

**El ejercicio del control político en la ejecución de los proyectos de las vías 4G en  
Colombia**

**The exercise of political control in the execution of the projects of the 4G tracks in  
Colombia**

Díaz Pineda Sandra<sup>1</sup>

[Sandradiazpinedaotmail.com](mailto:Sandradiazpinedaotmail.com)

Elles Lora Rafael<sup>2</sup>

[Rafaellesloraotmail.com](mailto:Rafaellesloraotmail.com)

UNIVERSIDAD DEL SINÚ SECCIONAL CARTAGENA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS

PROGRAMA CONTRATACION ESTATAL

2018

---

<sup>1</sup> Estudiante del posgrado en contratación pública de la Universidad del Sinú, cohorte segundo

<sup>2</sup> Estudiante del posgrado en contratación pública de la Universidad del Sinú, cohorte segundo

## RESUMEN DEL PROYECTO

Por mucho tiempo el Estado Colombiano ha estado ausente en muchas regiones del país, parte de esta ausencia se ha visto reflejada en el desarrollo económico y vial de partes del país siendo evidente desde vieja data que para que exista desarrollo real en el Estado debe hacerse una gran inversión en infraestructura que posibilite comunicar las zonas del estado que históricamente han sido relegadas, es por este interés general, sumado a que se ha estimado que su costo rondará los 18000 millones de dólares, de los cuales  $\frac{2}{3}$  serían capital privado, que es necesario entonces que el congreso, de la mano de la ciudadanía, realicen un control estricto y real sobre las obras a desarrollar, para que con ello se pueda llevar a cabo sin contratiempo las mismas, por ello este artículo aborda la conceptualización básica que rodea al tema central para al fin llegar a la conclusión sobre cómo debe desplegarse el control político de forma efectiva en la ejecución de los contratos.

## **ABSTRACT**

For a long time, the Colombian State has been absent in many regions of the country, part of this absence has been reflected in the economic and road development of regions of the country. It has been evident from ancient times that for there to be real development in the State, a great investment in infrastructure that makes it possible to communicate the areas of the state that historically have been relegated, is for this general interest, added to that it has been estimated that its cost will be around 18,000 million dollars, of which 2/3 would be private capital, is It is therefore necessary that the congress, from the hand of the citizens, carry out a strict and real control over the works to be developed.

## **KEY WORDS.**

Contratación, APP, Vías 4G, Control Político.

## Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	4
DESARROLLO.	8
Régimen de las APP	8
Contrato de Concesión.	10
Vías 4G	11
Control Político En La Constitución De 1991	12
Control Político a las vías 4G.	15
CONCLUSIONES	21
Bibliografía	23

## INTRODUCCIÓN

El estado colombiano, es una nación en vías de desarrollo y por ende debe hacer una transformación del mismo para mejorar las condiciones económicas internas y a su vez acceder a los mercados internacionales, por dicha razón se debe modernizar y mejorar la infraestructura nacional, pues con ello se logra cumplir con los fines esenciales establecidos en la Constitución Política Colombiana.

La relevancia de la construcción de vías de buena calidad radica en los costos asociados al transporte de mercancía por vía terrestre, pues el trabajo hecho por los campesinos, produciendo alimentos, o el traslado de un punto a otro de los bienes ofertados por las empresas aumenta o disminuye su costo de acuerdo con el esfuerzo realizado para transportar los mismos, el tiempo invertido en ello y la seguridad de las vías utilizadas.

Esta problemática requiere una gran inversión económica, como es natural, el Estado Colombiano no puede disponer de esa cantidad de recursos de una vez porque tiene el riesgo de volverse insolvente o de invertir en infraestructura dejando de lado otros aspectos como la inversión en deporte, cultura o educación, por lo que la solución ha venido en forma de APP, creadas por la ley 1508 del 2012), y por medio de estas existe una sinergia entre el estado y el capital privado, quienes colocan una parte del dinero necesario acordada junto con el Estado y reciben como contraprestación la concesión de la vía para recuperar con ella en un tiempo determinado el dinero invertido.

Como se vio en las década de los noventas, el Estado colombiano vinculó al sector privado en asuntos específicos como la prestación de servicios públicos domiciliarios, de igual forma la

banca y otras entidades de carácter estatal o de salud, las cuales fueron privatizadas ya que el estado no contaba con la experticia para una eficaz prestación de los servicios necesarios, de igual forma se delegó a particulares la construcción, operación y mantenimiento de obras de infraestructura, nacional pues el Estado no tenía una empresa que se encargara de hacer esas actividades, y de tenerla los costos operativos hubiesen sido astronómicos.

