

**LA PLANEACIÓN COMO HERRAMIENTA ADMINISTRATIVA APLICADA A CADA UNA
DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL PERMITE EL
CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DEL ESTADO EN CONDICIONES DE EFICIENCIA Y
EFICACIA.**

EDWIN EDDALY SIBO ORTIZ

**ESP. MG. DANIEL RIGOBERTO BERNAL GOMEZ
ASESOR**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:
ESPECIALISTA EN CONTRATACION ESTATAL**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS, SECCIONAL TUNJA
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACION EN CONTATACIÓN ESTATAL
TUNJA
2015**

RESUMEN

El presente trabajo desarrolla un análisis acerca de la importancia que tiene la aplicación de la planeación como herramienta administrativa, en cada una de las etapas de los procesos de contratación pública que desarrollan las entidades del estado en Colombia; para abordar la temática objeto del presente análisis, se hace una conceptualización semántica del término planeación en el común de las organizaciones, posteriormente, un acercamiento del concepto de planeación implícito como principio en los preceptos jurídicos contenidos en la constitución política de Colombia, leyes, y decretos reglamentarios que orientan la contratación pública en nuestro país, con el propósito de demostrar que dentro del actual ordenamiento jurídico le asiste a las entidades de orden público la imperiosa labor de aplicar la planeación dentro de sus actuaciones administrativas, principalmente en los procesos de contratación pública para el caso objeto de estudio, procesos éstos que se desarrollan en tres etapas a saber: pre contractual, contractual y pos contractual.

La principal finalidad que tiene el escrito que se presenta a continuación, radica en demostrar que la aplicación rigurosa de la planeación como herramienta administrativa, a cada una de las etapas de los procesos de contratación que adelantan las entidades públicas en Colombia, le permite a los entes estatales llevar a cabo el cumplimiento de los fines del estado en condiciones de eficiencia y eficacia; haciéndose necesario puntualizar que la planeación cobra mayor importancia en la etapa pre contractual de cada proceso de selección, pues es en ésta en la que definitivamente se deben resolver cuatro interrogantes primordiales que orientarán el desarrollo del proceso de selección, y básicamente son: ¿Qué se requiere, para qué, cómo y cuándo?, una vez resueltos éstos con responsabilidad administrativa en la etapa pre contractual del proceso, permitirán que las etapas subsiguientes del mismo se desarrollen sin mayores contratiempos, convirtiéndose así la planeación sin duda alguna en la única herramienta válida, que le permitirá al estado a través de sus entidades ser más eficaz, y le generará credibilidad ante sus gobernados, materializando su actuar en atender siempre las necesidades más sentidas de la comunidad con el propósito de dar cumplimiento al espíritu constitucional que inspira el estado social de derecho.

ABSTRACT

This paper develops an analysis about the importance of the implementation of planning as a management tool in each stage of the procurement process to develop state entities in Colombia; to develop the thematic subject of this analysis, a semantic definition of the term planning is done in common organizations, then, an approach the concept of planning as a principle implicit in the legal provisions contained in the Constitution of Colombia, laws, and decrees guiding public procurement in our country, in order to demonstrate that within the current legal system assists the law enforcement agencies to apply the urgent work planning within its administrative proceedings, mainly in procurement processes for the case under study, these processes being developed in three stages namely: pre contractual, contractual and post-contractual.

The main purpose has presented written then is to demonstrate that the rigorous application of planning as a management tool at each stage of the procurement processes that advance public entities in Colombia, allows State authorities carry out the fulfillment of the purposes of the state in terms of efficiency and effectiveness; making it necessary to point out that planning becomes more important in the pre-contractual stage in the selection process, for it is in this in which definitely must meet four key questions that will guide the development of the selection process, and basically are: What It requires, why, how and when ?, once solved these with administrative responsibility in the pre contractual stage, allow subsequent stages of the develop without mishap, making some planning certainly the only valid tool that will allow the state through its institutions to be more effective, and generate credibility with their constituencies, materializing his act always meet the most pressing needs of the community in order to comply with the constitutional spirit that inspires the social state Right.

