



Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

Cartagena de Indias D. T y C, veintisiete (27) de enero de dos mil veinte (2020)

Medio de control	ACCION POPULAR
Radicado	13-001-33-33-008-2018-00256-00
Demandante	ALBERTO MARIN ZAMORA
Demandado	DISTRITO DE CARTAGENA, CONSORCIO CONSULTORIA TRANSITO CARTAGENA 2018.
Tema	Moralidad administrativa.
Sentencia No	0004

1. PRONUNCIAMIENTO

Procede el Juzgado a dictar sentencia dentro de la ACCION POPULAR presentada por ALBERTO MARIN ZAMORA, en aras de proteger los derechos e interés colectivos a la moral administrativa; por lo que solicitó que en el presente proceso se hicieran las siguientes:

2. ANTECEDENTES

PRETENSIONES

- 1-Que cese la vulneración del derecho e interés colectivo a la moral administrativa.
- 2-Que como consecuencia de la anterior declaración, se declare la nulidad del acto administrativo No. 4684 de 17 de julio de 2018, por medio de la cual se adjudica el proceso de selección adelantado bajo la modalidad de concurso de méritos No. CMA-UAC-002-2018 cuyo objeto es contratar la consultoría para elaborar los estudios de diagnóstico tendientes a determinar la forma, estructuración y escogencia del operador que prestara el servicio de apoyo a la gestión del tránsito en el distrito de Cartagena.
- 3-Como consecuencia de la anterior declaración, que se decrete la nulidad absoluta del contrato que resultó del concurso de méritos consultoría No. CMA-UAC-002-2018, según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 44 de la ley 80 de 1993, el cual determina que la nulidad de los actos previos al contrato estatal, provoca nulidad absoluta del mismo.

HECHOS

Se tienen como hechos los expuestos en el libelo demandatorio, los cuales se pueden sintetizar así:

El Distrito de Cartagena, el día 19 de abril de 2018 publicó a través de SECOP I aviso de convocatoria pública para participar en proceso de selección bajo la modalidad de concurso de méritos No. CMA-UAC-002-2018.

Que el objeto a contratar con el concurso de méritos es “contratar la consultoría para elaborar los estudios de diagnóstico tendientes a determinar la forma, estructuración y escogencia del operador que prestara el servicio de apoyo a la gestión del tránsito en el distrito de Cartagena”

Que el 29 de junio de 2018 se publicó en SECOP I la resolución No. 4280 por la cual se ordena la apertura del concurso de méritos No. CMA-UAC-002-2018.





Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

El 17 de julio se publicó en SECOP I la resolución No. 4684 en la que la Secretaria General del Distrito de Cartagena, adjudicó el proceso de selección CMA-UAC-002-2018 al CONSORCIO CONSULTORIA TRANSITO CARTAGENA 2018.

Adujo la parte accionante, que durante el proceso de contratación se presentaron varias de irregularidades, entre las cuales, menciona, que el contrato de consultoría excedió por mucho las competencias que le son atribuibles a un consultor de la naturaleza del que se dio en el presente caso, ya que, se dejó en cabeza de éste, actividades de tipo decisorio que solo pueden ser ejercidas, de acuerdo con el manual de funciones y el de contratación, por servidores públicos con competencias contractuales, agregando, que en el caso de los entes consultores, sus actividades entrañan la labor de establecer una hoja de ruta a la entidad contratante que a su turno será la que decidirá por cuál de las alternativas propuesta opta, pero bajo ninguna circunstancia podrá el consultor coadministrar con la entidad en la toma de decisiones.

Y agregó, que otra irregularidad que se advirtió, consiste en que los miembros del equipo mínimo de trabajo del este Consultor, no cumplieron con el requisito de la experiencia exigido en el pliego de condiciones.

Y por último, indicó que sin importar todas las irregularidades que se presentaron dentro del proceso de contratación, el DISTRITO DE CARTAGENA, el día 17 de julio de 2018 publicó en el SECOP I, la resolución No. 4684, en la que la Secretaria General del Distrito de Cartagena adjudicó el proceso de selección CMA-NUAC-002-2018 al CONCURSO CONSULTORIA TRANSITO CARTAGENA 2018.

DERECHOS VULNERADOS

DERECHOS COLECTIVOS A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA.

En respaldo de sus pretensiones, expuso, en síntesis, que el acto demandado en ejercicio de la acción de nulidad, es abiertamente contrario con las normas citadas como violadas, en particular de normas constitucionales y legales, como son entre otras, el artículo 122 de la Constitución Política Colombiana, los Artículos 3, 6, 11, 12, 25, 26 y 32 numeral 2 de la Ley 80 de 1993, reglamentado por el Decreto Nacional 2326 de 1995, numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 modificado por el artículo 219 del Decreto 19 de 2012, entre otras, según su decir, porque, con la adjudicación de este contrato de consultoría que tiene por objeto *"contratar la consultoría para la elaboración de los estudios de diagnóstico que determinen la forma estructuración y escogencia de un operador para la prestación del servicio de apoyo a la gestión del tránsito del distrito de Cartagena"*, se desdibuja el contenido y naturaleza del contrato de consultoría, de acuerdo a lo establecido en la Ley 80 de 1993 y en la Ley 1150 de 2007, y se desconoce el contrato estatal mismo, aunado a que se extienden facultades o competencias propias del servidor público competente para contratar en una entidad estatal, con la finalidad de otorgar a un particular la capacidad de escoger al mejor oferente en un futuro proceso de selección, quien puede adelantar dicho proceso de selección en beneficio propio o como a bien lo tenga, sin tener en cuenta la prevalencia del interés general.

CONTESTACIÓN

➤ DISTRITO DE CARTAGENA

En su escrito de contestación, manifestó lo siguiente:

Que adelantó el proceso de contratación que es solicitado se declare la nulidad con apego a la Ley de contratación estatal y con respeto de los principios en que está basado, dando a conocer las reglas del proceso, respetando los tiempos de la misma, contestando las observaciones a los pliegos como manda la Ley, por lo que, considera, que no se puede pretender que se cambien las



Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

reglas de un concurso de mérito por otras que se encuentran fuera de lo establecido en Ley de contratación estatal vigente, después de adjudicado y vencido el termino del contrato.

Presentó las excepciones de "BUENA FE" y "EXPEDICIÓN REGULAR DEL ACTO CUYA NULIDAD SE IMPETRA"

Con base en lo anterior, solicitó negar las pretensiones de la demanda.

TRAMITES PROCESALES

La demanda fue presentada el día 15 de noviembre de 2018, siendo admitida mediante auto del 16 de noviembre del mismo año, y notificada al demandante por estado electrónico 148.

Mediante auto de fecha 03 de diciembre de 2018, se resolvió conceder la medida cautelar deprecada por la parte accionante e inconforme con dicha decisión, el Distrito de Cartagena, a través de su apoderado judicial, interpuso el recurso de apelación contra la misma.

Al momento de desatar dicha alzada, el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante auto de fecha 18 de junio de 2019, realizó control de legalidad de la actuación, y en virtud de dicho control, concluyó que la presente actuación debe seguir el trámite de una acción popular y no de nulidad simple, al advertir que en el caso concreto se presenta una posible vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, por lo que le ordenó a este Despacho, darle el trámite de una acción popular a la presente actuación procesal.