Como el estado detectó la necesidad de aportar grandes sumas de dinero con las que no contaba, permitió que el capital privado ingresara como parte activa en la planificación y puesta en marcha de proyectos de infraestructura de pequeña, mediana y gran envergadura, es por ello que las Asociaciones Público Privadas (APP) se han constituido como un instrumento necesario para vincular el capital privado en orden a las preocupaciones ya mencionadas, en la perspectiva de la facilitación de una contratación muy peculiar entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para “la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio”, como reza el artículo 1 de la Ley 1508 de 2012. Este tipo de contrato se viene desarrollando en el resto de las naciones desde mediados de la década del 50, denominado Contratos BOT (Build, Operate and Transfer) (Soler Severino, Humero Martín, & Rodríguez Rodríguez, 2012), es decir, construcción, operación y transferencia, donde el privado recupera la inversión y luego transfiere al estado la obra para su normal funcionamiento. Bajo esta modalidad se puede desarrollar y operar Carreteras, Ferrocarriles, trenes, tranvías, Puertos, Aeropuertos, agua y saneamiento, hospitales, colegios, entre otros.

En estos casos lo habitual es que en la fase de planeación todo parezca perfecto pero con la puesta en marcha se refleja que los contratos de concesión de primera ,segunda y tercera generación han presentado retrasos significativos con relación a los cronogramas de obras originales o de plano no se ha logrado lo que se esperaba, controversias que han llevado a la instalación de múltiples tribunales de arbitramento, demandas y aplicación de multas por situaciones tales como adiciones en los contratos en plazo y monto, obras adicionales ejecutadas sin el perfeccionamiento de todos los requisitos, sobrecostos prediales y ambientales, desplazamiento de cronogramas y el consecuente desbalance financiero en los contratos.

Sumado a esto se debe destacar el asunto de la corrupción rampante que presenta la adjudicación de dichos proyectos de infraestructura como en el caso de los hermanos Nule en la ciudad de Bogotá, quienes amañaban las licitaciones y mantenían sobrecostos en la operación y puesta en marcha de las obras entre otras situaciones. Actualmente mantenemos un caso de corrupción internacional por parte de una empresa que haciendo uso del dinero le pagaba a los gobernantes de distintos estados del cono sur para adjudicarse cuantiosos contratos de construcción y mantenimiento, el HOLDING ODEBRECHT S.A que tiene presencia en Argentina, Brasil, Bolivia Chile Colombia Ecuador Estados Unidos ,México ,Panamá, Perú ,República Dominicana ,Venezuela y Uruguay, hacía uso del esquema de contratación de asociaciones público privadas, pero como consecuencia de investigaciones adelantadas por la fiscalía general de la nación se evidenció un escándalo de corrupción en Colombia que aún no se ha resuelto del todo, pues en estos momentos nos encontramos *ad-portas* de acudir ante un tribunal de arbitramento por una demanda interpuesta por la multinacional en contra del Estado Colombiano.

Debido a todo lo anterior es necesario que el cuerpo legislativo haga un control político continuado sobre las obras objeto de estudio, puesto que las repercusiones económicas, financieras y en cuanto a la gobernabilidad y desarrollo integral del país dependen en buena medida de él buen término a que lleguen las obras, es por ello que con el presente trabajo pretendemos identificar si ¿Puede implementarse el control político efectivo en el desarrollo de las vías de 4 generación en Colombia?

Para ello las actividades a manejar consistirán en i) identificar que son las vías 4G y cuál es su impacto en la sociedad colombiana, ii) Demarcar cual es el ámbito de aplicación del ejercicio del control político en Colombia y si este puede aplicarse al modelo planteado sobre las vías 4G y iii) Establecer unas pautas iniciales sobre la forma de control efectiva para el modelo planteado para las vías 4G.

Hay que tener en cuenta que en la actualidad, el desarrollo de la nación está muy ligado al desarrollo de la infraestructura del mismo, que es un indicador de producto interno bruto (PIB) , por ello se hace necesario que en Colombia se implementen proyectos de infraestructura productiva, que están conformada por todas aquellas obras físicas que permiten elevar los niveles de producción y eficiencia de los sectores que componen la oferta productiva de un país y que contribuyen al crecimiento de la economía (Vinageras, 2006), por ello era imperativo una nueva figura contractual que permitiera la inversión privada tanto nacional y extranjera para apalancar los proyectos de desarrollo, esta iniciativa se implementó la figura de Asociaciones Publico privadas , donde el sector privado aporta el capital, pero de igual forma dependiendo del proyecto se equilibran los riesgos, resulta necesario entonces establecer que medios, distintos a los



jurisdiccionales, son útiles para efectuar el control sobre las obras y vigilar que su impacto sea el adecuado en el desarrollo del país.

