

RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-300 de 2012 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Si los principios de la función administrativa, especialmente los de igualdad, imparcialidad y eficiencia, y el principio de libre competencia, son desconocidos por el primer inciso del artículo 28 de la ley 1150, en tanto permite la prórroga o adición de los contratos de concesión de obra pública (i) para la realización de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado (en el caso de las concesiones viales, obras relacionadas con el mismo corredor vial) y, a juicio del demandante, (ii) sin límite de cuantía

Magistrado Ponente

Dr. Luís Ernesto Vargas Silva

Análisis del CEDEC

Por:

Alfonso Miranda Londoño

Bogotá D.C., 2020

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. NORMA ACUSADA.....	3
3. PROBLEMA JURÍDICO	12
4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	12
5. DECISIÓN	19
6. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES	19

RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-300 DE 2012 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Si los principios de la función administrativa, especialmente los de igualdad, imparcialidad y eficiencia, y el principio de libre competencia, son desconocidos por el primer inciso del artículo 28 de la ley 1150, en tanto permite la prórroga o adición de los contratos de concesión de obra pública (i) para la realización de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado (en el caso de las concesiones viales, obras relacionadas con el mismo corredor vial) y, a juicio del demandante, (ii) sin límite de cuantía.

Magistrado Ponente

Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

1. Introducción

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Martín Bermúdez Muñoz demandó el primer inciso del artículo 28 de la ley 1150 de 2007.

2. Normas demandadas

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada y se subraya el aparte acusado:

“ARTÍCULO 28. DE LA PRÓRROGA O ADICIÓN DE CONCESIONES DE OBRA PÚBLICA. En los contratos de concesión de obra pública, podrá haber prórroga o adición hasta por el sesenta por ciento (60%) del plazo estimado, independientemente del monto de la inversión, siempre que se trate de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado o de la recuperación de la inversión debidamente soportada en estudios técnicos y económicos. Respecto de concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial.

No habrá prórrogas automáticas en los contratos de concesiones.”

La Demanda

El ciudadano Martín Bermúdez Muñoz considera que el primer inciso del artículo 28 de la ley 1150 de 2007 vulnera los artículos 209, 273 y 333 de la Constitución, por las siguientes razones:

Para comenzar, el demandante explica que al expedirse la ley 80 de 1993, el artículo 40 estableció la regla general de que los contratos estatales no podrían adicionarse en más del 50% de su valor inicial. Señala que esta regla fue extendida por el artículo 33 de la ley 105 de 1993, a las concesiones para obras de infraestructura en transporte, con una excepción, esta es que en los casos en los que los ingresos obtenidos por el concesionario en virtud de la concesión sobrepasaran el máximo estipulado, los ingresos adicionales podrían destinarse para obras adicionales. Sostiene que el artículo 28 de la ley 1150 de 2007 introdujo una excepción a esta regla, pues habilita al concesionario, durante el desarrollo de la concesión o su prórroga, para que ejecute obras públicas nuevas, que si bien pueden relacionarse con el objeto concesionado, no se previeron en el objeto inicial del contrato y en realidad constituyen nuevos objetos, previa contratación directa con la entidad pública interesada y sin que medie proceso de selección alguno.

Argumenta que “[l]a lectura de los documentos CONPES No 3562 del 30 de diciembre de 2008 al No 3695 del 28 de marzo de 2011, evidencia que mediante este mecanismo se han *adicionado* a las concesiones vigentes obras que no son adicionales ni complementarias a las propias concesiones, por cuantías que evidentemente habrían requerido de la realización de una licitación pública.” Para demostrar este argumento, suministra copia de los documentos CONPES 3531, 3535, 3562, 3563 de 2008; 3584, 3593, 3606 y 3626 de 2009, 3636, 3644, 3645, 3653 y 3666 de 2010; y 3695 de 2011, en los que se autorizaron varias adiciones a contratos de concesión.

Señala que la situación se tornó aún peor después de que la ley 1450 de 2011 derogara el segundo inciso del artículo 28, el cual sujetaba la prórroga de los contratos de concesión al concepto previo favorable del CONPES.

En este contexto, el actor sostiene que el precepto acusado **desconoce el artículo 209 superior**, ya que:

“a.- Favorece al titular de la concesión y desconoce los intereses generales de la comunidad que resulta favorecida si las obras públicas se contratan mediante procesos de selección que garanticen la vinculación del mejor contratista y la adjudicación del contrato a la mejor oferta.”

b.- Desconoce el principio de igualdad porque, al permitir que los contratos se adicionen para objetos distintos y sin límite a la cuantía, impide la participación de otros proponentes habilitados para ejecutar el contrato y le otorga una ventaja absolutamente injustificada al titular de la concesión.”

Explica que los procedimientos de selección de contratistas son una forma de ejercicio de función administrativa que, por tanto, debe regirse por los principios propios de dicha función y estar dirigida a la satisfacción del interés general. No obstante, indica que la disposición censurada no satisface ni el interés general ni el principio de igualdad, pues **(i)** “(...) cierra la posibilidad de adelantar un proceso de selección en donde

pueda escogerse al mejor contratista o la mejor oferta” y, por esta vía, (ii) “(...) otorga al titular de una concesión –por la simple circunstancia de tener esta condición- el derecho a ejecutar obras públicas distintas a las que son materia de su contrato de concesión, sin obtener adjudicación en una licitación pública”.

En relación con la última parte del inciso, es decir, la que exige que en las concesiones viales, la adición o prórroga se refiera al mismo corredor vial, agrega que en tanto **(i)** no sujeta el nuevo negocio al límite del 50% del valor previsto en el contrato inicial y **(ii)** permite cualquier nuevo objeto contractual siempre que se refiera al mismo corredor vial, termina por autorizar la contratación directa de objetos contractuales que de otro modo tendrían que someterse a licitación pública. Al respecto, manifiesta:

“Si no existe una relación entre las obras que se adicionan y el contrato adicionado lo que se advierte con toda claridad es que no estamos ante un contrato sino ante dos: y el segundo ha sido adjudicado directamente a un contratista por el solo hecho de ser titular de una concesión mediante la cual se estén ejecutando obras que se refieren al mismo corredor vial.”