En razón a ello, el Despacho, mediante auto de fecha 15 de agosto de 2019, resolvió obedecer lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Bolívar, en consecuencia, adecuó el presente asunto al trámite de una acción popular y se fijó el día 19 de septiembre de 2019 para llevar a cabo audiencia de pacto de cumplimiento.

Luego de surtida la actuación pertinente, mediante de auto de fecha 18 de septiembre de 2019, se resolvió conceder la medida cautelar deprecada por la parte accionante.

Llegada la fecha señalada, se da inició a la audiencia de pacto de cumplimiento y ésta se declara fallida toda vez que no existió ánimo conciliatorio entre las partes.

A través de auto del 07 de octubre de 2019, el proceso se abre a pruebas y el 05 de noviembre del mismo año se lleva a cabo audiencia de prueba. Finalizada esta diligencia se cierra el debate probatorio y se corre traslado para alegar por el término de 5 días.

ALEGACIONES

DE LA PARTE DEMANDANTE

No presentó escrito de alegatos de conclusión.

DE LA PARTE DEMANDADA:

➤ DISTRITO DE CARTAGENA

No presentó escrito de alegatos de conclusión.

➤ CONSORCIO CONSULTORIA Y TRANSITO DE CARTAGENA

En su escrito de alegatos de conclusión, en resumen, planteo que:





Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

La parte demandante, no aportó las pruebas que demuestren los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se reclama con la demanda, ya que, no aportó *"los contratos solicitados en el acápite de pruebas mediante oficios 769 y 770 a los municipios de Curumani y San Onofre"*; que, en éste caso se presentó el fenómeno jurídico conocido como hecho superado, según sostuvo, debido a que el acto administrativo objeto de adjudicación ya se convirtió en un contrato estatal que fue ejecutado y liquidado; que, la presente acción popular es improcedente para declarar la nulidad de actos administrativos y contratos estatales, ya que, el cumplimiento de las cláusulas contractuales y las garantías se puede hacer efectivo a través de las acciones contenciosas. Con base en lo anterior, solicitó negar las pretensiones de la demanda.

MINISTERIO PUBLICO: No rindió concepto.

3. CONTROL DE LEGALIDAD

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 207 del CPACA, revisada la etapa procesal surtida en el proceso de la referencia, el Despacho procede a constatar si hay alguna irregularidad que deba subsanarse o que genere nulidad, no encontrando ninguna causal de vicio o irregularidad.

Atendiendo a la naturaleza del asunto y de acuerdo a las competencias establecidas en la ley, procede el Despacho a proferir sentencia dentro del presente proceso.

1. CONSIDERACIONES

CUESTIONES PREVIAS: se presentó la excepción de *"BUENA FE"* y *"EXPEDICIÓN REGULAR DEL ACTO CUYA NULIDAD SE IMPETRA"*, pero como quiera que las mismas corresponden al desarrollo del debate jurídico de fondo, se resolverá al momento de definir las pretensiones deprecadas.

PROBLEMA JURIDICO

Se contrae a determinar si el DISTRITO DE CARTAGENA, vulneró el derecho e interés colectivo a la Moralidad Administrativa con la expedición de la resolución No. 4684 de 17 de julio de 2018, por medio de la cual se adjudicó el proceso de selección adelantado bajo la modalidad de concurso de méritos No. CMA-UAC-002-2018 - cuyo objeto era contratar la consultoría para elaborar los estudios de diagnóstico tendientes a determinar la forma, estructuración y escogencia del operador que prestara el servicio de apoyo a la gestión del tránsito en el distrito de Cartagena -; y al suscribir el contrato de consultoría que resultó de dicho concurso de méritos No. CMA-UAC-002-2018.

TESIS

Teniendo en cuenta que es evidente, que en el caso particular, se presentó una trasgresión de la ley en forma grosera, ya que, dentro de la actividad contractual estudiada se dio de manera abultada un desconocimiento del ordenamiento jurídico, de los principios legales y constitucionales que inspiran la correcta actuación de la Administración pública, resulta forzoso concluir que en el mismo se presentó la vulneración flagrante de la moralidad administrativa; lo hace necesario brindar la protección de dicho derecho.

A las anteriores conclusiones se llegaron teniendo en cuenta el siguiente análisis.

FUNDAMENTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

El artículo 88 de la Constitución Política dispone:



Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

«La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella.»

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998 (25 de agosto) cuyo artículo 2º define las acciones populares así:

«Artículo 2. Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible».

Los derechos cuyo amparo se pretende son, ciertamente, derechos colectivos, contemplados en los literales a, d y l del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia, susceptibles de protección mediante el ejercicio de la acción popular.

La naturaleza, objeto y características de la Acción Popular reclama un procedimiento preferencial, ágil y despojado de formalismos, y su ejercicio se encamina a hacer cesar la amenaza, vulneración o agravio a los derechos colectivos y restituir las cosas al estado anterior, en cuanto fuere posible. Ni el artículo 88 de la Carta, ni la Ley 472 de 1998, excluyen las acciones populares cuando existan otros medios que tengan la misma finalidad, porque, aunque existan otras acciones, la Acción Popular es específica e independiente, y procede contra toda acción u omisión de la autoridad pública que amenace o vulnere derechos colectivos¹.

PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR

De conformidad con los artículos 1, 2, 4 y 9 de la Ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia de las acciones populares son los siguientes:

- a) La finalidad de la acción popular es la protección de los derechos e intereses de **naturaleza colectiva**.
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.
- c) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.
- d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional

¹ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE. Bogotá D.C., diez de agosto de dos mil uno. Radicación número: 25000-23-27-000-2001-0205-01(AP)



Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la ley 472 de 1998.

e) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.

NATURALEZA PREVENTIVA DE LAS ACCIONES POPULARES

Otra característica esencial de las acciones populares es su naturaleza preventiva, lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran. Desde su remoto origen en el derecho romano, fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño sin dejar de lado que en el proceso deben existir elementos probatorios que permitan evidenciar la existencia de un posible daño sino se actúa lo más pronto posible.

DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS INVOCADOS

De los antecedentes expuestos, se advierte, que la presente acción se ejerce por la vulneración o amenaza del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

La jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional ha dispuesto respecto del contenido y características de tal derecho, lo siguiente:

"Para la Corte Constitucional², la moralidad, 'en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad

...

Lo expuesto por la Corte pone en evidencia la estrecha relación entre los derechos a la moralidad administrativa y el patrimonio público, que, en ocasiones, los hace inescindibles, aunque cada uno de ellos posea una naturaleza distinta e independiente

...

En efecto, la defensa del patrimonio público, como derecho colectivo, hace alusión al interés que tiene la comunidad en general para proteger los elementos que lo componen; a su vez, la moralidad administrativa no tiene un contenido predeterminado, pues como se dijo, se precisa en cada caso.

...

Dada la estrecha relación existente entre los derechos en cuestión, es probable que la vulneración de uno de ellos conlleve la del otro, sobre todo si se tiene en cuenta que 'es difícil concebir un evento en que la administración se separe de los imperativos del principio de la moralidad sin afectar otros derechos colectivos como el de la defensa

² Corte Constitucional, Sentencia C-046 de 1994





Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

del patrimonio público³, no obstante, la anterior no constituye una regla absoluta.”⁴
(Subrayado fuera de texto)

Sobre los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, el Honorable Consejo de Estado ha precisado:

a) La Moralidad Administrativa:

(...) la moralidad administrativa es una norma en blanco que debe ser interpretada por el juez bajo la hermenéutica jurídica y aplicada al caso concreto conforme a los principios de la sana crítica⁵.