Por ello el presente estudio será de carácter exploratorio, de modo que podamos hacer un primer acercamiento a la temática a pesar de que no existe mayor cantidad de estudios sobre el asunto en concreto, todo se afianzará con el modelo investigativo que será de carácter descriptivo, pues representa de modo sistemático las características de una población, situación o área de interés, la población objetificada está comprendida por los proyectos de vías 4G que ha establecido el gobierno nacional para los siguientes años. De esta forma lograremos una verdadera apropiación del conocimiento por cuanto se permite una clara comprensión de los fenómenos de interés jurídico en el ámbito de la contratación estatal.

## **DESARROLLO.**

### **Régimen de las APP**

Fue la ley 1508 de 2012 la génesis normativa legal de las APP en el ordenamiento jurídico colombiano. Es preciso mencionar que si bien razonablemente dicho contrato estatal supone un esquema diferente de contratación, en ningún momento es un esquema autónomo de la contratación, ya que como la misma ley lo establece en el artículo 2º, es un codesarrollo del artículo 32, numeral 4º de la ley 80 de 1993 (contrato de concesión) al determinar que las concesiones reguladas por la ley 80 estará comprendida dentro de los esquemas de APP, además de derogar expresamente las disposiciones contenidas en el parágrafo 2º del artículo 32 de la ley 80 de 1993 y el artículo 28 de la ley 1150 de 2007, precisando que las concesiones vigentes a la promulgación de la ley 1508 de 2012 se regirán por las normas anteriores a ésta.

De acuerdo con la misma norma, el artículo 1º de la Ley define las APP como “un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.” El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Documento Conpes 3615, 2009), como se dijo, estudió la necesidad de incrementar la infraestructura social, institucional y productiva en el país, bajo una tipología de contratación diferente que permitiera que los mismos particulares pudieran invertir en la provisión de bienes públicos. Este organismo definió en el Documento CONPES 3615 de 2009 a las APP como una tipología general de relación público-privada materializada en un contrato, que busca la provisión de bienes públicos y los servicios conexos a estos a largo plazo.

Dicha asociación se traduce en retención y transferencia de riesgos, en derechos y obligaciones para las partes, en mecanismos de pago relacionados con la disponibilidad y el nivel del servicio de la infraestructura y/o servicio, incentivos y deducciones, y en general, en el establecimiento de una regulación integral de los estándares de calidad de los servicios contratados e indicadores claves de cumplimiento. (Ministerio de hacienda, 2013)

Con todo ello se ha mantenido de presente que el objetivo principal de la creación de la figura es el avance y desarrollo de la infraestructura nacional, generando incentivos para que el capital privado pueda verse tentado a invertir dinero y conocimientos técnicos en el permanente cambio de la estructura colombiana.

Algunos de los principales beneficiarios de esta figura fueron el sector educativo, con la construcción de los denominados mega colegios con los que se pretendía solventar las dificultades que tenían algunas comunidades para recibir educación en debida forma, también el sector minero-energético vio en proyectos como Hidroituango, o el sector transportes con proyectos como la actualización y ampliación del Aeropuerto El Dorado en Bogotá.

Por otra parte esta figura ha sido criticada por algunos sectores de la sociedad civil, ya sea porque el Estado utiliza la iniciativa privada para superar algunas problemáticas básicas o por otra parte porque permite que estos se lucren de un servicio que en principio debía ofrecer el estado mismo.

### **Contrato de Concesión.**

Junto a las APP se encuentra el contrato de concesión, con él se permite que los privados usufructúen los bienes públicos a cambio de que se encarguen (a veces) del mantenimiento y buen funcionamiento del mismo, quitándole esto una carga fiscal significativa al Estado mientras que los administrados hacen uso de la infraestructura en buenas condiciones, al respecto se ha afirmado que:

el objeto del contrato de concesión de obras públicas es mucho más complejo, dado que en virtud de dicho acuerdo de voluntades la administración pública o entidad de derecho público concedente otorga a un concesionario, durante un plazo, la construcción y explotación, o solamente la explotación, de obras públicas o, en general, de aquellas obras que siendo susceptibles de explotación, sean necesarias para la prestación de servicios públicos de naturaleza económica o para el desarrollo de

actividades o servicios económicos de interés general, reconociendo al concesionario el derecho a percibir una retribución consistente en la explotación del bien construido, que puede ser acompañado de un precio (Urueta, 2010)

por medio de estos contratos se ha adjudicado la construcción, puesta en marcha y funcionamiento de carreteras de 2° y 3° generación, lo que ha permitido que el Estado cumpla con su deber principal el cual es administrar los recursos y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Por otra parte el contrato de concesión implica que el privado solo es un ejecutor, las modificaciones hechas por este a la idea central no pueden ser sustanciales, mientras que en las APP la relación jurídica Estado-contratista es diferente, en tanto el particular participa ya de la idea o génesis de la necesidad del servicio para el ente estatal.