En segundo lugar, el actor aduce que el precepto demandado **vulnera el principio de libre competencia consagrado en el artículo 333 de la Constitución**. En su criterio, *“[l]a libre competencia (...) implica ventajas para los consumidores y usuarios de los servicios y obras públicas; y en este caso implica también ventajas para el Estado, pues le permite escoger el mejor proponente”,* lo que no es promovido por el precepto bajo escrutinio.

Por último, afirma que el primer inciso del artículo 28 de la ley 1150 **viola el artículo 273 de la Carta**, que se refiere al sistema de licitación pública para escoger a los contratistas del Estado. A juicio del demandante, como se indicó en la sentencia C-400 de 1999, el hecho de que la Constitución hiciera referencia a la licitación pública implica *“(...) considerar que, para el ordenamiento superior, no es suficiente que esa escogencia simplemente se haga entre aquellos que se encuentren inscritos en un Registro de Proponentes, ni puede pensarse que esa condición les confiere a los inscritos la igualdad de derechos para obtener la adjudicación”*. Agrega que *“[s]i de conformidad con la Constitución Política la escogencia del contratista debe hacerse mediante licitación pública, resulta contrario a ella que la ley autorice la prórroga de concesiones en los términos de la norma demandada, en la medida en que mediante dicho instrumento se elimina la posibilidad de contratar a través de licitación pública”*.

INTERVENCIONES

Ministerio de Transporte

El apoderado del Ministerio del Transporte defiende la constitucionalidad del precepto con fundamento en las siguientes razones:

Indica que no es cierto que el precepto permita la prórroga o adición de los contratos de concesión sin ningún condicionamiento, pues la disposición prevé tres requisitos: **(i)** que se trate de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado, o **(ii)** que se trate de la recuperación de la inversión debidamente soportada en estudios técnicos y económicos, y **(iii)** que respecto de las concesiones viales, se trate del mismo corredor vial.

En relación con el primer requisito, recuerda que el artículo 32-4 de la ley 80 define los contratos de concesión. Sostiene que según esta disposición, uno de los elementos esenciales del contrato, en tanto se dirige a la prestación, operación, organización o gestión de una obra o bienes destinados al servicio o uso público, está compuesto por *“(...) todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio, elemento que calza en su totalidad comprensiva con el condicionante de que trata el artículo 28 de la Ley 1150 de 2007”*. Indica que, por tanto, la prórroga o adición prevista por el precepto demandado *“(...) responde a la esencialidad misma del Contrato de Concesión por cuanto la obra adicional directamente relacionada con el objeto concesionado tiene que ver con el desarrollo y ejecución de dicho objeto para la adecuada prestación del servicio que se propone con el mismo”*.

Agrega que *“[n]o se observa, que las obras adicionales que hacen parte del objeto esencial de la Concesión, por su impacto en el cronograma y plazo de la misma, sean susceptibles técnica y jurídicamente, de escindir para propiciar un nuevo objeto de Contratación bajo las modalidades de selección objetiva que consagra el Estatuto Contractual, cuando lo que se promueve es la continuidad y satisfacción de un objeto contractual constitutivo de un servicio público”*.

Respecto del segundo requisito, alega que la posibilidad de prorrogar o adicionar los contratos permite que el contratista pueda recuperar la inversión y, de esta forma, se mantenga el equilibrio contractual.

Manifiesta que, además, el precepto acusado establece un límite para la prórroga o adición, este es el 60% del plazo original. Sobre cómo debe establecerse el plazo adicional, explica: *“La extensión del plazo de la Concesión va desde un rango del 1% hasta el 60% es graduación proporcional a variables técnicas de impacto, de complejidad ingenieril, de control de condiciones exógenas de orden climático, topográfico, social”*.

De otro lado, expresa que las apreciaciones del demandante *“(...) se ubican en el plano de la denuncia, exhibiendo contextos circunstanciales a través del dato estadístico, configurando un objeto de indagación por cualquier sistema instructivo del Estado de Derecho; pero que no constituye demostración dialéctica de la oposición de la norma cuestionada con los principios rectores de la Contratación Estatal y la Función Pública”*. En otras palabras, afirma que la demanda se basa en conjeturas subjetivas y en razones de conveniencia, no en argumentos de inconstitucionalidad.

Teniendo en cuenta estos requisitos, afirma que la prórroga o adición es una posibilidad objetivamente justificada –no la regla general, que además tiene un límite: el 60% del plazo.

Departamento Nacional de Planeación

El apoderado del Departamento Nacional de Planeación (DNP) solicita la declaración de **exequibilidad** de la norma, con fundamento en los siguientes argumentos:

En primer lugar, afirma que según la jurisprudencia constitucional –sentencia C-949 de 2002, la prórroga de un contrato no es en sí misma inconstitucional, *“(…) y de hecho en ciertos casos, puede ser de gran utilidad para el cumplimiento de los fines del Estado”*, como en este caso, pues busca aprovechar el conocimiento adquirido por el concesionario inicial, así como ahorrar costos para la Administración, en tanto dicho contratista está en mejores condiciones económicas y técnicas para ejecutar la nueva obra sin dilaciones. Al respecto, explica que la figura de la prórroga:

“(…) puede constituir un elemento útil para la administración, resultando incluso aconsejable desde el punto de vista técnico y financiero, como en el caso que nos ocupa, siempre que no tenga el carácter de automática, sino que por el contrario facilite el cumplimiento de los fines estatales, en la medida que las comunidades acceden a obras, siempre soportadas en estudios técnicos y económicos, en menor tiempo y teniendo en cuenta de que se trata del mismo corredor vial, a precios inferiores, toda vez que el contratista ya cuenta con los elementos y conocimientos específicos necesarios para continuar con la obra, que en todo caso no podrá prolongarse indefinidamente, y por lo tanto, en orden a cumplir con ese plazo base, deberá adelantarse con mayor celeridad”.