PALABRAS CLAVE / KEYWORDS

PALABRAS CLAVES: Planeación, Eficiencia, Eficacia, Proceso de Selección, etapa contractual, etapa precontractual, etapa pos contractual

KEYWORDS: Planning, Efficiency, Efficiency, Process, contractual stage, pre-contractual stage, pos contractual stage

INDICE

| | Pág. |
|--|------|
| RESUMEN | II |
| ABSTRACT | III |
| PALABRAS CLAVES | IV |
| INTRODUCCION | V |
| 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA | 2 |
| 2. OBJETIVOS | 3 |
| 2.1. OBJETIVO GENERAL | 3 |
| 2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS | 3 |
| 3. HIPÓTESIS | 4 |
| 4. METODOLOGIA | 5 |
| 5. CONCEPTO TÉCNICO DE LA PLANEACIÓN COMO HERRAMIENTA ADMINISTRATIVA. | 6-7 |
| 6. LA PLANEACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO DEL ESTADO | 8-9 |
| 7. FACTORES QUE DETERMINAN UNA ADECUADA PLANEACIÓN EN LAS ETAPAS PRECONTRACTUAL, CONTRACTUAL Y POST CONTRACTUAL | 10 |
| 7.1. LA PLANEACION EN LA ETAPA PRE CONTRACTUAL | 10 |
| 7.1.1. La importancia de que el proceso de selección a desarrollarse, responda a una necesidad debidamente estipulada en el plan de desarrollo y permita el cumplimiento de los fines del estado para los cuales se creó la entidad estatal. | 10 |
| 7.1.2. La suficiencia de los recursos financieros para adquirir la obra, el bien o servicio. | 10 |
| 7.1.3. Cumplimiento del precepto legal de que la obra, bien o servicio a adquirir, se encuentre debidamente contemplado, y publicado en el plan de compras de la respectiva entidad pública. | 11 |

| | |
|---|-------|
| 7.1.4. La necesidad de contar con permisos, licencias, autorizaciones previas, adquisiciones de terrenos, o cualquier otro tipo de requisitos, antes de dar inicio al proceso de selección. | 11-12 |
| 7.1.5. El deber de contar con el personal idóneo para la estructuración del proyecto cuya materialización se hará a través del proceso de selección. | 13 |
| 7.1.6. Definir de manera acertada la modalidad de selección que debe utilizar la entidad estatal para satisfacer la necesidad a través del proceso de contratación. | 13-14 |
| 7.2. LA PLANEACION EN LA ETAPA CONTRACTUAL | 14 |
| 7.3. LA PLANEACION EN LA ETAPA POS CONTRACTUAL | 14 |
| 7.3.1. La Planeación ante una Inhabilidad Sobreviniente | 15 |
| 7.3.2. La Planeación ante un Incumplimiento | 15 |
| 7.3.3. La Planeación ante la Declaratoria de Caducidad | 15 |
| 7.3.4. La Planeación ante la Teoría de la Imprevisión | 15 |
| 8. BENEFICIOS QUE BRINDA A LA ADMINISTRACION PÚBLICA EL ADECUADO USO DE LA PLANEACION EN LAS ETAPAS DEL PROCESO DE SELECCIÓN | 16 |
| 8.1. BENEFICIOS DE LA APLICACIÓN DE UNA ADECUADA PLANEACIÓN EN LA ETAPA PRE CONTRACTUAL | 16 |
| 8.2. BENEFICIOS DE LA APLICACIÓN DE UNA ADECUADA PLANEACIÓN EN LA ETAPA PRE CONTRACTUAL | 16 |
| 8.3. BENEFICIOS DE LA APLICACIÓN DE UNA ADECUADA PLANEACIÓN EN LA ETAPA POS CONTRACTUAL | 17 |
| 9. CONCLUSIONES | 18 |
| BIBLIOGRAFIA | 19 |

