transparencia, sino una acción continua y oportuna de todos los que participan en los concursos y selecciones de las contrataciones públicas.

Otro aspecto relevante encontrado fue la corrupción como un problema global, asociado a los procesos de licitación y contratación pública en donde intervienen con actos poco éticos y transparentes tanto algunos funcionarios públicos como algunos operadores de los servicios alimentadores al Sistema Integrado de Transporte Del Valle

De Aburrá. Y si el fenómeno de la corrupción es global entonces debe combatirse con el establecimiento de normas y regulaciones a nivel global, que evite el delito transnacional y permita combatirlo más allá de unas fronteras físicas.

En cuanto a las sanciones para aquellos funcionarios públicos y terceros que cometen actos de corrupción en la adjudicación y ejecución de un contrato estatal, existen medidas disciplinarias, fiscales, administrativas, y hasta penales, contenidas en la legislación como en el caso de la ley 734 de 2002, que sanciona y combate las actuaciones corruptas y poco éticas de los funcionarios públicos, No obstante son los mismos funcionarios quienes interfieren en la aplicación de dichas medidas, de modo tal que el castigo falla y se continúa con los mismos actos y mañas de corrupción en los procesos licitatorios y en los procesos de contratación.

Actualmente existen algunas estrategias de control que contribuyen al manejo y la gestión de proyectos con grandes presupuestos públicos en la Ciudad de Medellín como el manual de contratación del municipio de Medellín incluyendo sus políticas y legislación; y el Código del Buen Gobierno, con fines de impulsar las buenas prácticas, garantizar la inversión y el cumplimiento de los fines del Estado.

Porque es la ausencia de control o el control dependiente de otro tipo de intereses que no se centran en el bien común (politización de las decisiones) lo que abona el campo a la corrupción y es lo que debe enfrentarse para apostar a la integridad y la transparencia.

Referencias

Alcaldía de Medellín. 2013. Código Buen Comienzo. Decreto 2654 de 2006. Disponible en:

<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://a133941d609287ec5e1b65d7b937c10a>

Alcaldía de Medellín. 2013. Manual de Contratación. Herramienta para el correcto ejercicio de la actividad contractual. Disponible en:

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Contrataci%C3%B3n/Secciones/Publicaciones/Documentos/2013/Manual%20de%20Contrataci%C3%B3n%20Municipio%20de%20Medell%C3%ADn%202013.pdf>

Barrientos, J. (2014). ¿Carrusel de la contratación, capítulo Medellín? Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/carrusel-de-contratacion-capitulo-medellin-columna-472428>

Bernal B. Miguel Ángel. S/f. Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público. Disponible en: <file:///C:/Users/usert/Downloads/Dialnet-HaciaUnaContratacionPublicaSocialmenteResponsable-5573370.pdf>

Cuellar C., María Lorena. 2012. ¿Cómo ejercer control sobre la gestión contractual del Estado? Haciendo preguntas inteligentes. Procuraduría General de la Nación.

Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). 2013. Manual de contratación, supervisión e interventoría.

Concejo de Medellín, (2008), Acuerdo municipal N° 65 de 2008. Política pública de transparencia. Principios éticos. pág. 2

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2004. Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública. Bogotá.

Deik A., Carolina. 2015. Guía de la contratación estatal: deber de planeación y modalidades de selección. AbeledoPerrot S.A., Buenos Aires, Argentina.

Decreto 1510 de 2013. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53776>

Dreyfus, Françoise, La invención de la burocracia, Editorial Biblos.

El informativo. (2012). Se están robando el país. Disponible en:

http://elinformativo.org/colombia_se_estan_robando_el_pais.htm

Espinosa Lucero, Manuel. (s.f). La Licitación Pública. Ed. Porrúa. México. Pág. 31.

Fajardo Valderrama Sergio (s/f). Código de buen comienzo. Principios éticos y acciones

Forero, J. (2012). La 26: Morir para vivir. Encontrado en:

<http://www.usergioarboleda.edu.co/altus/cronica-calle-26-bogota.htm>

Gaviria, Correa Aníbal. (2013), Manual. Manual de Contratación del Municipio de Medellín. Encontrado en:

https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2014/Gaceta%204206/DECRETO%202442%20DE%202013.pdf

Gómez L., Iván Darío. 2015. El derecho de la Contratación Pública en Colombia. Segunda Edición. Legis Editores.