Por estas razones, asegura que la disposición bajo estudio *“(…) cumple con el interés general y se ajusta a los principios de eficiencia, economía y celeridad que rigen la función administrativa”.*

En segundo lugar, asevera que no es cierto que la disposición demandada lleve a obviar el proceso de selección objetiva, ya que *“(…) este procedimiento se realiza cuando se escoge al concesionario que aboca la realización del objeto contractual y la prórroga simplemente tiene el objetivo de permitir, como lo dice la norma, la realización de obras adicionales directamente relacionadas con el contrato suscrito o la recuperación de la inversión debidamente justificada.”*

En tercer lugar, respecto del cargo por violación del artículo 333 superior, alega que *“(…) el accionante no desarrolla las causales por las cuales considera que se está vulnerando la Constitución”.*

Sostiene que pese a que el cargo no es apto, en todo caso no es cierto que el precepto censurado permita prórrogas automáticas, sino que las permite *“(…) bajo diversas justificaciones, tales como la realización de estudios técnicos y económicos que soporten la inversión”*, y siempre y cuando las nuevas actividades tengan como objeto

exclusivamente el mismo corredor vial y su ejecución no supere el 60% del plazo estimado inicialmente.

Agrega que tampoco es cierto que la disposición demandada vulnere la posibilidad de los asociados interesados en ingresar a un mercado determinado. En sentir del DNP, el artículo 28 de la ley 1150 no establece una barrera injustificada a la libre competencia, pues la prórroga del contrato de concesión solamente puede producirse cuando ya se ha llevado a cabo un proceso de selección objetiva.

Por último, aduce que la disposición fue expedida por el Congreso en ejercicio de su libertad de configuración en materia de contratación estatal.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público asegura que la disposición demandada **se ajusta a la Carta**, por las siguientes razones:

Señala que la demanda es inepta, pues parte de interpretaciones subjetivas del demandante.

De otro lado, sostiene que no es cierto que el precepto desconozca los principios de la función administrativa. Por el contrario, en su concepto, *“(...) que se adicione o prorrogue el contrato de concesión, hace que el contratista, que actúa como un colaborador de la Administración para la consecución de los fines estatales, logre el fin primordial del Estado, el cual se traduce en la satisfacción del interés general y la prestación efectiva del servicio público”*.

También afirma que *“(...) no es razonable que se piense en efectuar una licitación nueva para continuar con la construcción, preservación y/o mejoramiento de una obra que ya ha sido entregada a un particular”*. A su juicio, un nuevo proceso de selección implicaría *“(...) un detrimento patrimonial y un trámite innecesario, puesto que inicialmente ya se ha escogido al contratista con base en criterios objetivos de selección”*.

Finalmente, explica que la disposición está amparada por la libertad de configuración del legislador, quien *“(...) goza de la suficiente discrecionalidad al modificar una norma del universo contractual, particularmente el artículo 40 de la Ley 80 de 1993; y crear una excepción para un determinado conjunto de contratos”*.

Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)

La Directora Técnica de Gestión Judicial del IDU solicita que **se declare inexecutable solamente la expresión “independiente del monto de la inversión”**; sus argumentos se resumen a continuación:

Afirma que el actor tiene razón en señalar que el precepto demandado desconoce el artículo 209 de la Carta, al no establecer límite alguno respecto de la cuantía a efectos

de adicionar el contrato. En su criterio, “(...) a pesar de imponer un límite del 60% respecto del **plazo** (lo cual es deseable para la protección del erario público y el interés general) a continuación indica que tal **adición** o **prórroga** tendrá lugar ‘sin importar el monto de la inversión’” (negrilla y subraya original) afirmación que genera dos inconvenientes: **(i)** permite la adición del valor del contrato sin límite alguno, lo cual desconoce los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y **(ii)** confunde los conceptos de adición y prórroga, “(...) cuestión que lejos de constituir un mero ‘tecnicismo legal’, permite vislumbrar parte del equívoco en el que incurre la norma al pretender extender la restricción del 60% respecto del **plazo** en lo relacionado con la **adición**, sin que esto sea posible, puesto que (...) es la misma norma la que elimina toda posibilidad de interpretación sistemática o armónica junto con el artículo 40 de la Ley 80 de 1993” (negrilla y subraya original), el cual prevé que los contratos estatales no podrán adicionarse en más del 50% de su valor inicial.

En este orden de ideas, asevera que es necesario declarar inexecutable la expresión “independiente del monto de la inversión”, para que la disposición sea leída de forma sistemática y armónica con el artículo 40 de la ley 80, es decir, la prórroga o adición no pueda superar el 50% del valor inicialmente pactado.

Instituto Nacional de Concesiones (INCO)

El Coordinador del Grupo Interno de Trabajo Jurídico del INCO **defiende la constitucionalidad** de la norma demandada, con fundamento en los siguientes argumentos:

Con fundamento en las sentencias C-949 de 2001 y C-068 de 2009 de la Corte Constitucional, recuerda que la libre competencia y la libertad económica no son derechos absolutos, y que su ámbito de protección en el contexto de la contratación estatal se debe hacer compatible con otros deberes del Estado. Alega que la posibilidad de prorrogar los contratos de concesión es un límite razonable a dichas libertades, pues busca asegurar la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos, entre los cuales se encuentra la generación de infraestructura.

Explica que el límite del 60% del tiempo pactado tiene en cuenta “(...) la realidad económica y financiera que subyace detrás de la explotación y operación de infraestructura.” Resalta además que la disposición demandada “(...) establece una regulación más ‘conservadora’ respecto del término de adición otorgado en otros sectores económicos, al permitir la adición del 60% y no del 100% del tiempo originalmente pactado”.

Recuerda que la adición de un contrato estatal no puede responder a la mera liberalidad de las partes, y que en este caso es “(...) una competencia reglada y un derecho al cual se puede acudir exclusivamente, cuando dentro de la ejecución de un contrato se presenten circunstancias que puedan ‘paralizar’ o ‘afectar de manera grave’ la prestación del servicio a cargo de la infraestructura”.

Otras intervenciones

La **Cámara Colombiana de Infraestructura** asegura que los cargos formulados por el demandante **son ineptos**, por carecer de **(i)** certeza, pues –en su criterio- *“(...) la proposición jurídica que se pretende atacar no se encuentra en la disposición denunciada”*; **(ii)** pertinencia y especificidad, ya que están basados en casos particulares de lo que el demandante considera *“indebida adjudicación de adiciones”*; y **(iii)** claridad –en el caso del cargo por violación del principio de protección del interés general, toda vez que el demandante *“(...) no logran demostrar en qué consiste la presunta vulneración, ni demuestra cuál es la relación entre la existencia de las adiciones en el repertorio estatal de contratación y un atentado contra el interés general”*.