Incluso vale la pena rescatar que uno de los aspectos más relevantes en este tipo de contratación es que la iniciativa contractual puede provenir del particular que piensa lo público. Lo usual en la contratación estatal es que el Estado requiera un bien o un servicio y lo publicite a través de un Pliego de Condiciones, si es el caso, para que el particular lo suministre. En este caso, el particular imagina la necesidad pública, la consulta, la explora y, a partir de ella, propone al Estado un proyecto mediante este modelo de asociación contractual. Este es, precisamente, el tono *sui generis* que se ha mencionado.

El contrato de concesión ligado a las APP tiene un inconveniente en materia de construcción de infraestructura vial, en cuanto a la creación de peajes para poder retornar el costo de la inversión resulta evidente que los tiempos pactados para ello no se cumplen, de modo que en

ciudades como Cartagena hemos tenido peajes desde hace lustros y permanecen a pesar de existir órdenes para su desmonte, lo que inevitablemente resulta en el detrimento patrimonial de quienes hacen uso de las vías en cuestión.

Por otra parte quienes defienden estas figuras contractuales aducen que es la mejor forma que tiene el Estado Colombiano para solventar necesidades urgentes sin que ello le signifique al Estado desprenderse de buena parte de las arcas públicas, permitiendo con ello que otros sectores de desarrollo e inversión del Estado no sean abandonados.

### **Vías 4G**

Es en este estado de cosas que surgen las vías 4G en el Estado Colombiano, tenemos que desde el 2014 el gobierno Colombiano venia adelantando negociaciones con la guerrilla de las FARC, lo que en ultimas ha permitido que el mismo Estado acceda a zonas donde antes era imposible penetrar sin el brazo armado de las Fuerzas Militares, situación que no permitía la inversión de capital económico debido a que se corría el riesgo de que este se dilapidara ante la acción de la insurgencia.

Actualmente las vías 4G son proyectos de infraestructura modernos, que le permitirán al estado alcanzar una mayor productividad y mejorar las vías de comunicación internas del país, mediante estas se espera mejorar las condiciones generales del comercio interno y llevar la presencia estatal a sitios donde antes era imposible,

“Se calcula que el país cuenta con 204.000 km de carreteras, de los cuales cerca de 17.000 km corresponden a vías nacionales (incluidas las vías 4G); 45.000 km son

vías de departamentales, y 142.000 km son vías municipales. A pesar que esta categoría representa el 69% de la extensión vial” (Sánchez Rojas, 2016)

En realidad, 8170 km de carreteras serán intervenidas, y con ello, por medio de las concesiones viales, se construirán cerca de 46 peajes nuevos, con los que las concesiones recuperaran el capital invertido, todo ello por cuanto el Estado ha definido que no otorgará más dinero hasta que se construyan los proyectos en su totalidad (Editorial, 2014), evitando con ello que las empresas puedan solicitar adelantos o extiendan los plazos de ejecución indiscriminadamente y afecten el disfrute de las obras por parte de la ciudadanía.

A pesar de lo anterior, siguen existiendo acciones de carácter jurídico-legal que utilizan los privados durante la ejecución de los contratos para obtener los adelantos, situación que perpetúa el principal problema que es el del incumplimiento de los contratos por parte de los mismos.

### **Control Político En La Constitución De 1991**

Duguit define el control político como “[...] el derecho de aprobar o de rehusarse a aprobar y anular por razón de derecho el acto de algún funcionario.” (1921-1923), este es un contrapeso ejercido frente al gobierno central en cuanto a sus acciones y decisiones, con ello se busca que el gobernante y sus delegados sientan presión por realizar sus actos en buena manera, sin intervenir intereses personales y sin perjudicar a los administrados a sabiendas de que el cuerpo parlamentario puede iniciar acciones legítimas para destituirlos.

La Constitución Política (1991), desarrolló la noción del control político y la estableció en los artículos 40 y 114 superiores que a continuación se enuncian:

“ARTÍCULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (...).

ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración (...)”

Es con ocasión a estos artículos que el congreso está llamado a hacer control político al gobierno, pero la ciudadanía a su vez tiene el deber de ejercer sus derechos políticos y fortalecer el componente cívico, de modo que sea la ciudadanía la que coloque en conocimiento de los órganos de control político y de investigación las posibles irregularidades en las actuaciones de la administración pública.