La moral administrativa, como principio constitucional está por encima de las diferencias ideológicas y está vinculada a que el manejo de la actividad administrativa se realice con pulcritud y transparencia, con la debida diligencia y cuidado que permitan que los ciudadanos conserven la confianza en el Estado y se apersonen de él. El funcionario público en el desempeño de sus funciones debe tener presente que su función está orientada por el interés general, el cumplimiento de la ley y el mejoramiento del servicio.

Si el funcionario público o inclusive, el particular, actúan favoreciendo sus intereses personales o los de terceros en perjuicio del bien común, u omiten las diligencias necesarias para preservar los intereses colectivos, o transgreden la ley en forma burda, entre otras conductas se está ante una inmoralidad administrativa que puede ser evitada o conjurada a través de las acciones populares (...).

Toda vez que como se dejó anotado, por tratarse de una norma abierta, cuya aplicación al caso concreto se deriva de la interpretación que sobre ésta efectúe el juez atendiendo los Principios generales del derecho y la justificación de la función administrativa, esta Sala estima que para que se concrete la vulneración de la “moralidad administrativa” con la conducta activa o pasiva, ejercida por la autoridad o el particular, debe existir una trasgresión al ordenamiento jurídico, a los principios legales y constitucionales que inspiran su regulación, especialmente a los relacionados con la Administración pública.”

Ahora bien, con fundamento en las pretensiones de la demanda se hace necesario estudiar lo relativo a la procedencia de declaratoria de nulidades en ejercicio de la presente acción constitucional; por lo que se trae a colación el artículo 144 CPACA, que nos dice:

“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Bogotá, D.C., 17 de julio de 2001, Radicación: 520012331000 2000 00166 01, Actor: Manuel Jesús Bravo, demandado: Municipio de Pasto, C.P. Alir E. Hernández Enríquez.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Bogotá, D.C., 7 de octubre de 2004, Radicación: 250002326000 2003 00336 01, Actor: Fernando Alberto García Forero, demandado: Ecopetrol, C.P. Alir E. Hernández Enríquez.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, expediente AP-163. C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.





Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.
(Subrayas fuera de texto)

Siendo que se estudiará respecto a la actividad contractual de una entidad pública se recuerda que el artículo 209 Constitucional, dice:

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

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

Ahora bien, teniendo en cuenta que se advierte que en el presente caso se planteó que la vulneración del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa está representada por la trasgresión a las normas constitucionales y legales con la expedición de la resolución No. 4684 de 17 de julio de 2018, por medio de la cual se adjudicó el proceso de selección adelantado bajo la modalidad de concurso de méritos No. CMA-UAC-002-2018 - cuyo objeto era contratar la consultoría para elaborar los estudios de diagnóstico tendientes a determinar la forma, estructuración y escogencia del operador que prestara el servicio de apoyo a la gestión del tránsito en el distrito de Cartagena -, y al suscribir el contrato de consultoría que resultó de dicho concurso de méritos No. CMA-UAC-002-2018, estima el Despacho, que es preciso consignar a continuación las reglas contractuales y las reglas legales sobre las cuales versa esta controversia, y de ahí, adelantar una confrontación entre las mismas, que permita concluir sin en efecto existe la planteada vulneración del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa.

ELEMENTOS ESPECÍFICOS DEL CONTRATO:

OBJETO: "CONTRATO DE CONSULTORÍA PARA ELABORAR LOS ESTUDIOS DE DIAGNÓSTICO TENDIENTES A DETERMINAR LA FORMA, ESTRUCTURACIÓN Y ESCOGENCIA DEL OPERADOR QUE PRESTARÁ EL SERVICIO DE APOYO A LA GESTIÓN DEL TRANSITO EN EL DISTRITO DE CARTAGENA",

ALCANCE DEL OBJETO: "El contratista se comprometerá con el Distrito, en el marco del objeto contractual a ejecutar el proyecto, en **tres etapas a saber:**

"ETAPA I. PLANEACIÓN DE LOS PROYECTOS

1. *Elaborar estudio de viabilidad del proyecto a ejecutar con alcances técnicos, de infraestructura, cobertura, eficiencia, financiero, administrativo, tributario, operativo y jurídico sobre el apoyo a la prestación de los servicios de Tránsito del Distrito de Cartagena con el propósito de establecer y desarrollar un modelo que permita la mejora, sostenibilidad y operación eficiente para la satisfacción de las necesidades"*

ETAPA II. CONVOCATORIA DEL OPERADOR



Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

Una vez la administración distrital determine cuál es el modelo más conveniente de operación del servicio requerido para el Distrito, el consultor se obliga a realizar un acompañamiento, en todo lo que corresponde a la proyección de los documentos que legalmente debe contener la convocatoria para el procedimiento de selección que corresponda legalmente del operador, obligándose a proyectar los siguientes productos:

1. ACTIVIDADES DE ORDEN LEGAL

Los productos de orden legal que se entregarán al Distrito de Cartagena son:

- Valoración de la viabilidad del proyecto estructurado.
- Sustanciar el proyecto de acuerdo a presentar al Concejo Distrital de Cartagena: Se elaborará el proyecto de acuerdo y la exposición de motivos para que el concejo otorgue facultades al Alcalde Distrital, para crear y desarrollar el modelo escogido para prestar servicio de apoyo al tránsito de Cartagena, si a ello hubiere lugar.
- Elaboración del diagnóstico y el estudio demostrativo que justifique el modelo para prestar el servicio de apoyo al tránsito de Cartagena.
- Convocatoria para la escogencia del operador: Esto implica i) Asesoramiento para la definición de los requisitos jurídicos, de los documentos del proceso de selección del operador con sus anexos y apéndices, ii) Elaboración de los estudios previos y la convocatoria al operador, iii) Acompañamiento en la evaluación de los requisitos jurídicos exigidos en la convocatoria y presentados por los oferentes, iv) Revisión de las propuestas recibidas durante el proceso de selección, v) Asesoramiento en la elaboración de las adendas y de las respuestas a las Observaciones y comunicaciones de los interesados.**
- sustanciar los documentos mediante los cuales se selecciona al operador.**
- proyección de los documentos a suscribir con el operador, los esquemas fiduciarios que se requieran y acuerdos con terceros que sean necesarios para iniciar la operación del sistema.

2. ACTIVIDADES DE ORDEN FINANCIERO

Se realizarán las siguientes actividades del componente financiero del Proyecto:

- Valoración de los costos de operación y mantenimiento del Servicio de apoyo al Tránsito.
- Valoración de la participación entre el Distrito y el operador de las participaciones en el proyecto si a ello hubiera lugar.
- Realización de las proyecciones financieras del proyecto que incluyan: balance general, flujo de caja, estado de resultados, indicadores financieros aplicables a este tipo de empresas, servicio de deuda, seguros, inversiones, costos y gastos, análisis de fuentes y usos, flujo de caja libre, financiación, tasas de interés, además de las que se consideren aplicables, convenientes y oportunas.
- Realización del cálculo de valoración de la participación del Distrito de Cartagena en el modelo escogido.
- Revisión y socialización del modelo financiero, con los actores interesados en el proceso, tales como Distrito, Secretaría de Tránsito, entre otros.
- Asesoramiento para la estructuración y organización de las fuentes de financiación y la forma de pago bajo el esquema escogido.
- Asesoramiento durante la etapa de convocatoria del socio estratégico: lo cual comprende i) el apoyo en la definición de los requisitos financieros, sus anexos y apéndices, ii) Acompañamiento en la evaluación de los requisitos financieros exigidos en la convocatoria y presentados por los oferentes, iii) elaboración de las respuestas a las Observaciones y/o comunicaciones de orden financiero presentados por los interesados.**

