

# Ecuación económica del contrato de obra de pliego tipo, en la reactivación económica por covid-19

Camilo Andrés Mesa Acosta

Francisco Javier Mora Castro

Estudiantes de la Maestría en Derecho Público

Universidad Mariana

## Resumen

El presente artículo muestra el análisis y la reflexión de la problemática generada por covid-19 y el proceso de reactivación económica en Colombia, para el año 2020, enfocándose específicamente en el sector de la construcción. Por lo tanto, se analizará, desde la perspectiva jurídica, el contrato de obra celebrado por pliego tipo de infraestructura vial, con el propósito de brindarle, al lector, un esquema desde una posición particular del Derecho y la Ingeniería Civil, en pro del bienestar social, económico y laboral, que genera un proceso de reactivación ante la crisis en virtud del principio de ecuación contractual.

*Palabras clave:* imprevisión, contrato, estatal, covid-19, ecuación, contractual, pliego, infraestructura.

Colombia, durante la última década, se ha convertido en un país que ha fundado aspectos positivos en el sector de la construcción, tales como generación de empleo; ampliación de la visión estructural y constructiva, dirigida al área específicamente de vías; edificaciones; acueductos, y diversos elementos que se incluyen dentro del marco de la construcción de obras de tipo civil, que han llevado a generar acciones laborales y contractuales, las cuales se han visto amenazadas por la llegada del covid-19 a principios del año 2020.

Por tanto, es necesario reflexionar sobre un aspecto relevante como lo es el coronavirus, donde todo el planeta, en general, conoce su fatalidad, sintomatología y desarrollo de este virus pandémico, que ha doblegado al mundo entero y ha perjudicado, a nivel económico, a todos los sectores de desarrollo y crecimiento de los países, sin distinción alguna. Cabe señalar que aquellos países que están en vía de desarrollo, como el caso de Colombia, se ven más afectados que otros países considerados potencias mundiales, como Estados Unidos, Rusia y China.

Así las cosas, es necesario entender que cada país o región hace un manejo propio de los proyectos relacionados con la infraestructura y la construcción, de manera más

específica, y dependiendo de los recursos monetarios, naturales, y de otros aspectos, que de manera intrínseca se inmiscuyen y se deben analizar para la ejecución de un proceso en el área de la Ingeniería Civil, los desafíos se mantienen y deben ser un punto de partida ecuánime en cualquier lugar, permitiendo que la evolución se genere paulatinamente en pro del crecimiento del país.

Con la llegada del virus a Colombia, la economía decayó de tal manera que se vieron afectados todos los sectores por el cierre temporal de las empresas; el aislamiento preventivo obligatorio, al que el mundo debió someterse; la falta de fábricas de ejecución y venta de implementos relacionados con todas las áreas competitivas y económicas, así como la complejidad de los enormes impactos sobre la sociedad; razones para analizar el proceso de reactivación económica en el país.

Dentro del marco del impulso económico de Colombia, el eje competitividad marca el perenne principio de la política pública de turno, situación que se afectó con el covid-19. Cabe mencionar que se entiende como competitividad a todos los factores asociados a la producción que, dentro de un marco de oportunidad, brindan un beneficio económico y de comercialización del producto interno bruto. Producto que, en la primaria

realista de nuestra economía, recae sobre la producción agrícola y ganadera del sector rural, y disperso geográficamente en la nación; sin embargo, durante la pandemia, el orden de priorización de reactivación económica, en el país, cambio totalmente, teniendo en cuenta que la construcción se ha convertido en un sector fundamental en el crecimiento económico. Por ello, las obras civiles iniciaron el proceso de reactivación económica en el país estableciendo procesos de contratación que mitiguen el daño laboral generado a los empleadores y empleados, y propiciando aspectos que benefician a las dos partes.