Una definición más amplia ha radicado desde vieja data en el Consejo de Estado (Sentencia CE-SC-RAD1998-N615 , 1994), sobre el referente el Consejero ponente indica que:

“El control político ejercido por el Congreso de la República, debe entenderse exclusivamente atribuido respecto de los funcionarios que la misma Constitución determina en los artículos 115 y 208, por cuanto está circunscrito a ser ejercido "sobre el Gobierno y la Administración".

Y agrega por otra parte que debe hacerse “Todo esto de modo que pueda darse “un saludable intercambio de experiencias para el mejor cumplimiento de los fines del Estado.”

En este punto los autores coinciden sustancialmente en que “Las formas control político a la luz del ordenamiento constitucional colombiano pueden clasificarse en las tres siguientes: 1. el control parlamentario; 2. el control del ejecutivo sobre el legislativo y 3. El control del electorado sobre los elegidos.” (Lozano Villegas, 2009)

El primero de los cuales es el único capaz de generar los efectos que para el estudio del problema expuesto nos interesan, pues el control del Ejecutivo suele verse como una imposición despótica del Gobernante de turno sobre el cuerpo parlamentario, mientras que el último de ellos es mucho más difícil de lograr debido a la cantidad de personas que están implicadas y la falta de voluntad política de los administrados.

Mediante el control parlamentario, y tal como lo establece la norma, pueden comparecer los representantes del gobierno, presidente, ministros, directores de establecimientos públicos entre otras entidades, y en este contexto se les puede cuestionar por las acciones u omisiones a su cargo, es así como se le ha hecho control político a AVIANCA (Redacción Política, 2018), Sistema de salud en Santa Marta (Caracol Radio Santa Marta, 2018) y sobre la muerte de líderes sociales (Editorial, 2018), todos estos casos tienen en común que quienes son llamados a control político son representantes del estado o ejercen funciones de servicio público que el Estado les ha delegado.

En este sentido se puede colegir que dentro de quienes pueden ser susceptibles de ser llamados a control político son todas aquellas personas, naturales o jurídicas que desempeñan acciones que pueden afectar enormemente a

#### **Control Político a las vías 4G.**

El asunto de las vías 4G depende mucho de la voluntad política del gobierno de turno, si bien es innegable la mejoría de las condiciones internas del Estado una vez culminen las labores de construcción y adecuación de las obras, otro asunto son las consecuencias negativas eventuales



para el entorno y las comunidades circundantes, el impacto generado por las obras podría dividirse en i) económicos, ii) ambientales, iii) culturales y iv) administrativos.

Los efectos económicos han sido evidenciados, primero cualquier obra que se realiza genera empleos directos e indirectos, se calcula que estos rondan los 120.000 los primeros y en 690.000 los segundos (Zaninovich, 2018), esto sin duda ayuda a reducir considerablemente las cifras de desempleo nacional y le impone al estado el compromiso de vigilar que las relaciones laborales establecidas sean justas y cumplan con la legislación laboral interna; en otro sentido, el comercio, las empresas de transporte de personas y bienes, el turismo y los deportes se ven directamente beneficiados de una forma u otra por la construcción de vías modernas y con gran capacidad de carga.

En el medio ambiente la relación resulta ambivalente, pues si bien por una parte aumenta el territorio explorable y la capacidad del Estado y las ONG para acceder a estudiar y proteger ciertas zonas del territorio nacional, también es cierto que las actividades humanas afectan el desarrollo habitual de la naturaleza, por lo que hay que hablar indudablemente de tala de árboles, intervención de zonas de protección o interés natural, la expansión de los asentamientos humanos con la consiguiente contaminación generalizada entre otros sucesos que impiden que la naturaleza cumpla con sus ciclos habituales, repercutiendo incluso en el desarrollo de la vida humana.

Como tercer elemento a considerar es el cultural, propiamente hablando de la cultura regional, que ante la afluencia habitual de viajeros e individuos de otras culturas, comienza a haber un sincretismo propio de los intercambios culturales, que en la medida en que una cosmovisión se imponga sobre la otra podría entonces repercutir negativamente en el desarrollo de las relaciones

humanas y la conservación de las tradiciones culturales autóctonas. Este hecho es muy habitual entre comunidades indígenas y raizales.

Por último el estado puede hacer presencia en territorios donde antes era imposible, eliminando así buena parte de las mal llamadas repúblicas independientes, todo lo anterior con repercusiones positivas y negativas, por una parte permite el acceso a la atención en salud, servicios públicos domiciliarios y el desarrollo de políticas públicas especializadas para atender las problemáticas de los sectores focalizados, por otra parte la entrada de la burocratización puede ser un punto de conflicto con las comunidades que nunca habían tenido que pasar por ella.