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como propósito determinar por qué es importante aplicar la planeación como herramienta administrativa en cada una de las etapas de los procesos de selección del estado, por lo tanto como primera medida se hace una justificación teórica en la que se analiza el concepto de planeación como herramienta administrativa desde el punto de vista meramente organizacional en palabras de Steiner y Miklos, una vez expuestas las concepciones de los ya mencionados autores, se hace un acercamiento del concepto de planeación implícito como principio en los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 339 al 344 de la carta política de Colombia de 1991, y los estipulados en la ley 152 de 1994, el Decreto 2482 de 2012, la ley 1474 de 2011, los cuales tiene como propósito demostrar que dentro del ordenamiento jurídico le asiste a las entidades de orden público la imperiosa labor de aplicar el principio de planeación dentro de las actuaciones que éstas adelantan; como consecuencia de lo anterior se plantean los tópicos que deben resolver las entidades del estado en la etapa pre contractual, en relación a los estudios de factibilidad, la disposición de recursos financieros y humanos para adelantar el proyecto, la modalidad de selección aplicable en relación al objeto, la cuantía y el presupuesto de la entidad, la obligatoriedad de que se encuentre debidamente publicado en el plan de adquisiciones de la entidad la obra el bien o el servicio que se pretende adquirir, siempre que estos respondan a las necesidades de satisfacción del interés general sobre el particular; seguidamente se hace énfasis en los aspectos más relevantes que debe tener en cuenta la administración en la etapa contractual y pos contractual para garantizar que el proyecto culmine satisfactoriamente, puesto que si se ha realizado una adecuada aplicación del principio de planeación al proceso de selección en su etapa pre contractual, las demás seguirán su curso sin ningún tipo de alternación para lo cual la entidad únicamente debe ejercer control sobre éstas y no dejar de lado las recomendaciones aquí planteadas, finalmente se presenta un listado de beneficios que la planeación aplicada con rigurosidad en los procesos de selección del estado brinda a éstas en términos de eficiencia y eficacia.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Se hace necesario destacar que los procesos de contratación pública desarrollados por las entidades del estado sometidas al estatuto general de la contratación pública o exceptuadas de este, son el único vehículo con el que cuentan dichas entidades para dar cumplimiento a los fines del estado para los cuales fueron creadas, y en función de éstos deben adelantar sus procesos de contratación, pues a través de ellos materializan cada uno de sus proyectos y cumplen así la finalidad que tiene el estado para con sus ciudadanos; por consiguiente es allí en el proceso contractual que se surte con el ánimo de satisfacer las necesidades, en el que en su mayoría las entidades estatales de nuestro país presentan grandes falencias, pues es muy común en Colombia encontrar a nuestro paso en ciudades, municipios, y departamentos, obras o proyectos inconclusos, es decir que se iniciaron a construir o a desarrollar pero que por falta de una adecuada planeación no pudieron ser concluidos, tomándose como indicadores de ésta: la falta de los estudios necesarios para la viabilidad del proyecto, la falta de previsión de recursos financieros pues se dio inicio a la ejecución de la obra o proyecto sin contar con las respectivas vigencias futuras para apalancar los mismos, el inadecuado ejercicio de la interventoría o supervisión, aspectos todos éstos que confluyen como indicadores de una carencia de planeación del proceso de selección y que afectan de manera notable el interés general.

Los anteriores indicadores evidencian que en nuestro país las entidades públicas en un gran porcentaje no atienden el principio de planeación como herramienta administrativa para adelantar con rigurosidad sus procesos de selección, sin embargo es necesario dejar en claro que tanto el legislador como el constituyente a través de la Constitución de 1991, la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007, la Ley 152 de 1994, la Ley 1474 de 2011, entre otros, traen inmerso dentro de su ordenamiento jurídico la importancia de la planeación en las actuaciones del estado, es decir en la consecución de sus fines, y que sin lugar a dudas debe hacerse a través de los procesos de contratación que tiene previsto el estado dentro de su normatividad, por consiguiente se hace necesario determinar a través del presente escrito si ¿la correcta aplicación de la planeación como herramienta administrativa en cada una de las etapas del proceso de la contratación estatal permite el cumplimiento de los fines del estado en condiciones de eficiencia y eficacia?.

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GENERAL

Determinar si la correcta aplicación de la planeación como herramienta administrativa en cada una de las etapas del proceso de la contratación estatal permite el cumplimiento de los fines del estado en condiciones de eficiencia y eficacia.

2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Identificar los factores que se deben tener en cuenta para realizar una adecuada planeación en las etapas precontractual, contractual y post contractual de los procesos de selección del estado.
2. Enumerar los beneficios que brinda a la administración pública la adecuada praxis de la planeación como herramienta administrativa aplicada a las etapas del proceso de contratación para el cumplimiento de los fines del estado.

3. HIPÓTESIS

1. Las estipulaciones contenidas en el marco de la constitución política, las leyes y los decretos reglamentarios en los que se encuentra inmerso el imperativo legal de atender el principio de planeación, han tenido poco eco en los procesos de contratación que adelantan las entidades públicas para satisfacer sus necesidades.
2. La falta de planeación en cada una de las etapas de los procesos de selección del estado, da como resultado la adquisición de obras bienes y/o servicios que en muchos casos no satisfacen el interés general, y quedan inconclusos, generando ineficiencia e ineficacia por parte de la administración pública.
3. La no consecución de los fines del estado en términos de eficiencia y eficacia es el resultado de una falta de planeación de los procesos de selección en las entidades del estado atribuibles a la poca atención que prestan a éste los gerentes públicos.
4. Si se presta una adecuada atención a la planeación de la etapa pre contractual del proceso de selección, aplicando con rigurosidad los preceptos jurídicos que tiene la normatividad al respecto, garantizará no solo que las etapas subsiguientes del proceso de selección se desarrollen sin contra tiempo alguno, sino que permitirá la satisfacción de los fines del estado materializados en el beneficio de los ciudadanos.