Garrides (2020) manifiesta, en uno de sus análisis, algunas de las medidas adoptadas en Colombia frente a la crisis sanitaria por coronavirus, por ejemplo,

las modificaciones a disposiciones normativas sobre límites en las adiciones y prorrogas a los contratos de concesión. Se establece que los contratos pueden prorrogarse por encima de los límites de ley, para compensar los impactos que los bajos niveles de tráfico han podido generar. (p. 4)

En este orden de ideas, es claro que, dentro del contexto de contratación estatal, en Colombia, las agremiaciones de mayor participación y trabajo en prospecto de mediadores para la implantación de las metas sectoriales públicas del Estado son las del sector de la construcción. Sector integrado por jurídicos misionales a la construcción de infraestructura vial, y naturales idóneos para el cometido, como los ingenieros civiles, de vías, transporte, tránsito, y demás profesionales afines a la naturaleza del impacto vial asociado, siendo dicho gremio el punto de partida para una reactivación económica, tal como se menciona en párrafos anteriores.

En este contexto, las comunidades interactivas en calidad de contratistas del Estado deben recurrir a vías administrativas de conciliación de controversias, que permitan cohesionar las agremiaciones teóricas y aplicadas, a fin de construir mecanismos de participación, objetivos eficientes y de inclusión justa para las partes, en un marco económico y equitativo, y que prevenga acciones de restablecimiento de derecho en las partes.

Es así como este artículo surge de la evaluación de los proyectos de infraestructura asociados a la implementación de factores de calidad correspondientes a garantía suplementaria y mantenimiento adicional, en aplicación a la disposición de la Ley 1882 de 2018 y el Decreto 342 de 2019, y la actual vivencia mundial relacionada con el covid19.

Aspecto asociado que denota, en primer lugar, la ausencia de participación de agremiaciones constructoras en la consolidación de un documento tipo de vinculación de privados a los fines del Estado. En segundo lugar, pero no menos importante, refleja la teoría jurídica de un Estado carente de investigación acción participativa en su comunidad obrera, profesional, comercial y mercantil, al momento de afrontar una crisis sanitaria que ha perjudicado a toda la sociedad.

Falencias que, en el marco investigativo de la aplicación de principios administrativos regulatorios de la contratación estatal, ejercen revisoría sobre la eficacia en la aplicación de los mismos, y planifica un marco regulatorio de solución de conflictos basado en el restablecimiento de la ecuación contractual con base en la teoría de la imprevisión por hechos de la naturaleza, como lo que pasa actualmente con el coronavirus.

La Red Cultural del Banco de la Republica de Colombia también realizó un proceso investigativo, en el año 2017, sobre el tema de reactivación económica en circunstancias diferentes a la pandemia, donde una las acciones que normalmente llevan a cabo los gobiernos para reactivar la economía de sus países se encuentra en poner en marcha políticas de generación de empleo y de incentivos al consumo, teniendo en cuenta aspectos relacionados con la contratación, esperando obtener resultados que permitan el crecimiento de la empleabilidad, la producción de bienes y servicios y el mejoramiento del bienestar social, empresarial y económico.

Pese a ello, la necesidad económica del hombre en comunidad, consecuente con sus fines políticos, sociales y comerciales direccionados a una reactivación, le permite hacer uso responsable de los recursos ambientales renovables y no renovables, en procura de un suplemento de las necesidades básicas, de manera equitativa e igualitaria en sus habitantes.

En este sentido, el Estado, dentro su norma fundante y dentro de la legislación doctrinal vigilante de cometidos sociales, regula el principio de planeación como regla de supervisión a priori de las acciones, factores, riesgos y beneficios en las adquisiciones del Estado.

Además, desde la perspectiva de la función administrativa, según se describe en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, se señala como función de quien intervenga en la contratación estatal “la obligación de analizar el riesgo del no cumplimiento del objeto a contratar con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato”.