Luego entonces se trata de conceder mejores condiciones para ejercer el poder del Estado, esta circunstancia permitiría una mejoría sustancial en la calidad de vida de los administrados, como evidencia de ello podemos encontrar el acceso a los servicios públicos y el acceso a la información como parte integral del desarrollo, por ello una de las principales formas de fomentar el desarrollo focalizado es la construcción de carreteras de gran envergadura que le permitan a las comunidades mantener una comunicación permanente.

Pero debido a los impactos mostrados es necesario que comprendamos cual es la importancia de ejercer un control político real sobre el desarrollo de las vías, pues esto puede darse en tres momentos específicos.

El primero de ellos sería mientras el gobierno decide el proyecto y escoge a los concesionarios con los que se va a aliar, esto porque desde aquí se direccionan las condiciones del contrato específico y se puede determinar si existe interés indebido o si existen mejores formas para desarrollar el proyecto. El congreso puede echar mano de las organizaciones que puedan opinar

sobre ello, tales pueden ser la sociedad colombiana de ingeniería, el colegio de abogados o el instituto colombiano de derecho público, que tienen la experticia para lanzar opiniones no solo de la forma de los contratos, sino de las especificaciones que deben seguir las obras para que generen el mejor de los rendimientos sin aumentar los costos.

El segundo punto en el que se puede hacer control político sería durante la ejecución de las obras, pues durante el transcurso pueden ocurrir hechos que impliquen retrasos o impedimentos en el desarrollo de la obra, tal como ocurrió con el puente que se ubicaría entre la vía Bogotá-Villavicencio (Nacion el tiempo, 2018), resultando no solo en el retraso de las obras sino en la pérdida de recursos públicos y la duda legítima sobre la calidad de las obras a entregar, lo que sumado a proyectos como Hidroituango, que aunque no están relacionados entre sí, generan un impacto negativo sobre la percepción que tiene la sociedad de las obras a entregar en la nación.

Por último el control puede ejercerse sobre las condiciones post-contractuales, pues el uso indiscriminado de peajes como medio de retorno de la inversión puede terminar generando un efecto adverso en el proyecto, y es que quienes no tienen dinero para costear el paso por el mismo se vean obligados a hacer uso de rutas alternas o de trocha, obligando a las concesionarias a cambiar los precios de los peajes a la máxima ante la poca afluencia vehicular.

El ejercicio del control político por parte del Congreso de la República, no pretende reemplazar los demás controles que puedan coexistir con una misma irregularidad en materia de contratación estatal, sino que representa un control poco usado y lo suficientemente útil en la lucha contra la corrupción, toda vez que representa una real garantía para los administrados el hecho de que un órgano por

excelencia de representación democrática ejerza una vigilancia activa sobre los agentes de la administración que tienen a su cargo procesos de concesiones viales de cuarta generación, contrato que por demás reviste de mucha importancia por los grandes recursos destinados para ello y por sus obras de infraestructura de gran envergadura nacional. (Marzola Loaiza, 2015)

Ahora, frente a el ejercicio del control político por el desarrollo de las obras es importante destacar cuales serían los posibles efectos, pues si bien uno de los más destacables es que quien es objeto de control puede ser separado de su cargo, recordemos que estando frente a una figura contractual, esta se regula por otras reglas para su adjudicación, y como en derecho todo se deshace como se hace, su terminación solo puede ser por dos vías, mediante las estipulaciones contractuales y por medio de la jurisdicción contencioso administrativa.

Al respecto, los jueces son los llamados a dirimir naturalmente el conflicto entre el Estado y el contratista, en este sentido se ha dicho que “esta atribución conferida a los jueces, tiene razón de ser en la voluntad soberana del estado para dirimir conflictos, rechazando cualquier modo de auto justicia que pueda romper el orden constitucional y la seguridad jurídica.” (GAITAN SANABRIA, 2012). De tal manera que el control político por sí mismo no puede ser el medio por el cual se elimine la unión contractual que hay entre el Estado y el concesionario, lo que en principio indicaría que el control político resulta inocuo para enfrentar cualquier problemática que se presente antes, durante o posterior a la ejecución del contrato.

Entrados en este punto vale la pena aclarar algo, si bien el control político es una herramienta útil, no quiere decir esto que sea la única herramienta a disposición del Estado para enfrentarse a los problemas que surjan, pues como consecuencia del ejercicio del mismo es posible que se

pueda acudir a instancias judiciales con el acervo probatorio y las muestras del eventual incumplimiento por parte del contratista para que el juez en ejercicio de sus facultades defina sobre la suerte de la construcción y el contrato.