4. METODOLOGIA

La metodología utilizada para el siguiente escrito fundamentalmente corresponde al método de revisión, en el que como primera medida se realiza un esbozo de los conceptos generales de la planeación como herramienta administrativa y la importancia de ésta en el logro de los objetivos de las organizaciones revisándose la concepción teórica de algunos autores, posteriormente se realiza una revisión de este concepto en los términos de la constitución política, las leyes y decretos reglamentarios, y como éstos siendo aplicados con rigurosidad influyen de manera positiva en la consecución de los fines del estado en términos de eficiencia y eficacia por parte de las entidades públicas y en beneficio del interés general.

5. CONCEPTO TÉCNICO DE LA PLANEACIÓN COMO HERRAMIENTA ADMINISTRATIVA

La planeación como herramienta administrativa cobra gran importancia en el desarrollo de los procesos administrativos de todas las organizaciones, siendo ésta aplicada con mayor rigurosidad en las entidades privadas que en las entidades de orden estatal, pues dicha herramienta ha sido definida por diversos autores así: (Steiner G. A., 1983) la define como “el esfuerzo sistemático y más o menos formal de una compañía para establecer sus propósitos, objetivos políticos y estrategias básicas para desarrollar planes detallados con el fin de poner en práctica las políticas y estrategias y así lograr los objetivos y propósitos básicos de la compañía. ...es un método para obtener resultados a manera de proyección personal y empresarial se recomienda utilizarlo en el corto, mediano, y largo plazo” (p.21); también es necesario abordar el concepto que sobre ésta presenta (Miklos, 2000), la define como:

La posibilidad de anticipar y de anticiparse a los problemas por venir. Gracias a ellos es capaz de prever, predecir, prevenir, preparar etc.; esto es de tomar decisiones y adoptar posiciones previas a las situaciones problemáticas. Todo ello le ayuda a prepararse mejor para la situación previsible, a contar con mejores o mayores recursos para enfrentarla (incluidos gente, dinero, bienes, tecnología, tiempo, instrumentos, ayuda, etc.) e, incluso a evitar tal situación, a reducir sus efectos perniciosos, o a aprovecharla como oportunidad en beneficio personal y colectivos. Para eso planeamos para salir airosos de situaciones problemáticas (presentes o futuras), para enfrentarlas racional y organizadamente, y para resolverlas de la mejor manera posible. Es más, cuando los recursos disponibles son escasos o insuficientes, la planeación permite obtenerlos a tiempo y optimizar su utilización. Así, se planea tanto con fines de racionalidad y de eficacia (alcanzar la metas planteadas), como con propósitos de eficiencia (alcanzarlas con el menor costo posible) y de trascendencia (lograr el mayor impacto posible), (p.5-6).

Es así que fundamentado en estos dos postulados se desprende la concepción de que la planeación es una herramienta administrativa que permite materializar a futuro los propósitos, objetivos, políticas y estrategias de las organizaciones en condiciones de

racionalidad, eficacia y eficiencia, elementos éstos que no solo son funcionales en una organización cuyo capital es de origen privado, sino que aún mas lo deben ser en las entidades de carácter estatal pues éstas deben optimizar la disponibilidad de sus recursos con el fin de satisfacer el interés general de sus nacionales, por consiguiente esta condición les debe obligar a hacer uso de una rigurosa planeación de sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias para que de esta manera haya una optimización del capital humano, de los recursos económicos, y de las condiciones que generen bienestar material e inmaterial a los ciudadanos.

6. LA PLANEACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO DEL ESTADO

El estado Colombiano en su ordenamiento jurídico ha hecho alusión a la imperiosa necesidad de que la planeación haga parte del actuar de la administración pública, por tal razón se consagra ésta en la Constitución Política de Colombia de 1991, la cual contempla la praxis de la misma, y puede ser evidenciada a través de sus artículos 339 al 344, en los que se hace alusión a la aplicación de la planeación dentro de los organismos del estado en los siguientes términos y, principalmente lo estipulado en el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia de 1991 que señala: “habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. (...) Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley (...)”; en concordancia con lo anterior, el legislador promulga la Ley 152 de Julio 15 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, y la que en su Artículo 1º define como propósito: (...) establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, (...), y en especial lo contemplado en el literal j del artículo 2 de la misma ley el cual determina: “Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación”, lo anteriormente normado nos lleva a concluir que dichos planes de desarrollo deben ser tendientes a buscar todos y cada uno de los mecanismos necesarios para que el estado a través de sus entidades de todos los órdenes, pueda satisfacer las necesidades materiales e inmateriales de cada uno de los ciudadanos, de otra parte se hace necesario en esta misma línea de planeación citar el decreto 2482 de Diciembre 3 de 2012 por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión, se enmarca ésta de manera explícita en el artículo 2 del mismo, el cual señala: “Objeto. Adoptar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión como instrumento de articulación y reporte de la planeación, el cual comprende, entre otros:

Referentes: Punto de partida para la construcción de la planeación, incluyen las metas de Gobierno establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, las competencias normativas asignadas a cada entidad y el marco fiscal. Políticas de Desarrollo Administrativo: Conjunto de lineamientos que orientan a las entidades en el mejoramiento de su gestión para el cumplimiento de las metas institucionales y de Gobierno, (...) el aprovechamiento del talento humano y el uso eficiente de los recursos administrativos, financieros y tecnológicos”. Aunado a la normatividad anteriormente expuesta se hace necesario traer a colación lo establecido en la ley 1474 de 2011, dentro de éste el legislador obliga a las entidades estatales no sólo a atender dentro de su actuar el principio de planeación sino que señala de manera taxativa obligaciones y límites a todas las entidades del estado y en su artículo 74 el cual establece “A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado (...), deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente” (...), en este orden de ideas queda demostrado que el estado Colombiano ha impuesto dentro de su normatividad la implementación de la planeación como herramienta administrativa. Finalmente puede decirse como lo señala la (Contraloría General de la República & Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 2010) que:

La planeación de la contratación constituye una de sus más importantes etapas. La gran mayoría de dificultades e inconvenientes en la actividad contractual se presentan por el incumplimiento por parte de las entidades estatales del principio de planeación. (...). La contratación sin el cumplimiento adecuado de la fase de planeación ha sido, infortunadamente, una práctica reiterada en algunas entidades territoriales. Se considera, en ocasiones, que la realización de estudios resulta excesivamente onerosa y que no reporta beneficios políticos en la medida en que los estudios no se exteriorizan o concretan en forma inmediata en una ejecución materialmente perceptible por los asociados. (...). En realidad no existe argumento que pueda defender la contratación sin el cumplimiento de una adecuada fase de planeación. Lo que en principio podría considerarse como un gasto innecesario, terminará en un ahorro de tiempo y recursos. La parálisis de trabajos por suspensiones motivadas en la falta de estudios generará, no solamente un retraso en la satisfacción de las necesidades colectivas, sino el pago de un mayor valor al contratista”. (p.13 y 14).

7. FACTORES QUE DETERMINAN UNA ADECUADA PLANEACIÓN EN LAS ETAPAS PRECONTRACTUAL, CONTRACTUAL Y POST CONTRACTUAL

7.1 LA PLANEACION EN LA ETAPA PRE CONTRACTUAL

La etapa pre contractual debe obedecer a los siguientes tópicos:

7.1.1. La importancia de que el proceso de selección a desarrollarse, responda a una necesidad debidamente estipulada en el plan de desarrollo y permita el cumplimiento de los fines del estado para los cuales se creó la entidad estatal: El funcionario que esté a cargo de la representación legal de la entidad o que por delegación se le haya conferido la ordenación del gasto de un ente público, deberá bajo el sentido de la responsabilidad pública, y antes de dar inicio a un proceso de selección determinar si dicho proceso está encaminado a materializar a través de un futuro negocio jurídico lo contemplado en el plan de desarrollo bien sea de nivel nacional, departamental o local; pues el espíritu de la carta política al igual que el del legislador concibe que este es un instrumento que se construye con la participación de todos los sectores sociales y que en él está plenamente identificados y priorizados los proyectos que redundarán en el beneficio de la generalidad de los ciudadanos.

7.1.2 La suficiencia de los recursos financieros para adquirir la obra, el bien o servicio: Para emprender cualquier tipo de proyecto sea de una organización o de una persona natural, se requiere contar con recursos de orden técnico, financiero, humano o de infraestructura, los cuales permitirán que pueda llevarse a cabo lo proyectado en condiciones óptimas; condición que se le atribuye a las entidades del estado bajo el principio de moralidad pública que no es más que lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991 que señala: "...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". Por consiguiente y bajo las siguientes premisas: "que no se deben gastar por ocio, protagonismo o capricho político los recursos del estado", "que las finanzas públicas no tienen el propósito de patrocinar el despilfarro ni mucho menos el de enriquecer a los contratistas, sino que en contrario deben satisfacer el interés general", se establece en el artículo 25 literal 6 de la ley 80 de 1993 el aparte del principio de Economía que

señala "...Las entidades estatales abrirán licitaciones o concursos e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales".