No obstante, de forma subsidiaria solicita que la disposición se declare **exequible**, puesto que **(i)** obedece a la libre configuración del Legislador; **(ii)** *“(...) si bien la licitación pública es un mecanismo concebido con el propósito de seleccionar la mejor oferta, existen hipótesis en las cuales la licitación no responde adecuadamente a la necesidad pública”*, además, la licitación no es un principio constitucional que excluya otras formas de selección; **(iii)** protege adecuadamente el interés general, pues las adiciones evitan que exista multiplicidad de ejecutores sobre el mismo terreno y que la administración incurra en gastos innecesarios”, de modo que promueven la eficiencia; y **(iv)** no atenta contra el principio de libre competencia, ya que *“(...) las adiciones y las prórrogas no eliminan a ningún actor del mercado relevante”*. Agrega que, al igual que todos los mecanismos de contratación, puede entrañar un riesgo para el patrimonio público; sin embargo, asevera que *“(...) tal riesgo no es un motivo de inconstitucionalidad sino de implementar reglamentaciones y prácticas administrativas conducentes a que las adiciones se realicen siempre en el marco del interés general.”*

El **Instituto Nacional de Vías (INVIAS)** solicita que se declare la **exequibilidad condicionada** de la disposición en el entendido que *“la prórroga se efectúe con el objeto de recuperar la inversión, siempre y cuando, la solicitud esté debidamente soportada en estudios técnicos y económicos con el fin de evitar una ruptura del equilibrio del contrato; pero no se otorgará la prórroga o adición para ejecutar obras públicas relacionadas con el objeto del contrato, dado que, éstas deben ser sometidas a un nuevo proceso de selección compatible con los principios orientadores de la contratación estatal, como lo son: la transparencia, publicidad, imparcialidad y participación en igualdad de condiciones.”* Lo anterior, por cuanto el precepto demandado favorece a quien ha sido beneficiario de un contrato de concesión de obras públicas, lo que desconoce los principios que rigen la contratación estatal.

El ciudadano **Rodrigo Escobar Gil** solicita que la disposición se declare **exequible**, por las siguientes razones:

En primer lugar, recuerda que el precepto acusado fue derogado por el artículo 39 de la ley 1508 de 2012. No obstante, asevera que la Corte debe en todo caso pronunciarse sobre su constitucionalidad, ya que *“(...) goza de eficacia ultractiva en relación con los*

contratos de concesión que fueron celebrados durante su vigencia y, de otra parte, en virtud del principio de perpetuatio jurisdictionis.”

Respecto a la eficacia ultractiva del precepto, sostiene que éste se deriva de que **(i)** el artículo 2 de la ley 1508 expresamente dispone que “[l]as concesiones vigentes al momento de promulgación de la presente ley se seguirán rigiendo por las normas vigentes al momento de su celebración”, en concordancia con el artículo 38 de la ley 153 de 1887; y **(ii)** las prórrogas y adiciones no son negocios jurídicos nuevos, de modo que “(...) se regulan por las normas vigentes al momento de la celebración del contrato objeto de prórroga o adición”, como lo han reconocido la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 2 de septiembre de 2004, rad. 1996-4029, y la Sala de Consulta y Servicio Civil de la misma corporación, en concepto del 13 de diciembre de 2004, rad. 1614.

De otro lado, alega que en tanto la disposición fue derogada después de que la Corte admitiera la demanda en su contra, debe continuar el proceso y ocuparse de su constitucionalidad.

En segundo lugar, aduce que la disposición demandada se ajusta a la Carta, ya que es una manifestación de la amplia libertad de configuración del Legislador en la materia que se ajusta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, puesto que **(i)** persigue una finalidad legítima: garantizar la realización del interés público y la continuidad en la prestación de los servicios públicos a través del concesionario “que ya se encuentra en el terreno con maquinaria, equipos y fuerza de trabajo” y que “ya conoce las particularidades de la ejecución de las obras requeridas”; **(ii)** se fundamenta en parámetros objetivos: **(a)** la necesidad de obras adicionales –no nuevas– directamente relacionadas con el objeto concesionado y que, en el caso de las concesiones viales, se refieran al mismo corredor vial –criterio de necesidad del servicio, y **(b)** la necesidad de la prórroga o adición para la recuperación de la inversión debidamente soportada en estudios técnicos y económicos; **(iii)** no desconoce el principio de igualdad; **(iv)** en el caso de prórrogas o adiciones para la recuperación de la inversión, desarrolla el principio de equilibrio económico del contrato; y **(v)** contempla una posibilidad definida con precisión, certeza y limitación temporal.

Concepto del Ministerio Público

El Procurador General de la Nación solicita que se declare **inexequible** la expresión “de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado”, por las siguientes razones:

Sostiene que la modificación del plazo de un contrato hasta en un 60% no puede considerarse un cambio menor o intrascendente, por tanto, adicionar o prorrogar un contrato en estas condiciones y sin que medie un proceso de selección “(...) no parece prima facie acorde con el interés general”, por cuanto **(i)** no permite escuchar otras ofertas que pueden ser mejores y **(ii)** significa una modificación relevante del contrato “(...) para cubrir diseños financieros del proyecto que no se ajustaron a la realidad, sin que

medie siquiera una evaluación de la causa y de la responsabilidad de ese desajuste”. Con fundamento en estas consideraciones, afirma que “[p]rorrogar o adicionar un contrato de concesión de obra pública implica mayores costos y mayores riesgos, los cuales no se pueden asumir sin que medie un proceso contractual abierto y transparente, en el cual se respeten los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, para establecer la mejor oferta.”

Asevera que “[e]n un Estado Social de Derecho, los contratos públicos no pueden adjudicarse de manera automática a una persona (...) porque en los contratos públicos está involucrado el interés general y el principio de participación, en razón de los cuales es necesario convocar a todos los interesados, incluyendo por su puesto al concesionario al que alude la norma, a presentar sus propuestas en igualdad de condiciones, en el marco de un proceso público y transparente”. Agrega que “[l]a persona que ejecuta una obra para el Estado, así se trate de una concesión de obra pública, no tienen ni puede tener un derecho de preferencia, una primera opción, o un derecho automático a contratar todas las obras adicionales, directamente relacionadas con el objeto contractual relativo a dicha obra”.

3. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala determinar si los principios de la función administrativa, especialmente los de igualdad, imparcialidad y eficiencia, y el principio de libre competencia, son desconocidos por el primer inciso del artículo 28 de la ley 1150, en tanto permite la prórroga o adición de los contratos de concesión de obra pública **(i)** para la realización de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado (en el caso de las concesiones viales, obras relacionadas con el mismo corredor vial) y, a juicio del demandante, **(ii)** sin límite de cuantía.

4. Consideraciones de la Corte Constitucional

Corresponde ahora a la Sala determinar si los principios de la función administrativa, especialmente los de igualdad, imparcialidad y eficacia, y el principio de libre competencia, son desconocidos por el precepto demandado, en tanto permite la prórroga o adición de los contratos de concesión de obra: **(i)** para la realización de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado (en el caso de las concesiones viales, obras relacionadas con el mismo corredor vial), y **(ii)** a juicio del demandante, sin límite de cuantía.

La primera cuestión exige un examen de las frases *“obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado”* y *“[r]especto de las concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial”*, mientras la segunda supone la revisión de la frase *“independientemente del monto de la inversión”*. Procede ahora la Sala a estudiar la constitucionalidad de cada uno de estos fragmentos:

Examen de las frases “obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado” y “[r]especto de las concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial”

La Sala observa que las frases “*obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado*” y “[*r*]especto de las concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial”, en el contexto de la disposición, pueden dar lugar a varias interpretaciones razonables:

En primer lugar, según manifiesta el Ministerio de Transporte, el objeto del contrato de concesión de obra, en los términos del artículo 32.4 de la ley 80, puede consistir en **(i)** la construcción total o parcial de una obra destinada al servicio o uso público, **(ii)** “*así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra*”. La frase bajo examen puede entonces entenderse que hace referencia a **(a)** actividades adicionales para poder dar cumplimiento al objeto del contrato y/o **(b)** actividades necesarias para el adecuado funcionamiento de la obra concesionada. Por tanto, desde esta perspectiva hermenéutica, la disposición censurada no permite la adición del contrato con obras completamente nuevas, sino que habilita la modificación para la inclusión de actividades complementarias necesarias para la realización del objeto concesionario; en otras palabras, la frase acusada no permite la transformación del objeto contractual sino una complementación que no desfigura el negocio original.

La frase “[*r*]especto de las concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial” guarda perfecta relación con esta exégesis, pues limita aún más la posibilidad de adicionar nuevas actividades, **bajo el entendido de que usualmente en las concesiones viales el objeto del contrato se determina alrededor de un corredor vial**, es decir, el que une dos puntos geográficos delimitados. Como se señaló en el debate legislativo, **la construcción del corredor vial es la obra que regularmente se delega al concesionario, es decir, es el objeto del contrato, sin perjuicio de otro tipo de estipulaciones contractuales.**

En segundo lugar, se halla la interpretación del demandante, para quien la frase “*obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado*” habilita al concesionario, durante el desarrollo de la concesión, a ejecutar obras relacionadas con el objeto concesionado, pero que no se previeron en el objeto inicial y en realidad constituyen nuevos objetos contractuales; y solamente impone la limitante de que, en el caso de las concesiones viales, **las obras nuevas versen sobre el mismo corredor vial, concepto indeterminado que en la práctica tampoco significa ninguna restricción.**

La Sala estima que la segunda interpretación se opone a la Carta, particularmente a los principios de la función administrativa y al principio de libre concurrencia, y por ello declarará la exequibilidad del precepto en el entendido de que solamente autoriza la prórroga o adición de obras o actividades excepcional y necesariamente requeridas

para cumplir el objeto del contrato inicial. Las razones que llevan a la Sala a esta conclusión se exponen a continuación:

Como se indicó en secciones anteriores, la modificación del contrato estatal, si bien puede ser una herramienta útil para el logro de los fines del Estado y aliviar el impacto fiscal que puede tener la ruptura del equilibrio económico del negocio –especialmente en los contratos incompletos y de largo plazo, su empleo debe ser excepcional en virtud de los principios de planeación y seguridad jurídica. Por ello la modificación debe obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, y debe dirigirse a la satisfacción de los fines estatales comprometidos en la respectiva contratación.

Además, la modificación del contrato está limitada por la imposibilidad de transformar sus elementos esenciales –como el objeto- y desnaturalizarlo; en tal hipótesis, ante la existencia de un nuevo contrato, se requiere un nuevo proceso de selección y el cumplimiento de los demás procedimientos y formalidades que exige la normativa sobre contratos estatales, y cuya finalidad es la realización de los principios de la función administrativa.

En efecto, el contrato de concesión de obra pública es un contrato incompleto por naturaleza en el que, por tanto, adquiere especial relevancia la posibilidad de modificación, a través de prórrogas o adiciones. Sin embargo, tal modificación debe sujetarse a las reglas antes descritas, pues como ya tuvo la Sala la oportunidad de explicar, permitir las modificaciones contractuales de forma amplia incentiva comportamientos oportunistas de los proponentes y contratistas en perjuicio de los fines de la función administrativa, especialmente la eficiencia y la igualdad. Por ejemplo, una interpretación ilimitada de las reglas de modificación puede conducir a ofertas artificialmente bajas con el ánimo de obtener la adjudicación y luego presionar la reforma del contrato para mejorar las condiciones de remuneración, o a la perpetuación de un concesionario en la ejecución de un grupo de obras, no todas parten del mismo objeto contractual, en perjuicio de los principios de libre concurrencia y selección objetiva.

La segunda interpretación resulta entonces inconstitucional, ya que conlleva una **limitación desproporcionada** de los principios de la función administrativa y del principio de libre concurrencia.

Ciertamente, tal interpretación, en tanto permite que bajo la apariencia de una adición o prórroga, se delegue a un concesionario, sin que se surta un proceso de selección objetivo, la ejecución de una obra completamente nueva, aunque esté relacionada con el objeto del primer contrato, limita los principios antes mencionados.