Instituciones como la contraloría, procuraduría y fiscalía pueden hacer uso del material que se allegue al control, de modo que las labores de investigación y sanción de las entidades surta efectos reales que mejoren las condiciones generales del desarrollo del mismo.

Es decir, el ejercicio del control político se torna en un medio excepcional y útil para enfrentarse a las irregularidades del contrato, más aún para enfrentarse a un flagelo evidente en el país, la corrupción.

Colombia ha relucido como uno de los Estados más corruptos de América Latina, (El Espectador, 2017), de modo que este asunto golpea a todos los ámbitos de desarrollo del país, siendo la contratación estatal, por su naturaleza y montos de dinero, uno de los principales objetivos de quienes desangran las arcas estatales, es por ello que este tipo de problemáticas requieren de acciones concretas y lo suficientemente libres para que pueda hacerse investigación y exposición de los asuntos concernientes a la intromisión de intereses personales en la vida estatal.

En últimas debe abogarse por un control más estricto e incisivo, que le permita a la ciudadanía identificar cuáles son esas actuaciones que lesionan sus intereses, no solo mediante acciones que le consulten su nivel de aprobación con la obra a desarrollar, sino que durante el desarrollo de la misma pueda ejercerse presión real para que se cumplan los términos de las obras tanto en lo que

respecta al tiempo de ejecución de las mismas como en el aspecto técnico y las garantías futuras sobre la obra.

En este punto el control político resulta un aliado importante en la lucha contra la corrupción a nivel estatal, pues mantiene una esencia política sin perjudicar o viciar el aparato judicial, y el material conseguido por la investigación durante el juicio político puede ser admitido como evidencia en eventuales procesos disciplinarios, administrativos o judiciales, incluso le darían la posibilidad al Estado de Renunciar a la ejecución del contrato y dar por terminado unilateralmente el mismo sin que se generen afectaciones a los intereses legítimos de los contratistas.

## CONCLUSIONES

Gerencia al Estado no es una labor sencilla, mucho menos lo es desempeñar labores en pro del desarrollo Estatal, aunado aquello a los límites impuestos por las normas, la jurisprudencia y las costumbres como fuente de derecho es necesario entonces definir herramientas fuertes para mejorar las condiciones en las que se desarrollan los trabajos en el Estado, de manera que la ciudadanía en general no se vea desprotegida frente a la avasalladora maquinaria que compone el desarrollo humano, comprendido no solo por los elementos culturales o sociales sino por el entorno y su transformación en pro de la mejoría de las condiciones de la humanidad.

En últimas podemos concluir el trabajo con las siguientes reflexiones:

1. Las vías 4G pueden ser un motor fundamental en el desarrollo económico del Estado, en sitios como Europa o Estados Unidos se ha trabajado en la ramificación de la infraestructura de modo que todo pueda fluir con mayor rapidez, no pensando solo en el transporte de carga, sino que puede ser un elemento necesario para acercarnos como ciudadanos de una misma nación, es decir, las vías y su estado pueden influir directamente en la creación de cohesión con regiones separadas como el chocó y amazonas.
2. Las asociaciones público-privadas como modelo de obtención de recursos para desarrollar obras de gran magnitud son un modelo de vieja data en el mundo, pero solo hasta hace relativamente poco al Estado se le permitió costearlos de esta forma, lo que en el futuro próximo significará una mejoría en la cantidad y calidad de las obras de

ingeniería nacional, permitiendo con ello que no solo pensemos en vías, sino en edificios, hospitales, zonas recreativas e incluso estructuras militares con mayores características y mejores estándares de desarrollo.

3. Las concesiones deben replantearse a futuro, no podemos seguir creando peajes para que el dinero retorne a quienes lo invirtieron, pueden establecerse esquemas de retorno de dinero sin afectar las finanzas públicas ni el bolsillo de los ciudadanos.

4. El control político como herramienta de poder es útil en la medida en que los cuerpos parlamentarios no se encuentren coludidos con los objetos de control, de modo que existe una necesidad real de mejorar las condiciones del ejercicio democrático de modo que la ciudadanía escoja realmente aquellas personas que de verdad van a velar por el interés general y no por los intereses mezquinos de cada congresista.

5. En este sentido es necesario que como ciudadanía solicitemos y exijamos que se tenga la vista pendiente con el desarrollo de las vías 4G, de modo que podamos evitar desastres a futuro o iniciemos pleitos jurídicos con las entidades encargadas de desarrollarlos.