7.1.3. El cumplimiento del precepto legal de que la obra, bien o servicio a adquirir, se encuentre debidamente contemplado, y publicado en el plan de compras de la respectiva entidad pública :

Todas las entidades del estado deben tener presente que es un imperativo de orden legal que éstas cuenten con un plan anual de adquisiciones debidamente adoptado a través de acto administrativo, y hecho público en el sistema electrónico para la contratación pública SECOP, en el que se deben contemplar las obras, los bienes y/o servicios que la entidad pretende adquirir para satisfacer sus necesidades durante una vigencia fiscal, dicha obligatoriedad está consagrada en el artículo 74 de la ley 1474 de 2011, el cual dispone: " (...) todas las entidades del Estado (...) deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, (...)"; con el propósito de reglamentar el tema de planes generales de compras posteriormente en el artículo 4 del Decreto 1510 de 2013 se reglamenta dicha consideración legal, y éste establece: Plan Anual de Adquisiciones. Las Entidades Estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, (...), lo anterior en concordancia con el decreto 2482 de 2012 por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión, especialmente lo contemplado en el literal e del artículo 3: Gestión financiera. Orientada a programar, controlar y registrar las operaciones financieras, de acuerdo con los recursos disponibles de la entidad. Integra las actividades relacionadas con la adquisición de bienes y servicios, la gestión de proyectos de inversión y la programación y ejecución del presupuesto"; finalmente es necesario precisar que el plan anual de adquisiciones no obliga a las entidades del estado a llevar a cabo todos los procesos de adquisición que están en él contemplados.

7.1.4 La necesidad de contar con permisos, licencias, autorizaciones previas, adquisiciones de terrenos, o cualquier otro tipo de requisitos, antes de dar inicio al proceso de selección:

Uno de los temas más sensibles y visiblemente notables en los procesos de selección que adelantan las entidades del estado, desde el punto de vista de la planeación; radica en la falta de permisos, autorizaciones, licencias, adquisiciones de terrenos, estudios y diseños, con los que debe contar la administración antes de iniciar el

proceso de selección, la carencia de éstos no permiten una adecuada ejecución de los contratos, la mencionada irresponsabilidad del gerente público en el aspecto ya señalado por falta de planeación, trae unas graves consecuencias al estado y a la comunidad beneficiaria del proyecto, es decir, atenta contra el interés general; y se materializa en detrimento al patrimonio público, condenas al estado representado a través de la entidad contratante en multas, indemnizaciones, y en desgastes administrativos para atender los procesos por vía judicial que interponen los contratistas afectados por la falta de planeación de las entidades públicas; lo inmediatamente anterior va en contravía no solo de lo establecido en el artículo 87 de la ley 1474 de 2011: “Maduración de proyectos. El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así: 12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos (...)” ; sino también los principios constitucionales en relación al principio de planeación inmerso dentro de los planes de desarrollo; todo lo anterior ha sido ratificado por el consejo de estado señalando que “...en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características (...); (iv) los costos, valores (...) a precios de mercado reales, (...); (v) la disponibilidad de recursos presupuestales (...); (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos de que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar”; Consejo de Estado, sentencia (14854) del consejero ponente: Mauricio Fajardo Gomez, de fecha veintinueve (29) de agosto de dos mil siete (2007).

7.1.5 El deber de contar con el personal idóneo para la estructuración del proyecto cuya materialización se hará a través del proceso de selección: Aunado a lo anterior se hace necesario que la entidad para dar inicio al proceso de selección cuente con el personal idóneo que oriente a la entidad para el desarrollo de la etapa de planeación en lo técnico, jurídico y financiero del proyecto en condiciones de eficiencia y eficacia, si la entidad no cuenta con el personal idóneo debe contratarlo a través de la modalidad de selección prevista por la ley para tales casos.