Izquierdo, Agustín. 1997. Ética y Administración. La nueva Administración pública, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1997, Páginas 315-334

Ley 1474 de 2011. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43292>

Ley 80 de 1993. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>

Municipio de Medellín. 2002. Decreto 151 de 2002. Disponible en:

https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/DECRETO%20No151.pdf

Miklos, Tomás. 2012. Prospectiva de la Administración pública. Páginas 13 – 41.

Disponible en: <http:// analisispublico.administracionpublica-uv.com/wp-content/uploads/2012/10/ANALISIS-PUBLICO.pdf>

Martínez H., Daneyi y otro. 2014. El principio de transparencia en la contratación estatal. Disponible en:

<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/12282/1/PRINCIPIO%20DE%20TRANSPARENCIA%20EN%20LA%20CONTRATACION%20ESTATAL.pdf>

Manual Mínima Cuantía, (s.f). Manual de la Modalidad de Selección de Mínima Cuantía. Disponible en:

[:https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_manual_minima_cuantia_web_03_0.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_manual_minima_cuantia_web_03_0.pdf)

OCDE, Administraciones públicas. Algunas tendencias de futuro, 2005, Disponible en:

http://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/beha/imgs_hacienda/ponencia4.pdf

- O'Donnell, Guillermo. 1993. Estado, Democratización y Ciudadanía. Disponible en:
http://www.nuso.org/upload/articulos/2290_1.pdf
- París, María Dolores. 1979. Weber: racionalidad y política, Disponible en:
http://148.206.107.15/biblioteca_digital/capitulos/100-2605apc.pdf
- Perlman, Bruce. 2010. Algunas lecciones en gestión pública comparativa, El managerialismo. Disponible en:
http://eanbusinessreview.ean.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=61%3Ahacia-la-modernizacion-de-los-estados&catid=41%3Aedicion-no2&limitstart=4
- Peters B., Guy. 1999. La política de la burocracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1999
- Rolla, Giancarlo. 2007. El desarrollo del regionalismo asimétrico y el principio de autonomía en los nuevos sistemas constitucionales: un acercamiento comparativo. Disponible en:
<http://www.ugr.es/~redce/REDCE8/articulos/09GiancarloRolla.htm>
- Ruiz, Juan. (2013)- Efectos económicos de la corrupción en la contratación estatal en Colombia. Disponible en:
<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/10905/1/tesiss%20para%20cd.pdf>
- Sánchez León, Pablo. S/f. Autonomía del Estado. Disponible en:
<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/autonomiaestado.htm>
- Sisto, Vicente y otro. 2013. La etnografía de dispositivos como herramienta del análisis y el estudio del managerialismo como práctica local, Universitas Psicológica,

12(4), 1345 -1354. Disponible en:

<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/revPsycho/article/viewFile/6508/5934>

Sisto, Vicente. 2012. Identidades desafiadas: individualización, managerialismo y trabajo docente en el Chile actual, Disponible en:

<http://www.psykhe.cl/index.php/psykhe/article/view/542/461>

Santibáñez, Martín. 2013. Iaca, la academia internacional anticorrupción.

Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12806435>

Thwaites R, Mabel. 2011. Administración y políticas públicas. Disponible en:

<http://cienciapolitica.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/6/2011/04/Adminiacion-y-Politica-Publicas-T-Rey.pdf>

Vargas, Víctor. 2015. Periódico el Tiempo. Contrato para nuevas ciclorrutas, con dudas en Medellín. Disponible en:

<http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/contrato-para-nuevas-ciclorrutas-en-medellin/15526675>

Vega C. Miguel Ángel. 2010. Racionalidad administrativa y racionalidad política en el reposicionamiento de actores gubernamentales: el caso de San Luis Potosí 1979-2004. Disponible en: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2010/mavc/>

RIVAS Márquez, Glenda, Modelos contemporáneos de Control Interno, Fundamentos teóricos, Observatorio laboral Revista Venezolana, Vol. 4, No. 8, diciembre, 2008, págs. 115 – 136

Briceño, Henry O. (2016) El Control previo como instrumento para mejorar la efectividad en la contratación pública: algunas estrategias en materia precontractual. Universidad Santo Tomás, Bogotá.

Procuraduría General de la Nación (s.f). Los contratos estatales.

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/SEGUIMIENTO%20Y%20CONTROL%20DE%20LOS%20CONTRATOS%20ESTATALES.pdf>

López, Mireya (2014) El control de los Procesos Contractuales: Etapas pre-contractual y contractual.

https://www.minminas.gov.co/documents/10180/592291/5_BuenasPracticaANH-MireyaLopez.pdf/aa6115f1-9da4-4207-9902-8b5b98b283ce

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2009). Documento CONPES 3573. Bogotá, D.C.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3573.pdf>