3. ACTIVIDADES DE ORDEN TÉCNICO

Se desarrollarán las siguientes actividades, referentes al componente técnico del Proyecto:

- Determinar todos los requisitos que deben cumplir de conformidad con las normas técnicas vigentes de Tránsito.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

b. Determinar cuál debe ser el sistema de información de la gestión de tránsito que corresponda a una plataforma integrada modular, parametrizable, operada sobre una base de datos relacionales, que permita la operación simultánea desde múltiples puntos de atención.

c. Asesoramiento en los requisitos técnicos del sistema de información, tales como accidentalidad, comparendos y multas por comparendo, control de especies venales, control de patios, expedición de certificados, licencias de conducción, licencias de tránsito, proceso contravencional, reportes al Ministerio de Transporte, Seguridad, Transporte público.

d. Verificar la información técnica suministrada por el Distrito, la cual se corroborará por personal con trabajo de campo.

e. Asesorar en todo lo referente al Registro Único Nacional de Transito, RUNT, Código Nacional de Transito, y demás normas vigentes.

f. Asesoramiento durante la etapa de convocatoria del operador: lo cual comprende i) El apoyo en la definición de los requisitos técnicos, sus anexos y apéndices, ii) Acompañamiento en la evaluación de los requisitos técnicos exigidos en la convocatoria y presentados por los oferentes, iii) Elaboración de las respuestas a las Observaciones y/o comunicaciones de orden técnico presentados por los interesados.

ETAPA III. CONVOCATORIA DE LA INTERVENTORÍA.

En esta etapa el consultor proyectará la estructuración del proceso de selección para contratar el interventor de la operación del modelo escogido de conformidad con la fase anterior, así:

1) Concurso de Méritos para contratar la Interventoría técnica, jurídica, administrativa y financiera a el operador que prestará el servicio de apoyo al tránsito de del Distrito de Cartagena.

Para el desarrollo del proceso de selección de interventoría, antes señalado, el consultor realizará el acompañamiento al Distrito y desarrollará las siguientes actividades:

- a) Proyección de los estudios previos y estudios del sector.
- b) sustanciación del aviso de convocatoria y los prepliegos del concurso de méritos.
- c) Proyección de la matriz de riesgos
- d) Proyección de respuesta a las observaciones de los prepliegos.
- e) Proyectar los pliegos de condiciones definitivos.
- f) Sustanciar la resolución de apertura.
- g) Proyección de Adendas
- h) Apoyo en la revisión de propuestas.
- i) Acompañamiento en la elaboración del Informe de Evaluación.
- j) Proyección de respuesta a las observaciones presentadas al informe de evaluación.
- k) Acompañamiento en la audiencia de apertura de sobre, si a ello hubiere lugar.
- l) Proyección resolución de adjudicación.
- m) Apoyo en la elaboración de la minuta contractual." (Negritas y subrayas fuera de texto)



Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

DECRETO 1592 DE 2013 (MANUAL DE CONTRATACIÓN PARA EL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS)⁶

ARTÍCULO 5. DESCONCENTRACIÓN: Mediante la desconcentración se radican competencias y funciones en las Secretarías de Despacho, Oficinas Asesoras, dependencia o funcionarios, a fin de garantizar la eficiencia y la eficacia en la ejecución de sus asignaciones presupuestales, conforme al Estatuto de Presupuesto del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, las cuales se entiende como un nivel desconcentrado u operativo en el Distrito. **Las Unidades Ejecutoras cuentan con la capacidad logística para adelantar los procesos de contratación, comprometiendo al Distrito mediante la suscripción de contratos. Sin perjuicio de las limitaciones y restricciones señaladas en el presente Decreto.**

De acuerdo con lo anterior se desconcentran en las Direcciones o unidades ejecutoras del Distrito las siguientes actividades:

- La elaboración y/o gestión de los documentos y la sustanciación de los trámites necesarios para la celebración y ejecución de los contratos.
- En coordinación con los interventores y/o supervisores designados, el control, seguimiento y verificación de) cumplimiento del objeto contratado por cada Dependencia, su recibo a satisfacción y la suscripción de las actas de terminación y liquidación.
- La expedición de las certificaciones a que hace referencia el Decreto 2209 de 1998 (norma de austeridad en el gasto público), y de las certificaciones de idoneidad y experiencia de las personas vinculadas para la ejecución de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en cada Dependencia.

En virtud de lo anterior, la competencia para la preparación de los estudios de análisis del sector, análisis de riesgos, análisis económicos y estudios de mercado, estudios previos, solicitud de disponibilidad presupuestal, proyectos de pliegos de condiciones y demás actos administrativos contractuales, serán proyectados y suscritos por la dependencia donde surge la necesidad y remitidos al Despacho del Alcalde, Secretario General o Dirección Administrativa de Talento Humano según corresponda.

La interventoría y/o supervisión del contrato adjudicado, así como la elaboración y suscripción de la correspondiente aprobación de las garantías y acta de liquidación estará a cargo de la dependencia en donde surgió la necesidad.

Los procesos sancionatorios contractuales serán sustanciados por la Dependencia donde surgió la necesidad, la que proyectará los actos administrativos pertinentes y conducentes para la revisión y firma del Alcalde Mayor, Secretario General o delegatario según corresponda.

Las garantías que amparan los contratos suscritos por el Alcalde Mayor y el Secretario general, serán revisadas y aprobadas por la dependencia donde surgió la necesidad.

La desconcentración acá establecida, implica la obligación de informar al Alcalde Mayor sobre el desarrollo de la competencia y función desconcentrada y estar atentos a las instrucciones que se impartan con ocasión de las mismas.

En aplicación de esta previsión legal y con igual propósito de eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos de todo orden, se crea y reglamenta el Comité Central de Asesoría y Seguimiento a la Contratación del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. Se conforma así mismo, la Unidad Asesora de Contratación (UAC) y las Unidades Internas de Contratación (UIC) en las dependencias del Distrito, dedicados

⁶ Se halla en la página web de la Alcaldía Mayor de Cartagena, link de "actos administrativos". <http://www.cartagena.gov.co/index.php/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/2016-07-29-20-56-22>



Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

exclusivamente a gestionar el trámite administrativo de la contratación al interior de las dependencias de la entidad.

ARTICULO 6. DEL COMITÉ CENTRAL DE CONTRATACIÓN: El Comité Central de Contratación del Distrito, es la instancia de alto nivel para el análisis, decisión y formulación de políticas administrativas en materia de contratación pública en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

ARTÍCULO 7. CONFORMACION: El Comité Central de Contratación estará integrado por los siguientes funcionarios, a saber:

1. El Alcalde o su Delegado, quien lo presidirá.
2. Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.
3. Asesor - Coordinador Unidad Asesora de Contratación.
4. El Secretario General.
5. El Secretario de Hacienda Pública.

Salvo la delegación del señor Alcalde del Distrito, las demás designaciones serán indelegables. De igual manera, podrán adoptarse decisiones como resultado de deliberaciones cursadas por medios electrónicos, en los casos en que la ausencia temporal de uno o algunos de los miembros del Comité o sus delegados haga imposible la celebración de sesiones presenciales. (...)