Esta limitación podría afirmarse que persigue finalidades legítimas a la luz de la Carta: agilizar la realización de nuevas obras que demanda la comunidad, aprovechar el conocimiento adquirido del concesionario en una cierta región o área geográfica, generar economías de escala en tanto el concesionario ya cuenta con maquinaria y personal con experiencia en la misma región, etc.

Sin embargo, la Sala observa que **el medio elegido no es idóneo ni necesario para lograr todas estas finalidades**; en particular, a juicio de la Sala, la medida bajo examen, lejos de generar economías de escala y ahorros para la entidad, puede significar mayores costos para la administración. En primer término, como se explicó en secciones previas, permitir la modificación de los contratos para incluir nuevos objetos incentiva conductas oportunistas, como ofertas con precios artificialmente bajos. En tal hipótesis, en virtud de principios como el de equilibrio económico del contrato y vía adición o prórroga, la entidad contratante puede terminar obligada a asumir mayores costos o simplemente avocada a sufrir las consecuencias del fracaso del contrato, con lo que el objetivo de disminución de los costos de la actividad estatal no se logra.

En segundo término, el medio tampoco es necesario para que la Administración pueda beneficiarse los conocimientos adquiridos del concesionario y generar economías de escala aprovechando su maquinaria y personal en la región, ya que aunque es posible que tales circunstancias puedan conducir a ofertas más bajas, si se surte un proceso nuevo de selección en el que pueda participar el concesionario, dichas circunstancias se verán entonces reflejadas en su propuesta. En otras palabras, si en realidad el concesionario puede ofrecer mejores condiciones y precios, ellos se verán reflejados en su propuesta en el marco de un proceso de selección; no es necesario entonces obviar tal proceso.

Respecto de las demás finalidades, la Sala observa que los beneficios que podrían obtenerse, además de ser solamente eventuales, en todo caso no exceden los sacrificios que implica la medida en términos de los principios de la función administrativa y libre competencia. En primer lugar, los beneficios son eventuales, puesto que si bien es posible que el concesionario tenga conocimientos adquiridos relacionados con zona donde se ejecutarán las obras nuevas, ello no significa que otros interesados no tengan iguales o mayores conocimientos fruto de contratos previos; además, en todo caso, las ventajas de tales conocimientos se deben reflejar en el valor de la propuesta que el concesionario presente en el nuevo proceso de selección.

En segundo lugar, los beneficios no exceden los sacrificios, toda vez que **(i)** impedir que otros interesados en el contrato presenten propuestas y participen de un proceso de selección, priva a la entidad de la posibilidad de ofertas más benéficas; **(ii)** si bien se pueden agilizar los tiempos de contratación, los ahorros que se lograr por esta vía no exceden los costos de los incentivos que se crean en términos de comportamientos oportunistas y mala estructuración de los contratos. De la promoción de comportamientos oportunistas ya se ocupó la Sala en páginas anteriores. En materia de diseño y estructuración de los contratos, la Sala observa que la posibilidad de adicionar nuevos objetos incentiva a las entidades estatales a no prestar la atención debida a la etapa de planeación y a no realizar esfuerzos mayores por delimitar los objetos contractuales –pues existe una legítima expectativa de que el contrato se podrá ajustar durante su ejecución; tal comportamiento a su vez **(a)** crea mayores riesgos de fracaso del contrato o de que la entidad deba asumir mayores costos, y **(b)** y aumenta la

incertidumbre sobre el comportamiento de la entidad contratante, lo cual impide a los interesados formular propuesta lo más ajustadas posibles a la realidad de la concesión y con debido soporte financiero.

En resumen, la Sala concluye que la segunda interpretación impone una restricción desproporcionada a los principios de la función administrativa –especialmente a los de eficacia y economía- y de libre concurrencia, toda vez que, si bien puede estar dirigida a fines legítimos a la luz de la Constitución, se vale de un medio que no es idóneo para alcanzar todos esos objetivos y, en todo caso, sus beneficios no exceden los sacrificios que debe soportar la administración en términos de acceso a mejores ofertas, eficiencia y riesgos de fracaso de contrato.

Por el contrario, para la Sala, la primera interpretación sí se ajusta a las características del contrato de concesión de obra y es respetuosa de los principios de la función administrativa –especialmente los de eficacia y economía- y de libre concurrencia; por ello debe ser mantenida dentro del ordenamiento.

Como se indicó en apartes previos –consideración 2.7.1.3., la relación del contrato de concesión con la prestación de un servicio público genera que su objeto sea amplio, aunque no ilimitado, pues no solamente incluye la construcción de una obra pública destinada al uso público o a la prestación de un servicio público, sino también las actividades necesarias para su funcionamiento adecuado, continuo y eficiente, incluido su mantenimiento durante el término de la concesión y su adecuación a las nuevas exigencias de la prestación del servicio. Estas últimas son llamadas “*obras accesorias*” y pueden comprender la proyección, ejecución, conservación, reposición y reparación de: **(a)** obras complementarias necesarias para que la obra principal cumpla su finalidad y sea debidamente aprovechada, **(b)** obras necesarias para adaptar y modernizar la obra principal a nuevas exigencias técnicas y funcionales; y **(c)** obras para la reparación y reposición de la obra principal, cuando sea necesario.

En vista de la amplitud del objeto y de que la remuneración usualmente está ligada al pago de peajes o contribuciones por valoración por parte de los usuarios de la obra, es posible que, por ejemplo, se estructuren contratos con contenidos básicos y alcances progresivos. De acuerdo con esta modalidad contractual, en el contrato se establece una serie de obras básicas –contenido básico- que el concesionario se obliga a ejecutar en el plazo del contrato, y otras obras o actividades complementarias –alcance progresivo- que se realizarán en caso de que los ingresos de la concesión excedan determinadas metas o los niveles de tráfico superen ciertos índices. Las obras o actividades del alcance progresivo, que usualmente corresponden a las obras accesorias a las que se hizo referencia en el párrafo anterior, están sujetas a una condición suspensiva –cumplimiento de metas de ingresos o tráfico- que, cuando se cumple, da lugar a una adición del contrato.

Este entendimiento del contrato desarrolla entonces los principios constitucionales de eficiencia, libre concurrencia y continuidad de la prestación de los servicios públicos. Además, estas características distinguen al contrato de concesión de obra pública de un

mero contrato de obra, pues en este último el objeto se circunscribe a la construcción de la misma, sin que su funcionamiento o adecuación a nuevas exigencias de la prestación del servicio puedan ser considerados como parte de su objeto, como sí sucede en el contrato de concesión.