7.1.6. Definir de manera acertada la modalidad de selección que debe utilizar la entidad estatal para satisfacer la necesidad a través del proceso de contratación: Determinar correctamente la modalidad de selección de la cual debe hacer uso la entidad para la adquisición de la obra, bien o servicio, es evidentemente una decisión que requiere estar ajustada a derecho; puesto que si se hace uso de una modalidad de selección que no procede, no sólo se incurrirá en falta disciplinaria gravísima sino que también podría estar incurriendo en delito penal contemplado en el “Artículo 410 del código Penal. Contrato sin cumplimiento de requisitos legales. El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años...”; por consiguiente y con el fin de evitar situaciones disciplinaria o penales, es necesario considerar los siguientes aspectos para elegir la modalidad de selección que permitirá la elección del contratista, así: El presupuesto total de la entidad, el objeto a contratar y el presupuesto destinado por la entidad para tal fin, lo anterior se encuentra regulado expresamente por el legislador en el artículo 2 de la ley 1150 del 2007, la cual señala las modalidades de selección, las cuantías para determinar las mismas, las causales y excepciones de éstas, de igual forma el artículo 94 de la ley 1474 de 2011 que introdujo la modalidad de selección de mínima cuantía; también es necesario atender las generalidades de las excepciones que se plantean por norma: La norma plantea algunas excepciones respecto a la relación entre: objeto a contratar y cuantía, de las cuales se hace necesario hacer la siguiente salvedad: Los procesos que tienen como objeto la adquisición de servicios de salud deben ser adquiridos a través de la modalidad de selección abreviada de menor cuantía, en

cumplimiento al artículo 60 del decreto 1510 de 2013; Cuando la cuantía de proceso de selección no supere el 10% de la menor cuantía de la respectiva entidad independientemente de su objeto procederá la selección por mínima cuantía en cumplimiento con lo señalado en el Artículo 85 del Decreto 1510 de 2013 y cuando el proceso de licitación haya sido declarado desierto la entidad podrá surtir el proceso por la modalidad de selección abreviada de menor cuantía en atención a lo señalado en el artículo 61 del Decreto 1510 de 2013, "(...) dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la declaratoria de desierta".

7.2. LA PLANEACION EN LA ETAPA CONTRACTUAL

Hablar de planeación en la etapa contractual requiere tener en cuenta lo siguiente: Que el contrato cumpla con los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, los que comprenden: que exista un acuerdo sobre el objeto, la contraprestación y este se eleve a escrito, de una parte; de la otra, que se adelante el respectivo registro presupuestal, se verifique el pago de aportes a salud y pensión en cumplimiento con el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 y que se designe al supervisor, caso contrario la interventoría, en cumplimiento del Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, (...).

7.3 LA PLANEACION EN LA ETAPA POS CONTRACTUAL

Una vez elevado a escrito el negocio jurídico y cumplidos los requisitos para la ejecución del contrato, la entidad y el contratista se encuentran ante la etapa pos contractual, por lo que es necesario precisar que durante esta etapa son relevantes entre otros, lo siguiente:

El supervisor y/o interventor del contrato tiene bajo su responsabilidad lo establecido en el artículo 84 de la ley 1474 de 2011, velar por aspectos de carácter técnico, financiero, contable y jurídico del contrato; solicitar informes, aclaraciones, explicaciones sobre la ejecución del mismo e informar a la entidad sobre hechos que lo puedan poner en riesgo, certificar el recibo a satisfacción de los mismos, dejar por escrito constancia de cualquier actuación, y una vez finalizada la ejecución del contrato, la entidad debe proceder a realizar la liquidación del mismo dentro de los términos previstos por la ley para tal fin.

7.3.1 La Planeación ante una Inhabilidad Sobreviniente: No podemos de ningún modo aseverar que una inhabilidad sobreviniente se debe planear, esto no cabría dentro del sentido lógico, pero sí la entidad con el fin de lograr sus objetivos es decir que se lleve a cabo el cumplimiento del contrato en condiciones jurídicas, debe aceptar el uso de la figura de la cesión del contrato.

7.3.2. La Planeación ante un Incumplimiento: No es procedente pensar en planear declarar un incumplimiento, pero si se requiere que la entidad contemple dicho escenario, por tal razón lo primero que debe hacer dentro de su ejercicio de previsión es dejar constancia de todas y cada una de las actuaciones del contratista, y si la entidad considera que se hace necesario hacer uso de esta potestad sancionatoria que el legislador le otorgó puede proceder a declarar el incumplimiento, bajo el respeto del debido proceso, aspecto que está consagrado en el artículo 29 de la constitución política de 1991.