ARTÍCULO 14, UNIDAD ASESORA DE CONTRATACIÓN (UAC): La Unidad Asesora de Contratación, creada mediante Decreto Distrital No. 0279 del 26 de marzo de 2004, y modificada mediante Decreto Distrital No. 0486 del 22 de junio de 2006, será la encargada de asesorar a el Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena, las diferentes Secretarías, dependencias y servidores públicos con competencias para contratar de conformidad con el presente manual, en los procesos de contratación que desarrollen, con el fin de asegurar el cumplimiento de los principios de contratación pública, en especial los de transparencia y selección objetiva.

Son funciones de la Unidad Asesora de Contratación (UAC) las siguientes:

1. Asesorar al Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena, Secretarías y las diferentes dependencias y servidores públicos con competencias para contratar, en los procedimientos de contratación que desarrollen, con el fin de asegurar el cumplimiento de los principios de contratación pública, en especial los de transparencia y selección objetiva.
2. Asesorar, adelantar y dirigir los procesos contractuales, que se realicen bajo las modalidades de licitación pública, selección abreviada subasta inversa (esta modalidad sin límite de cuantía y siempre que se vayan a adquirir bienes de condiciones técnicas uniformes y de común utilización); selección abreviada por contratación de menor cuantía y concurso de mérito, **siendo competencia de las Unidades Internas de Contratación (UIC), la elaboración de los estudios de análisis del sector, análisis de riesgos, análisis económicos y estudios de mercado, estudios previos, solicitud de disponibilidad presupuesta!, proyectos de pliegos de condiciones. Sus obligaciones y responsabilidad llegan hasta la adjudicación, suscripción del contrato y/o declaratoria de desierto, de allí en adelante el trámite estará a cargo de cada dependencia responsable.**
3. Dirigir, Coordinar y Orientar las funciones de las Unidades Internas de contratación, en el desarrollo de los procesos contractuales, en cualquiera de sus modalidades.
4. Acompañamiento a las Unidades Internas de Contratación en caso de ser solicitado, en los procesos sancionatorios que se adelanten durante la ejecución de los contratos, de conformidad con el trámite señalado en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 y en el presente manual, lo mismo que en las reclamaciones de garantías.





Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

5. Asesorar al Alcalde Mayor y/o a las Unidades Internas de Contratación, en las solicitudes que por restablecimiento económico del contrato se presenten durante la ejecución de los mismos.
6. Asesorar al Alcalde Mayor, en la celebración de convenios de cooperación internacional, con organismos multilaterales, y a las Unidades Internas de Contratación en los contratos de apoyo y de asociación.
7. Dirimir controversias y rendir conceptos en materia de contratación pública cuando así le sea solicitado.
8. Organizar el plan de capacitación del Distrito de Cartagena, en materia de contratación pública.
9. Expedir las circulares que en materia de contratación pública se requieran.

ARTÍCULO 15. INTEGRANTES DE LA UNIDAD ASESORA DE CONTRATACIÓN: Integran la Unidad Asesora de Contratación las siguientes personas:

1. Jefe Oficina Asesora Jurídica quien presidirá la unidad.
2. Asesor jurídico, coordinador de la Unidad Asesora de Contratación.
3. Abogado (s) especialista y/o con experiencia en contratación pública.
4. Asesor (es) financiero con experiencia en Contratación Estatal y/o administración pública
5. Asesor (es) Técnico.

ARTÍCULO 16. UNIDADES INTERNAS DE CONTRATACIÓN (UIC): Las Unidades Internas de Contratación (UIC), son las responsables de planificar, adelantar e impulsar el trámite administrativo previo para la contratación de las actividades necesarias para el desarrollo de sus programas y proyectos, así como el control y vigilancia de las mismas. Cada Secretaría de Despacho, Oficina Asesora o Dependencia contará con una Unidad Interna de Contratación (UIC), quienes estarán bajo la coordinación y orientación de la Unidad Asesora de Contratación (UAC) en la fase precontractual, de conformidad con lo establecido en el presente Manual de Contratación. Serán las encargadas de adelantar los procesos previos de la etapa precontractual, y contractuales que este manual asigne a cada una de las Unidades Ejecutoras, en cumplimiento estricto de los principios de contratación pública, en especial el de transparencia y selección objetiva y las políticas que fije el Comité Central de Contratación del Distrito.

Son funciones de las unidades internas de contratación (UIC) las siguientes:

- Las Unidades Internas de Contratación apoyaran a la Unidad Asesora de Contratación (UAC), en la labor de garantizar que los diferentes procesos, se tramiten y se sustancien con estricta sujeción a las normas de contratación estatal.
- Adelantar todas las actividades propias de la etapa preparatoria de la contratación en la respectiva dirección, de conformidad con lo dispuesto en el presente Manual de Contratación, el Estatuto General de la Contratación Pública y Decretos Reglamentarios de la materia.
- Elaborar el análisis del sector relativo al objeto del proceso de contratación, en los términos del artículo 15 del Decreto 1510 de 2013.
- Tramitar los certificados de registro en el Banco de Programas y Proyectos y obtener los certificados de disponibilidad presupuestal ante las dependencias que correspondan.
- Con la asesoría legal de la Unidad Asesora de Contratación (UAC) y acatando las políticas impartidas por el Comité Central de Contratación del Distrito, de la dependencia ejecutora en lo que corresponda, elaborar los análisis de mercado,



Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

estudios previos y el proyecto de pliego de condiciones de todos los procesos contractuales que adelante la dependencia como Unidad Ejecutora a la cual pertenecen, en cualquiera de sus modalidades.

- **Con el acompañamiento de la Unidad Asesora de Contratación, de la Secretaría de Planeación y de la dependencia ejecutora, garantizar el adecuado análisis de riesgos, agotando debidamente las etapas metodológicas de tipificación, estimación y asignación de los riesgos previsibles.**
- Con la asesoría legal de la Unidad Asesora de Contratación (UAC), la dependencia ejecutora que corresponda, adelantar de manera íntegra, la celebración de convenios o contratos interadministrativos, así como la suscripción de cualquier actuación contractual relacionada con contratos vigentes, ya sea adiciones, modificaciones, prorrogas, suspensiones, interpretaciones y liquidaciones, hasta el límite de la mínima cuantía.
- **Apoyar a la Unidad Asesora de Contratación (UAC) en la elaboración del proyecto de respuestas a las observaciones formuladas por los interesados en los procesos de contratación adelantados por la UAC pero de responsabilidad de la dependencia ejecutora a la cual pertenece la UIC; de igual manera en la elaboración y trámite del proyecto de acto de apertura, el pliego de condiciones definitivo, el proyecto de sustentación a las adendas modificatorias del pliego, el acta de cierre, el proyecto de acto de adjudicación de los procesos, el proyecto de minutas para los contratos, y los proyectos para los demás documentos soporte de las actuaciones contractuales de sus respectivas Dependencias, cuando así sea requerido por la Unidad Asesora de Contratación (UAC).**
- Una vez adjudicado y suscrito el contrato en aquellos procesos de competencia de la Unidad Asesora de Contratación (UAC), asumir el seguimiento y coordinación del trámite de perfeccionamiento y legalización de los contratos que incluye revisión, aprobación de pólizas, ingresar completa y oportunamente la información en los software dispuestos para el efecto, en los formatos dispuestos por la Contraloría Distrital para la rendición de los informes pertinentes, y hacer las publicaciones de las actuaciones que lo requieran y de los contratos conforme a la ley en el Portal de Colombia Compra y en los sistemas de difusión establecidos por el Distrito para la materia.
- **Coadyuvar en la revisión técnica y jurídica de toda la documentación de soporte de los procesos contractuales, a fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos legales exigidos por el ordenamiento jurídico.**
- Coordinar las audiencias que deban surtir en los diferentes procesos contractuales de la respectiva Dependencia y apoyar en aquellas donde es competencia de la UAC el desarrollo de los procesos de contratación, cuando sean requeridos.
- Velar porque se dé cumplimiento a los requisitos presupuestales previos a cada proceso.
- Proyectar para la revisión de la Unidad Asesora de Contratación (UAC) y de la oficina Asesora Jurídica, la decisión de los recursos formulados con ocasión de la actividad contractual y en general proyectar las respuestas a las observaciones que surcan en los procesos contractuales que sean de su competencia, y apoyar y acompañar en aquellos procesos de selección que sean de competencia de la UAC.
- **Participar en el Comité de Evaluación y Asesoría, apoyando la elaboración de los Informes de Evaluación y de las respuestas a las observaciones de los proponentes respecto de los mismos.**
- En coordinación con el interventor y/o supervisor designado para el efecto, hacer estrecho seguimiento, control y vigilancia de la ejecución y cumplimiento de los contratos, y atender los



Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

trámites necesarios para la suscripción de las actas de recibo a satisfacción, terminación y liquidación de los mismos.

- Preparar y presentar al Comité Central de Contratación a través de la Secretaría Técnica, informe mensual de los contratos celebrados, legalizados y puestos en ejecución por la respectiva Dirección o Dependencia, y de los contratos terminados y liquidados por la misma.
- Custodiar la documentación y archivos generados por la actividad contractual de la respectiva Dirección.
- Orientar y mantener informado al Director de la Dependencia ejecutora respecto del estado de los trámites y procedimientos que se adelantan.
- Remitir dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes a la (UAC) la planeación de los contratos a realizar en dicho periodo, de igual forma deberá remitir un informe de la contratación suscrita en el mes anterior.

ARTÍCULO 17. INTEGRANTES DE LAS UNIDADES INTERNAS DE CONTRATACIÓN:
Integran las Unidades Internas de Contratación las siguientes personas:

1. **Servidor Público con competencias contractuales.**
2. **Asesor (es) jurídico(s) con conocimientos y experiencia en contratación pública.**
3. **Asesor (es) financiero (s).**
4. **Asesor técnico (es) según el contrato de que se trate.**

De cada equipo, sólo uno de sus integrantes por dependencia, podrá encargarse del traslado de la documentación de la contratación ante las Dependencias que hacen parte del trámite contractual, y será este quien tendrá la interlocución con las demás dependencias y con la Unidad Asesora de Contratación (UAC).

Las Dependencias ejecutoras remitirán por escrito a la Unidad de Asesora de Contratación, la relación de servidores públicos y/o contratistas que harán parte de los Unidades Internas de Contratación responsables del trámite de la contratación en cada una de ellas.

En los procesos de contratación por convocatoria pública, en los que por su complejidad deba conformarse un equipo interdisciplinario más amplio o especializado para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones y pliego de condiciones definitivo, el Secretario, Asesor o Director de la Dependencia correspondiente deberá proveer el personal profesional adicional que se requiera, según los requerimientos de la Administración.

En los eventos en que deban hacerse cambios en la designación de los referidos profesionales, se procederá del mismo modo informando por escrito a la Unidad Asesora de Contratación.

El Director de la dependencia respectiva será responsable de la interrupción del proceso o procesos de contratación por causas atribuibles a la ausencia temporal o definitiva del profesional o profesionales designados para apoyar la etapa precontractual.

Los miembros de la Unidad Interna de Contratación deberán tener conocimiento de los programas y proyectos de inversión de competencia de la Dependencia a la cual estén vinculados, y de los procesos y procedimientos de contratación previstos en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, en el Decreto 1510 de 2013 en el presente Manual de Contratación y en las demás normas que regulen la materia.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

Estos Equipos actuarán en coordinación con los funcionarios de dirección de cada una de las Dependencias ejecutoras y sus respectivos asesores, quienes conjuntamente serán los responsables de la eficiencia, eficacia y celeridad de los trámites de la contratación y en todo caso, su actuación deberá estar basada en los principios constitucionales y legales previstos en las normas que regulan la materia.

(...)

ARTICULO 21. ACTIVIDAD CONTRACTUAL: La actividad contractual del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias se desarrollará a través de las distintas direcciones u oficinas asesoras responsables de la ejecución de los programas y proyectos de su competencia, en las siguientes etapas:

- La precontractual
- La contractual
- La post contractual" (Negrillas y subrayas fuera de texto)

MANUAL DE FUNCIONES DEL DISTRITO DE CARTAGENA (DECRETO 1701 DE 2015)⁷, LAS EXIGENCIAS EN CUANTO AL PERFIL 10-055 QUE HACE REFERENCIA AL DIRECTOR DE DEPARTAMENTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE, ESTABLECIENDO:

(...)

"III.PROPOSITO PRINCIPAL.

Dirigir proyectos que fijen las políticas para garantizar la eficacia y la eficiencia de los programas de tránsito, transporte movilidad en el Distrito de Cartagena, que conlleven a la seguridad en las vías, el transporte vehicular automotor, no automotor y de los peatones.

IV.DESCRIPCION DE LAS FUNCIONES ESENCIALES

- 1. Planear, dirigir, coordinar administrar y garantizar el cumplimiento efectivo de las políticas, programas y acciones de la Administración Distrital en materia de Tránsito y Transporte.**
- 2. Preparar los proyectos de actos administrativos relacionados con actividades de transporte y tránsito que deben ser suscritos por el Alcalde Mayor.**
- 3. Ejecutar los programas y campañas que se deban aplicar de acuerdo con las políticas de la administración en materia del transporte y tránsito.**
- 4. Participar en el proceso de la enseñanza de las normas de tránsito y transporte procurando procesos educativos permanentes utilizando los métodos pedagógicos más adecuados.**
- 5. Planear las medidas con relación con el uso de las vías, espacio público peatonal, sistema de señalización, seguridad, rutas, terminales de transporte, estacionamientos, parqueaderos y las actividades relacionadas con el tránsito y transporte en el Distrito.**

⁷http://www.cartagena.gov.co/Documentos/2016/Transparencia_y_aip/Manual%20de%20funciones%20decreto%201701.pdf





Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

6. Monitorear las normas de tránsito y transporte, utilizando para ello métodos preventivos involucrando a la ciudadanía en general.

7. Indicar las rutas, horarios, tarifas e imponer sanciones a las empresas transportadoras para lograr la adecuada prestación del servicio público del transporte terrestre en el Distrito.

8. Proyectar los estudios respectivos para la correcta asignación de rutas y horarios en la prestación del servicio de transporte urbano y suburbano, de pasajeros, mixtos; al igual que proyectar los actos que deba firmar el Alcalde Mayor en materia de fijación de tarifas de transporte.

9. Aplicar las infracciones que se ocasionen en relación con actividades de transporte y de establecer las sanciones de acuerdo con las normas vigentes.

10. Ejecutar proyectos y programas utilizando conocimientos, técnicas y sistemas que generen acciones relacionadas con la consecución de un tránsito ágil, seguro y ordenado a través de sus diferentes secciones y grupos.