Siendo así, el presente análisis brindará, de manera oportuna, un marco experimental de contexto de una realidad latente exploratoria en la consecución de un cometido teórico, que marque hito dentro de la implementación de documentos tipo para la selección de oferentes. Hito que imprima un presente práctico para la reformulación de factores de escogencia de proponentes, basados en su capacidad técnica, jurídica y financiera, mas no en errados factores de calidad, que manifiestan el oportunismo de un Estado por suplementar su deber ante las imprevisiones naturales de su territorio, como lo sucedido en la época actual, donde, claramente, el país y el mundo debieron tomar las armas necesarias para combatir un enemigo no visible, pero perjudicial en todos los sentidos, llevando a la población, gobernantes, comerciante y, en fin, todo el campo económico, social, educativo, político, y de cualquier otro tipo a replantear las acciones en pro de dar continuidad a la normalidad con la cual el mundo venía desarrollándose en el último trimestre del año 2019.

Todos los procesos relacionados con la reactivación económica, comprendido en el contexto legislativo contenido en la Ley 1882 de 2018, que establece acciones progresivas de implementación de pliegos tipo, en acción a la labor de CCE en regular un sistema de contratación, a través de la construcción de versiones documentales (en este caso, la 2.a versión de pliegos tipo para infraestructura vial) para prever de un mecanismo administrativo eficaz a la necesidad de lucha anticorrupción y de activación comercial y económica.

Vallejo (2020), director de la revista Apuntes del Cenes, menciona, en uno de sus artículos, lo siguiente:

Por otro lado, en la reactivación económica y en la creación de empleo es clave el sector de la construcción, pues es un sector que impulsa otras actividades, ya que genera una creciente demanda de otros sectores económicos; aún más, dado el déficit habitacional, constituye una fuente de alto potencial de crecimiento. Este sector presentaba unos indicadores preocupantes antes de la aparición de la pandemia, pero, posteriormente, por la reapertura de la construcción se redujo el efecto. (p. 8)

Frente al planteamiento expuesto, cabe señalar la importancia que, desde la particularidad de la situación que se vive en la actualidad, sectores de trabajo como la construcción ha generado que se despliegue todo marco contractual y generación de empleabilidad frente a áreas de desempeño que de una u otra manera se han visto beneficiadas, permitiendo la regularidad del esquema económico y normativo, con el objetivo de propiciar un fin benéfico para aquellos que se vinculan como empleados, beneficiando cada

uno de sus procederes y amparando bajo las leyes y jurisprudencias expuestas dentro de los artículos y en la Constitución Política, como también, respaldando a aquellos que en su rol de contratistas llevan a costas la responsabilidad de satisfacer un gremio complejo y de brindar la posibilidad, a través de la ejecución de las diversas obras y la celebración de contratos específicos de acuerdo a los pliegos contractuales, de generar empleo diverso y continuo, permitiendo la reactivación económica y mitigar la pobreza y escases que se ha generado y que es evidente en todo el plano social colombiano.

Así mismo, teniendo en cuenta el planteamiento del presente artículo, la retroalimentativa del sistema normativo desde la perspectiva del contratista, accionando el principio de responsabilidad de la función administrativa en los funcionarios públicos asociados al mecanismo de formulación e implementación de factores de escogencia de proveedores del Estado. Ahora bien, es preciso señalar que el punto de equilibrio del contrato corresponderá a las cargadas y prestaciones asociadas a cada parte, en el momento de suscripción del acto jurídico (contrato). Entendiéndose que estas deberán ser compensatorias y proporcionales a la onerosidad planificada, debido a que el contratista realiza una oportuna y eficaz revisión de los estudios previos, análisis del sector, y demás factores asociados al proceso de contratación, de acuerdo con el principio de planeación y publicidad. Estableciendo, así, una utilidad proyectada, esperada y afectada en orden de supuestos previsibles

En este sentido, Forero (2017) concluye:

El principio de equilibrio económico del contrato consiste en la igualdad de cargas que las partes del contrato deben soportar en virtud de los derechos y obligaciones que les asisten. Este equilibrio puede resultar afectado, entre otros, por el acaecimiento de riesgos. Es notorio que en los contratos estatales encontramos riesgos que pueden afectar la ecuación financiera contractual, tales como: 1) directos, emanados por las partes; e 2) indirectos, derivados de los agentes externos a las partes. Estos riesgos deben ser analizados en el pliego de condiciones. (p. 56)

Desde la perspectiva social, la identificación de factores asociados al restablecimiento del equilibrio económico en las partes coadyuva al bienestar y dignificación de la interacción ciudadanía-Estado, en procura de preservar la igualdad de las partes y, así, dar soberanía al Estado Social de Derecho, que enorgullece la Constitución, además de brindar a los colaboradores del Estado una oportunidad laboral justa y oportuna en materia de onerosidad y economía.