### Bibliografía

- Caracol Radio Santa Marta. (29 de Agosto de 2018). Congreso hará control político a los problemas de salud de Santa Marta. *Caracol*. Recuperado el 3 de Septiembre de 2018, de [http://caracol.com.co/emisora/2018/08/28/santa\\_marta/1535452679\\_110852.html](http://caracol.com.co/emisora/2018/08/28/santa_marta/1535452679_110852.html)
- Consejo Nacional de Política Económica y Social . (2009). *Documento Conpes 3615*. Bogotá: Departamento Nacional de planeación.
- Constitucion Politica. (1991). *Articulos 40 y 114*.
- Duguit, L. (1921-1923). *Traité de droit constitutionnel*. París: Ancienne Librairie Fontemoing.
- Editorial. (21 de Enero de 2014). Financiación de las vías 4G, el gran reto de la banca. *Portafolio*. Recuperado el 1 de Septiembre de 2018, de <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/financiacion-vias-4g-gran-reto-banca-50380>
- Editorial. (9 de Mayo de 2018). “Casi 500 líderes asesinados, que nos digan si eso no es un exterminio”: Ángela María Robledo. *El Espectador*. Recuperado el 3 de Septiembre de 2018, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/lideres-asesinados-en-colombia-en-debate-en-ca-mara-denuncian-extermnio/582020>
- El Espectador. (29 de Enero de 2017). La serpiente de la corrupción se comió a Colombia. Recuperado el 8 de Septiembre de 2018, de

<https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-es-uno-de-los-paises-mas-corruptos-d-el-continente/513539>

GAITAN SANABRIA, J. E. (2012). *TERMINACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO ESTATAL VICIADO DE NULIDAD ABSOLUTA, FRENTE A LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN CONTRACTUAL Y/O FRENTE AL SANEAMIENTO POR PRESCRIPCIÓN*

*EXTRAORDINARIA. (Tesis de maestría)*. Bogotá: UNIVERSIDAD SANTO TOMAS.

Recuperado el 6 de Septiembre de 2018, de

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1841/Gaitanjorge2012.pdf?sequence=1>

Lozano Villegas, G. (2009). Control Político y Responsabilidad Política en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, 231-244.

Marzola Loaiza, M. C. (2015). Control Político: Implementación en las Concesiones de Cuarta Generación. *Revista CES Derecho*, 6(2). Recuperado el 4 de Septiembre de 2018, de <http://www.scielo.org.co/pdf/cesd/v6n2/v6n2a06.pdf>

Ministerio de hacienda. (2013). *Guía de buenas prácticas para la ejecución de proyectos de asociación público-privadas*. Bogotá: DNP. Recuperado el 6 de Septiembre de 2018, de [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=FHbZBpgaQ1dDyFqVMGKxvZ95sx9GcuJLYpVIUQ96o7pN15kjbqjU!-89808455?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-063958%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=FHbZBpgaQ1dDyFqVMGKxvZ95sx9GcuJLYpVIUQ96o7pN15kjbqjU!-89808455?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-063958%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Nacion el tiempo. (16 de enero de 2018). Desplome de puente deja 9 muertos en vía al Llano. *El tiempo*. Recuperado el 5 de Septiembre de 2018, de

<https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/puente-en-via-bogota-villavicencio-se-desplomo-y-deja-victimas-mortales-171458>

Redaccion Politica. (27 de Agosto de 2018). Deficiencias en el servicio de Avianca, a control político en el Congreso. *El Espectador*. Recuperado el 3 de Septiembre de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/deficiencias-en-el-servicio-de-avianca-control-politico-en-el-congreso-articulo-808609>

Sánchez Rojas, C. F. (2016). Colombia en el post-acuerdo y el rol de la infraestructura de transporte. *Revista de Ingeniería*(44), 28-35. Recuperado el 1 de septiembre de 2018, de <http://www.redalyc.org/pdf/1210/121046459005.pdf>

Sentencia CE-SC-RAD1998-N615 , MP: JAVIER HENAO HIDRON (Consejo de Estado 1994).

Soler Severino, M. J., Humero Martín, A. E., & Rodríguez Rodríguez, A. (2012). *LA FINANCIACION PUBLICO-PRIVADA (PPP-PPI) COMO ALTERNATIVA A LA REHABILITACION DEL PATRIMONIO DEL ESTADO*. Santiago de Compostela: 4º Congreso de patología y rehabilitación de edificios. PATORREB 2012 ISBN. 978-84-96712-49-2.

Urueta, J. M. (2010). *El contrato de concesión*. Bogotá: Ibañez.

Vinageras, P. A. (2006). La infraestructura productiva como factor de localización y especificación de activos locales para el desarrollo regional. *Quivera*, 7-32. Recuperado el 1 de septiembre de 2018, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40180101>

Zaninovich, D. (2018). *Las 4G están generando 120.000 empleos directos*. Bogotá: Agencia Nacional de Infraestructura.