11. Aplicar las medidas de carácter reglamentario y sancionatorio cuyas atribuciones y delegaciones le confieren las normas vigentes.

12. Ejecutar las gestiones y actuaciones correspondientes al cobro coactivo derivado de las obligaciones impagadas al DATT.

13. Proyectar las respuestas de las acciones populares, de cumplimiento, de tutelas donde se encuentre vinculado el Departamento a su cargo.

14. Revisar las apelaciones relacionadas con actuaciones de competencia del grupo de trabajo conocido como Inspección de Tránsito.

15. Aplicar los sistemas de control de gestión para los procesos que se generen en el DATT.

16. Diseñar medidas para mantener la señalización, semaforización y demarcación en óptimas condiciones.

17. Diseñar la asignación oportuna por parte del Ministerio de Transporte de las asignaciones de rango.

18. Organizar la contratación que corresponda a las necesidades del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte.

19. Identificar la firma mecánica en las actuaciones que corresponda al interior de la entidad.

20. Organizar el proyecto del plan de desarrollo y acción que le corresponde cumplir al DATT.

21. Organizar los mecanismos necesarios de participación ciudadana y quejas y reclamos en el DATT.

22. Aplicar y cumplir las metas consignadas en el plan de acción de la entidad.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

23. Las demás que le sean asignadas y que estén acordes con la naturaleza del cargo y el área de desempeño" (Negrillas y subrayas fuera de texto)

Por lo tanto, con base en los fundamentos legales y jurisprudenciales antes expuestos procede el Despacho a resolver el caso concreto.

CASO CONCRETO

En el caso particular, de acuerdo a los antecedentes expuestos, se extrae que, la demanda objeto de estudio se presentó con la finalidad de obtener la protección del derecho e interés colectivo a la Moralidad Administrativa, y que como consecuencia de dicho amparo, se deje sin efectos la resolución No. 4684 de 17 de julio de 2018, por medio de la cual se adjudicó el proceso de selección adelantado bajo la modalidad de concurso de méritos No. CMA-UAC-002-2018 - cuyo objeto era contratar la consultoría para elaborar los estudios de diagnóstico tendientes a determinar la forma, estructuración y escogencia del operador que prestara el servicio de apoyo a la gestión del tránsito en el distrito de Cartagena -, así como el contrato de consultoría que resultó de dicho concurso de méritos No. CMA-UAC-002-2018.

En respaldo de sus pretensiones, la parte accionante, en síntesis, adujo, que durante el proceso de contratación se presentaron varias de irregularidades, entre las cuales, mencionó, que el contrato de consultoría excedió por mucho las competencias que le son atribuibles a un consultor de la naturaleza del que se dio en el presente caso, ya que, se dejó en cabeza de éste, actividades de tipo decisorio que solo pueden ser ejercidas, de acuerdo con el manual de funciones y el de contratación, por servidores públicos con competencias contractuales, agregando, que en el caso de los entes consultores, sus actividades entrañan la labor de establecer una hoja de ruta a la entidad contratante que a su turno será la que decidirá por cuál de las alternativas propuesta opta, pero bajo ninguna circunstancia podrá el consultor coadministrar con la entidad en la toma de decisiones.

Y agregó, que otra irregularidad que se advirtió, consiste en que los miembros del equipo mínimo de trabajo del este Consultor, no cumplieron con el requisito de la experiencia exigido en el pliego de condiciones.

A su turno, el DISTRITO DE CARTAGENA, manifestó, que adelantó el proceso de contratación que es solicitado se declare la nulidad con apego a la Ley de contratación estatal y con respeto de los principios en que está basado, dando a conocer las reglas del proceso, respetando los tiempos de la misma, contestando las observaciones a los pliegos como manda la Ley, por lo que, considera, que no se puede pretender que se cambien las reglas de un concurso de mérito por otras que se encuentran fuera de lo establecido en Ley de contratación estatal vigente, después de adjudicado y vencido el termino del contrato.

Con base en lo anterior, solicitó negar las pretensiones de la demanda.

De otro lado, el CONSORCIO CONSULTORIA Y TRANSITO DE CARTAGENA, en resumen, planteo que la parte demandante, no aportó las pruebas que demuestren los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se reclama con la demanda, ya que, no aportó "*los contratos solicitados en el acápite de pruebas mediante oficios 769 y 770 a los municipios de Curumani y San Onofre*"; que, en éste caso se presentó el fenómeno jurídico conocido como hecho superado, según sostuvo, debido a que el acto administrativo objeto de adjudicación ya se convirtió en un contrato estatal que fue ejecutado y liquidado; que, la presente acción popular es improcedente para declarar la nulidad de actos administrativos y contratos estatales, ya que, el cumplimiento de las cláusulas contractuales y las garantías se puede hacer efectivo a través de las acciones contenciosas. Con base en lo anterior, solicitó negar las pretensiones de la demanda.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

Pues bien, luego de realizar el análisis de los planteamientos y las pruebas presentadas por las partes e intervinientes vinculadas en esta acción constitucional, advierte el Despacho, que en las actuaciones dentro de las cuales se expidió la resolución No. 4684 de 17 de julio de 2018, por medio de la cual se adjudicó el proceso de selección adelantado bajo la modalidad de concurso de méritos No. CMA-UAC-002-2018 - cuyo objeto era contratar la consultoría para elaborar los estudios de diagnóstico tendientes a determinar la forma, estructuración y escogencia del operador que prestara el servicio de apoyo a la gestión del tránsito en el distrito de Cartagena, y se suscribió el contrato de consultoría que resultó de dicho concurso de méritos No. CMA-UAC-002-2018, si se vulneró el derecho e interés colectivo a la Moralidad Administrativa, por las siguientes razones:

Conforme a los lineamientos expuestos por el Honorable Consejo de Estado nos encontramos ante la vulneración flagrante de la moralidad administrativa, cuando con la conducta activa o pasiva, ejercida por la autoridad o el particular, se presenta una trasgresión al ordenamiento jurídico, a los principios legales y constitucionales que inspiran su regulación, transgreden la ley en forma burda, especialmente a los relacionados con la Administración pública.

Y en el caso particular, hecha una confrontación directa entre las reglas contractuales que constituyen la consultoría, y los Decretos 1592 de 2013 (Manual de contratación para el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias) y 1701 de 2015 (Manual de funciones del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias), la misma permite advertir que dentro de las reglas contractuales que constituyen la consultoría, existen unas, en virtud de las cuales se delegan al contratista (ente consultor) funciones que están en cabeza de la administración, lo cual, se denota, toda vez que, en virtud de dicha actuación contractual al ente consultor se le dotó de facultades contractuales para escoger al operador que prestara el servicio de apoyo a la gestión del tránsito en el distrito de Cartagena.

Mírese:

ALCANCE DEL OBJETO: "El contratista se comprometerá con el Distrito, en el marco del objeto contractual a ejecutar el proyecto, en tres etapas a saber:

(...)

"1. ACTIVIDADES DE ORDEN LEGAL

Los productos de orden legal que se entregarán al Distrito de Cartagena son:

(...)

d. Convocatoria para la escogencia del operador: Esto implica i) Asesoramiento para la definición de los requisitos jurídicos, de los documentos del proceso de selección del operador con sus anexos y apéndices, ii) Elaboración de los estudios previos y la convocatoria al operador, iii) Acompañamiento en la evaluación de los requisitos jurídicos exigidos en la convocatoria y presentados por los oferentes, iv) Revisión de las propuestas recibidas durante el proceso de selección, v) Asesoramiento en la elaboración de las adendas y de las respuestas a las Observaciones y comunicaciones de los interesados.

e. sustanciar los documentos mediante los cuales se selecciona al operador.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

(...)