La primera interpretación se ajusta a estas características del objeto del contrato de concesión, pues permite su adición o prórroga para la realización de todas aquellas obras que se denominan accesorias en los términos de los párrafos anteriores. Además, refleja la intención del legislador en el sentido de permitir las adiciones y prórrogas para el adecuado funcionamiento de los corredores viales. En este sentido, esta interpretación desarrolla los principios de eficacia, economía, libre concurrencia y continuidad de la prestación de los servicios públicos.

En todo caso, es necesario recordar que la posibilidad a la que da lugar esta interpretación, debe basarse en razones autorizadas por la ley, como las previstas en los artículos 14 y 16 de la ley 80, debidamente probadas y sustentadas en estudios técnicos –como el mismo artículo 28 de la ley 1150 establece. Entendida de esta forma la disposición acusada, se otorga entonces a la administración una herramienta útil para administrar un contrato incompleto y relacional como el de concesión.

Nótese que esta misma lógica inspiró la expedición del artículo 7 de la ley 1508 sobre asociaciones público privadas, el cual dispone: “Sólo se podrán hacer adiciones y prórrogas relacionadas directamente con el objeto del contrato, después de transcurridos los primeros tres (3) años de su vigencia y hasta antes de cumplir las primeras tres cuartas (3/4) partes del plazo inicialmente pactado en el contrato.” Esta posibilidad buscó limitar aún más la posibilidad de renegociaciones de los contratos para evitar conductas oportunistas de los concesionarios.

En este orden de ideas, la Sala declara la exequibilidad del precepto acusado en el entendido que solamente autoriza la prórroga o adición de obras o actividades excepcional y necesariamente requeridas para cumplir el objeto del contrato inicial.

Examen de la frase “independientemente del monto de la inversión”

El demandante y el IDU sostienen que la frase “independientemente del monto de la inversión” lleva a que las adiciones o prórrogas que autoriza el artículo 28 de la ley 1150, puedan efectuarse sin límite de cuantía, lo cual –en su criterio- desconoce los principios de la función administrativa; por ello solicitan su inexecutable. La Sala observa que esta interpretación es razonable debido a la ubicación de la frase en cuestión en del texto del artículo. En efecto, es posible entender que la frase se halla dentro de una lista de características que deben reunir las adiciones o prórrogas; de acuerdo con esta exégesis, la prórroga o adición pues ser **(i)** hasta por el 60% del plazo estimado, **(ii)** por cualquier cuantía, y **(iii)** para la realización de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado o para la recuperación de la inversión.

Una interpretación alternativa es que la frase hace referencia a que los contratos de concesión de obra pueden ser adicionados o prorrogados con independencia del precio del contrato inicial; desde esta lectura, la frase no hace alusión a la cuantía de las prórrogas o adiciones. En criterio de la Sala, esta interpretación también es razonable si la frase bajo examen se lee como un condicionante de la frase previa *“hasta por el sesenta por ciento (60%) del plazo estimado”*, no como parte de una lista de características que deben reunir las adiciones o prórrogas. En otras palabras, la frase bajo estudio, en tanto está ubicada después de la frase *“hasta por el sesenta por ciento (60%) del plazo estimado”*, aclara que la ampliación del plazo puede hacerse sin tener en cuenta el valor del contrato inicial, de modo que el valor de la inversión que haya significado el contrato inicial no obstaculiza la posibilidad de prórroga o adición.

Para la Sala, la primera interpretación es completamente errada, pues a partir de una interpretación gramatical del precepto, es fácil concluir que la frase hace referencia a una cuestión completamente distinta, esto es, que la adición puede operar independientemente del precio del contrato inicial.

En efecto, a juicio de la Sala, mientras las frases *“hasta por el sesenta por ciento (60%) del plazo estimado”* y *“siempre que se trate de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado o de la recuperación de la inversión”* comienzan con expresiones que dan cuenta de la introducción de una limitación a una regla general, la frase *“independientemente del monto de la inversión”*, no empieza por una expresión semejante. Por ello debe concluirse que esta última frase está calificando la frase *“hasta por el sesenta por ciento (60%) del plazo estimado”* en el sentido de que la prórroga del plazo es posible, sin importar cuál fue el valor de la inversión requerida por el contrato inicial.

Esta lectura es además acorde con la finalidad del precepto –interpretación teleológica, la cual consiste en permitir la modificación del contrato de concesión –dentro de unos límites objetivos- cuando **(i)** no haya sido posible prever todas las aleas al inicio de la relación contractual o **(ii)** cuando se hayan previsto alcances progresivos. Desde este punto de vista, el precio inicial del contrato no importa, pues lo que determina la modificación es el surgimiento de contingencias que impiden su ejecución y que requieren una solución negociada para poder cumplir con los fines estatales involucrados en el respectivo negocio.

En este orden de ideas, la Sala considera que la frase *“independientemente del monto de la inversión”* es acorde con los principios de economía y eficacia de la función pública, así como con el principio de eficacia en la prestación de servicios públicos, pues la posibilidad excepcional de modificar un contrato de concesión surge de circunstancias ajenas a su precio (como ha explicado la Sala); por el contrario, imponer límites derivados del precio del contrato inicial conllevaría un obstáculo para la adecuada prestación de los servicios ligados a la obra concesionada, cuando las adiciones o prórrogas sean necesarias. Por esta razón la frase también será declarada exequible.

5. Decisión

La Sala plena de la Corte Constitucional resolvió el presente caso en los siguientes términos:

- Declarar **EXEQUIBLE** el primer inciso del artículo 28 de la Ley 1150 de 2007, en el entendido que la expresión “**obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado**”, solamente autoriza la prórroga o adición de obras o actividades excepcional y necesariamente requeridas para cumplir el objeto del contrato inicial.