Respecto a ello,

cuando las condiciones económicas pactadas a la celebración del contrato, se alteran en perjuicio de una de las partes (contratante-contratista), como consecuencia de hechos que no le son imputables y que ocurren con posterioridad a la celebración del contrato, surge el deber de reparar la ecuación financiera del contrato. (Aponte y Gamarra, 2011, p. 425)

Es importante advertir que no es viable aplicar el principio de la buena fe para el contratista cuando al asumir riesgos adicionales a los normales de la contratación pretendiera que la administración le reconociera los mayores costos por la ocurrencia de los mismos.

El manejo gradual de los procesos económicos en Colombia, a raíz de la pandemia por covid-19, ha permitido que se incluyan estrategias participes a cada región, teniendo en cuenta el sector y la particularidad del mismo, en especial en sectores como el de la construcción y automotriz, que han generado grandes aportes y ganancias al país en general. Por ello, en cuanto a la construcción, los contratos y pliegos tomaron particularidades que permiten mantener la economía con la cual venían ejecutándose proyectos de obra, con el fin de transformar la visión de Colombia y llevar al país hacia el crecimiento en infraestructura.

En este contexto, los contratistas son los medios de consecución de los fines del Estado. Las realidades empresariales nacionales deben ser consecuentes con su deber y accionar de manera imperante ante los procedimientos administrativos del Estado. Todo ello, mediante acciones de supervisión, vigilancia, control y revisoría de la normativa legislativa, a fin de afianzar la interacción de la ciudadanía con la institucionalidad pública, particularmente con una de las áreas de reactivación como lo es la construcción.

Es así, como el estudio de la problemática jurídica evidenciada con la reactivación deslumbra la participación ciudadana como un mecanismo de protección y prevención ante los efectos del desconocimiento de la institucionalidad moderna en la aplicación del marco jurídico legislado, evitando sentencias judiciales por inequidad en la constitución de la onerosidad en contratos estatales de obra.

Así mismo, la retroalimentación del sistema normativo, desde la perspectiva del ejecutor y de sujeto técnico de disposición de la norma, es incluir investigación acción aplicada como elemento de compensación ante la distancia del sistema legislativo nacional, con la realidad que somete el territorio.

De esta manera, será posible contextualizar el sistema legislativo con el marco de realidad técnica del ejecutor; acción que las instituciones correspondientes han debido implementar para generar la posibilidad de mantener la economía colombiana y salir de la crisis que el coronavirus ha propiciado, posibilitando diversos mecanismos de conciliación entre agremiaciones jurídicas y técnicas respecto a la visión de implementación de pliegos tipo para infraestructura vial y obras civiles en general.

Así las cosas, se deja de lado al ciudadano con su postura de observador en la contratación estatal, para que sea reubicado a un sujeto activo en la estructuración del régimen de contratación pública.

Adicionalmente, la reestructuración económica, a partir de la pandemia, ha permitido amplificar la flexibilidad del principio de planeación en la contratación pública, debido a que su propósito se extenderá de manera ex-post con la vigilancia de la puesta en marcha del producto y con el régimen de responsabilidades de los intervinientes sobre los sometimientos al mismo; e iniciará con el análisis del sector y con la parametrización de factores asociados a la selección objetiva del proceso.

De igual manera, el orden de planeación será concebido con la eficacia del marco normativo dispuesto por la institucionalidad de turno (por lo pronto CCE) sobre la directriz de aplicación de pliegos tipo, entendiéndose que la dogmática jurídica constitucional antecede al perjuicio positivo de la norma.