2. ACTIVIDADES DE ORDEN FINANCIERO

(...)

“g. Asesoramiento durante la etapa de convocatoria del socio estratégico: lo cual comprende i) el apoyo en la definición de los requisitos financieros, sus anexos y apéndices, ii) Acompañamiento en la evaluación de los requisitos financieros exigidos en la convocatoria y presentados por los oferentes, iii) elaboración de las respuestas a las Observaciones y/o comunicaciones de orden financiero presentados por los interesados.”

(...)

“3. ACTIVIDADES DE ORDEN TÉCNICO”

(...)

“f. Asesoramiento durante la etapa de convocatoria del operador: lo cual comprende i) El apoyo en la definición de los requisitos técnicos, sus anexos y apéndices, ii) Acompañamiento en la evaluación de los requisitos técnicos exigidos en la convocatoria y presentados por los oferentes, iii) Elaboración de las respuestas a las Observaciones y/o comunicaciones de orden técnico presentados por los interesados.”

Funciones o facultades contractuales éstas, que, por disposición legal, en principio, se encuentran atribuidas al Director del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte (DATT), así como al COMITÉ CENTRAL DE CONTRATACIÓN, UNIDAD ASESORA DE CONTRATACIÓN (UAC) y UNIDADES INTERNAS DE CONTRATACIÓN (UIC).

Sin embargo, muy a pesar de lo dispuesto en los Decretos 1592 de 2013 (Manual de contratación para el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias) y 1701 de 2015 (Manual de funciones del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias), y como un claro desconocimiento de las facultades de las dependencias administrativas antes mencionadas, al ente consultor, se le dotó de potestades contractuales para escoger al operador que prestará el servicio de apoyo a la gestión del tránsito en el distrito de Cartagena, sin que ni siquiera se haya consignado en los estudios previos justificación alguna para ceder o conferir dicho poder al contratista, o porque ante dicha necesidad contractual del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte (DATT), ésta no podía ser satisfecha por la Unidad Interna de Contratación de la entidad, con las directrices del Comité Central de Contratación y de la Unidad Asesora de Contratación, y precisamente, con la participación del Director de dicha entidad, en cumplimiento de los principios de planeación y economía; lo cual, igualmente denota un claro desconocimiento de que en la estructura administrativa del Distrito de Cartagena existen entes internos con personal altamente especializado en todos los temas de contratación estatal, tal y como se extrae del manual de contratación.

Pero, a más de lo anterior, se advirtió, que, en dicho acontecer contractual, desde la elaboración misma de los estudios previos se violaron principios de la contratación, tales como: los principios de planeación y economía, así como los artículos 3 (Fines de la contratación estatal), 11 (competencia para dirigir licitaciones o concursos y celebrar contratos estatales), y 12 (Delegación para contratar) de la ley 80 de 1993, por cuanto sin existir justificación alguna en los estudios previos se dejan en cabeza del contratista potestades contractuales que conforme al estatuto de





Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

contratación estatal y Decreto 1592 de 2013 (Manual de contratación para el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias) solo pueden estar en cabeza de la administración; lo que, al mismo tiempo, representó un desplazamiento de las funciones que corresponden al director del DATT, y así, un claro desconocimiento del mandato del artículo 122 Constitucional, presentándose dicha actuación como una trasgresión a las potestades regladas y discrecionales, ya que, estas últimas exigen el uso de un criterio responsable e informado, y no se observa el cumplimiento de ello.

Por manera que, como en el caso particular, se presentó una trasgresión de la ley en forma grosera, ya que, dentro de la actividad contractual estudiada se dio de manera abultada un desconocimiento del ordenamiento jurídico, de los principios legales y constitucionales que inspiran la correcta actuación de la Administración pública, resulta forzoso concluir que en el caso bajo estudio se presentó la vulneración flagrante de la moralidad administrativa; lo cual hace necesario brindar la protección de dicho derecho, y de la misma forma teniendo en cuenta que se presenta una presunta falta disciplinaria se ordenará compulsar copia a la Procuraduría General de la Nación, para que investigue de acuerdo a sus competencias.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el apoderado del Consorcio Consultoría y Transito de Cartagena, aportó el acta de liquidación del contrato No. 0271-2018 de fecha 03 de agosto de 2018 – cuyo objeto era *"contratar la consultoría para elaborar los estudios de diagnóstico tendientes a determinar la forma, estructuración y escogencia del operador que prestará el servicio a apoyo a la gestión del tránsito en el distrito de Cartagena"*-, suscrita el 24 de mayo de 2019, en la cual, se consignó que el DISTRITO DE CARTAGENA y el CONSORCIO CONSULTORÍA Y TRANSITO DE CARTAGENA, daban por terminado dicho contrato, aceptando y liquidando el mismo, y como quiera que según lo ha enseñado la Jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, la acción popular no es el mecanismo para anular actos administrativo ni contratos, en aras de materializar la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa, como consecuencia de dicho amparo, se le exhortará al DISTRITO DE CARTAGENA, para que en lo sucesivo se abstenga de desconocer el ordenamiento jurídico, los principios legales y constitucionales que inspiran la correcta actividad contractual de la Administración pública, y especialmente, se abstenga de desconocer que dentro de la estructura administrativa del DISTRITO DE CARTAGENA existen entes internos con competencia para la contratación estatal y con personal altamente especializado.

Por lo que,

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRASE que existió vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa.

SEGUNDO: AMPÁRESE el derecho colectivo a la moralidad administrativa, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En consecuencia, **SE EXHORTA** al DISTRITO DE CARTAGENA, para que en lo sucesivo se abstenga de desconocer el ordenamiento jurídico, los principios legales y





Radicado No. 13-001-33-33-008-2018-00256-00

constitucionales que inspiran la correcta actividad contractual de la Administración pública, y especialmente, se abstenga de desconocer que dentro de la estructura administrativa de dicho ente territorial existen entes internos con competencia para la contratación estatal y con personal altamente especializado.

CUARTO. CONFORMASE el Comité de Verificación de que trata el artículo 34 de la ley 472 de 1998 integrado por los actores populares; un delegado del Ministerio Público ante este Despacho, Alcalde de Distrito de Cartagena de Indias, el Director del Departamento Administrativo de Transporte y Tránsito- DATT y la Personería Distrital, comité que hará seguimiento al proceso de cumplimiento de las órdenes emitidas en la presente sentencia. el Alcalde de Distrito de Cartagena de Indias, los

QUINTO: PREVÉNGASE al Distrito de Cartagena de Indias para que se abstenga de volver a incurrir en las omisiones causantes de la violación de los derechos colectivos a la moralidad administrativa. Adviértasele que el incumplimiento de una orden judicial proferida en una acción popular acarrea sanción de multa conmutable en arresto, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. (Ley 472 de 1998, artículo 41).

SEXTO: COMPULSAR copia a la Procuraduría General de la Nación del presente expediente teniendo en cuenta que se presenta la comisión de una presunta falta disciplinaria, para lo de su competencia.

SEPTIEMBRE: REMÍTASE copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo para los fines previstos en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ENRIQUE ANTONIO DEL VECCHIO DOMINGUEZ

Juez