6. Análisis y conclusiones

La sentencia objeto de estudio deja ver lo siguiente:

- Respecto de las concesiones indicó la Corte que son por naturaleza contratos incompletos, debido a la incapacidad que existe de prever y redactar una consecuencia contractual para todas y cada uno de las posibles variables y contingencias que pueden surgir en el desarrollo del objeto, lo que impone un límite a las cláusulas contractuales efectivamente redactadas. Por ello adquiere especial relevancia la posibilidad de renegociar y modificar los contratos con el fin, entre otros, (i) de recuperar el equilibrio económico, en los eventos en los que se materializan obstáculos no previsibles, extraordinarios y no imputables al contratista, o (ii) de adecuar la prestación del servicio a las nuevas exigencias de calidad, por ejemplo, desde el punto de vista tecnológico. Además, debe tenerse en cuenta que los contratos de concesión tienen características de contratos relacionales. Estos contratos se caracterizan por ser a largo plazo y por ello la relación entre las partes se fundamenta en la confianza mutua que se desprende (i) de la interacción continuada entre ellas, y (ii) de que su interés por cumplir lo pactado no se fundamenta exclusivamente en la verificación de un tercero sino en el valor mismo de la relación. Esto hace que el gobierno de la transacción sea diferente, pues los procesos de ajuste a circunstancias imprevistas no se limitan a una simple renegociación de los términos contractuales sino que comprenden una redefinición de las estructuras administrativas de gobernación dispuestas para evitar conflictos en la relación a largo plazo. Sin embargo, como se señaló en apartes previos y se deriva de la naturaleza vinculante del contrato y del principio de planeación, la modificación debe ser excepcional y debe (a) justificarse en razones autorizadas por la ley y debidamente probadas y fundamentadas, y (b) no corresponder a objetos nuevos; lo contrario crearía incentivos para que las partes se aprovechen de la alta especificidad de las inversiones que la infraestructura demanda y de que la relación contractual ya se encuentra formada, para comportarse de manera oportunista, es decir, mediante conductas dirigidas a ignorar los principios de la contratación estatal –como la libre competencia y la selección objetiva- y, por esta vía, de la función administrativa constitucionalmente consagrados. Por

ejemplo, los contratistas, basados en la expectativa de futuras modificaciones dirigidas al mantenimiento del equilibrio económico del contrato, pueden estructurar ofertas con precios artificialmente bajos solamente con el propósito de lograr la suscripción del acuerdo y una vez obtenida la posición de contraparte del Estado, presionar la renegociación del negocio para obtener nuevas ventajas. En relación con la restauración del equilibrio económico del contrato, la Sala nuevamente resalta que la modificación deben obedecer solamente a circunstancias no previsibles, extraordinarias y no imputables al contratista. Así lo exige el artículo 27 de la ley 80, según el cual el restablecimiento del equilibrio solamente es posible cuando la ruptura proviene de causas no imputables a quien resulta afectado.

- Frente a los principios de selección objetiva y libre concurrencia de la Contratación Estatal, señaló la Corte que la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la adecuada selección del contratista es fundamental para el buen desarrollo de los cometidos involucrados en la contratación estatal. Por ello, es fundamental que la selección de los colaboradores de la administración responda a criterios objetivos, en concordancia con los principios que rigen la función administrativa. Estos razonamientos fueron inicialmente recogidos en el artículo 29 de la ley 80, en el que se precisaba que la selección del contratistas debía responder a la oferta más favorable a la entidad, tanto desde el punto de vista económico como de los fines a los que sirve el contrato, lo que excluye la posibilidad de acudir a factores subjetivos para la selección. En ese momento el legislador consideró que la ponderación de diversos criterios definidos en los respectivos pliegos de condiciones o términos de referencia, como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo y precio –no un precio menor al definido en los pliegos, era la mejor forma de seleccionar objetivamente al contratista. Luego, el artículo 30 señaló la licitación pública como el mecanismo de selección de los contratistas del Estado por excelencia, sin perjuicio de otros mecanismos que para circunstancias especiales o según el tipo de negocio previera el legislador.
- En cuanto a los principios de concurrencia y de igualdad entre proponentes en los procedimientos de selección de contratista, informó la Corte que el artículo 29 de la ley 80 fue derogado por el artículo 32 de la ley 1150, y la materia fue nuevamente regulada en el artículo 5 ibídem. En esta última disposición se establecieron los siguientes criterios generales para la selección del contratista: (i) la capacidad jurídica, condiciones de experiencia y capacidad financiera y de organización, como requisitos habilitantes para participar en el respectivo proceso de selección; (ii) la favorabilidad de la oferta desde el punto de vista técnico y económico; (iii) el menor precio, en el caso en lo que la entidad contratante planee adquirir bienes y servicios de características uniformes; y (iv) la experiencia específica y la composición del equipo de trabajo, en los procesos dirigidos a la selección de consultores. Dada la importancia para los fines del Estado del principio de selección objetiva del contratista, la Corte ha avalado la constitucionalidad de la licitación o concurso público como

procedimiento de selección del contratista por excelencia dirigido a la selección objetiva; es más, la Corte ha reconocido que en tanto la licitación es mencionada en el artículo 273 superior, el constituyente le confirió categoría de validez jurídica a la institución. En particular, la Corporación ha resaltado la importancia de dos de los principios que rigen este procedimiento: la libre concurrencia y la igualdad entre proponentes. El primero, directamente relacionado con el mandato de igualdad de oportunidades contemplado en el artículo 13 constitucional, con el derecho a la libre competencia reconocido en el artículo 333 ibídem y con los principios de la función administrativa, garantiza la posibilidad de que todos aquellos que reúnan los requisitos para celebrar un contrato estatal, puedan concurrir ante la respectiva entidad a presentar sus ofertas y puedan formularlas sobre bases idénticas, sin perjuicio de limitaciones razonables que persigan asegurar la adecuada ejecución del contrato y el cumplimiento de los cometidos estatales. Desde el punto de vista de la entidad estatal, este principio asegura pluralidad de competidores, lo que a su turno redundará en mejores ofertas en beneficio de la eficiencia.

- Por último, con respecto a la frase “independientemente del monto de la inversión”, la Sala concluyó que no le asistía razón al demandante cuando afirmaba que ella permite la adición o prórroga de los contratos de concesión de obra pública sin límite de cuantía. A partir de una interpretación gramatical y teleológica de la expresión, la Corte estimó que su finalidad es aclarar que la adición o prórroga del plazo puede hacerse sin tener en cuenta el precio del contrato inicial.