Por lo tanto, se comprende que todo el proceso de reactivación económica dentro del sector de la construcción prevé el punto de partida para el ajuste a la implementación de pliegos tipo, involucrando a las agremiaciones competentes por idoneidad (técnicos) a la consecución de un producto objetivo, estable, igualitario entre las partes, y acorde a la realidad de la naturaleza de nuestro país. De igual forma, se pretende incluir este aporte en los documentos tipo para todo tipo de infraestructura (según contempla la Ley 1882 de 2018), debido a que la finalidad es acorde a la totalidad del espectro de aplicación del contrato estatal de obra.

Del mismo modo, afianza la multidisciplinariedad del Derecho con otras disciplinas que, si bien dispone, no involucra en sus actuaciones. Es así como esta modalidad de exploraciones, dentro de lo concerniente a todo un proceso de reactivación económica del sector de la construcción vista desde el plano jurídico, permite ratificar que el Derecho como ciencia persigue la finalidad de regular un sistema normativo eficiente, eficaz e idóneo con las necesidades de la sociedad, que en tiempos de pandemia necesita de todo el respaldo



para promover y exigir, de manera equitativa, la continuidad laboral, independientemente del lado en el que se encuentre, es decir, sea contratista o empleado.

De ahí que, Reyes (2020) resalta de manera imperante:

Nadie contrata para perder o, por lo menos, esa no es nuestra lógica original. Cuando un empresario negocia un contrato, ordinariamente ha puesto en marcha una serie de actividades administrativas para honrar las obligaciones y obtener el beneficio esperado de la contratación. Sin embargo, luego de la celebración pueden ocurrir hechos inesperados que, aunque no imposibilitan el cumplimiento de las obligaciones, sí las dificultan de forma extrema, haciéndolas tan onerosas que el contrato pierde total sentido y finalidad para la parte obligada o afectada. (párr. 4)

Reyes, L. (2020, 25 de junio). Covid-19 y la teoría de la imprevisión. Asuntos: legales. <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/luis-fernando-reyes-ramirez-3010945/covid-19-y-la-teoria-de-la-imprevision-3022483#:~:text=Nadie%20contrata%20para%20perder%20o,beneficio%20esperado%20de%20la%20contrataci%C3%B3n>.

Vallejo, L. (2020). Efectos de la reactivación económica en Colombia. *Apuntes del Cenes*, 39(70), 7-9. <https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n70.2020.12035>

### Referencias

Aponte, E. y Gamarra, M. (2011). El hecho del príncipe como causal de rompimiento del equilibrio económico en los contratos administrativos. *IUSTITIA*, 9, 421-237. <http://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/IUSTITIA/article/viewFile/906/707>

Barajas Villarreal, Viviana Beatriz (2015). *La teoría de la imprevisión como garantía del equilibrio económico contractual* [Tesis de especialización]. Universidad Santo Tomas.

Decreto 342 de 2019. (2019, 5 de marzo). Presidente de la República de Colombia. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=90750](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=90750)

Forero, C. (2017). Los riesgos y la ecuación económica en los contratos estatales. *Temas y Reflexiones*, 6, 43-57.

Garrigues. (2020). La infraestructura ante el covid-19. [https://www.garrigues.com/sites/default/files/documents/covid-19\\_asi\\_afectan\\_al\\_sector\\_de\\_la\\_infraestructura\\_las\\_medidas\\_adoptadas\\_por\\_los\\_gobiernos\\_de\\_latinoamerica.pdf](https://www.garrigues.com/sites/default/files/documents/covid-19_asi_afectan_al_sector_de_la_infraestructura_las_medidas_adoptadas_por_los_gobiernos_de_latinoamerica.pdf)

Ley 1882 de 2018. (2018, 15 de enero). Congreso de Colombia. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=84899](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=84899)

Ley 80 de 1993. (1993, 28 de octubre). Congreso de Colombia. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=304](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=304)