7.3.3. La Planeación ante la Declaratoria de Caducidad: Para declarar la caducidad, la entidad debe determinar si el cúmulo de incumplimientos por parte del contratista conducen a la paralización inminente del contrato, y sí dichos incumplimientos solo le pueden ser atribuibles a éste; antes de proceder a declarar dicha sanción se debe estudiar la conveniencia de su declaratoria, podría pensarse en persuadir a éste para que estudie la posibilidad de ceder el contrato, caso contrario si así lo considera la entidad para declarar dicha sanción debe hacerlo atendiendo el debido proceso señalado en el artículo 29 de la Carta Política de 1991.

7.3.4. La Planeación ante la Teoría de la Imprevisión: La imprevisión debe ser entendida por las entidades del estado como el evento al cual ninguna de las parte puede adelantarse pues ignoran que éste sucederá; los demás eventos que puedan ser previsibles deben estar debidamente distribuidos, estimados, tipificados y cubiertos a través de garantía u otros mecanismos que permita su mitigación, por tal razón ante una situación de imprevisión le asiste la obligación de junto con el contratista hacer una valoración de dicho evento y garantizar que la ecuación económica del contrato no se vea afectada, propendiendo por mantener su equilibrio.

8. BENEFICIOS QUE BRINDA A LA ADMINISTRACION PÚBLICA EL ADECUADO USO DE LA PLANEACION EN LAS ETAPAS DEL PROCESO DE SELECCIÓN

8.1. BENEFICIOS DE LA APLICACIÓN DE UNA ADECUADA PLANEACIÓN EN LA ETAPA PRE CONTRACTUAL

| BENEFICIO | CAUSA | EFEECTO |
|---|---|--|
| Disminución de observaciones al proyecto de pliego de condiciones y de ADENAS modificatorias al proceso | La adecuada aplicación de la planeación del proceso en relación a: Los tiempos establecidos por la Ley según la modalidad de selección. Presupuestos acordes al mercado y al proceso de selección, requisitos de orden jurídico, técnico y financiero acorde con el objeto y la cuantía del proceso de selección. Claridad en los estudios, diseños y demás requerimientos técnicos. | Minimiza el desgaste administrativo puesto que optimiza el tiempo de los funcionarios que en lugar de estar dando respuestas a observaciones pueden atender otros procesos. Genera credibilidad y confianza en la administración pública por parte de los oferentes interesados en el proceso de selección. Conduce a la selección objetiva del futuro contratista en igualdad de condiciones. |
| Disminución de procesos declarados desiertos | La adecuada planeación del proceso de selección garantiza que haya pluralidad de oferentes, libre concurrencia, y por tanto debe conducir a la selección objetiva del proponente. | Permite a la administración pública obtener en los tiempos proyectados la obra el bien y/o servicio. |

8.2. BENEFICIOS DE LA APLICACIÓN DE UNA ADECUADA PLANEACIÓN EN LA ETAPA PRE CONTRACTUAL

| BENEFICIO | CAUSA | EFEECTO |
|---|--|--|
| Disminuye hallazgos de los entes de control | La adecuada planeación de proceso permite a la entidad que dentro de los tiempos establecidos se realice el lleno de requisitos para el perfeccionamiento y ejecución del contrato. | Permite a la administración pública dar cumplimiento a los requisitos señalados en la ley para el perfeccionamiento y ejecución del negocio jurídico. |
| Evita el retraso en la ejecución del Contrato | El adecuado uso de la planeación como herramienta administrativa aplicada al proceso contractual permite que se inicie la ejecución del mismo en el tiempo razonable señalado en el pliego de condiciones, pues ya se cuenta con los permisos, licencias, autorizaciones, adquisición de predios, interventor y/o supervisor si se requiere. | Permite obtener la obra, el bien y/o servicio en el tiempo señalado para la ejecución y evita hacer reconocimiento de sobre costos del contrato por imposibilidad de ejecutarlo en tiempo. |

8.3. BENEFICIOS DE LA APLICACIÓN DE UNA ADECUADA PLANEACIÓN EN LA ETAPA POS CONTRACTUAL

| BENEFICIO | CAUSA | EFEECTO |
|--|---|--|
| Disminuye la suscripción de Adiciones y Prórrogas | La adecuada planeación en relación a la determinación e identificación del objeto del proceso de contratación, determina con exactitud los tiempos, y los recursos necesarios para llevar a cabo el proyecto pactado en el contrato. | Genera credibilidad por parte de los beneficiarios del proyecto en la gerencia pública. Permite que la entidad satisfaga en tiempo su necesidad. Evita desgaste administrativo en cuanto a ajustes en el presupuesto. Conllevará a que se tienda a cero en la suscripción de (prórrogas y adiciones), las que deberían suscribirse a la luz únicamente de la teoría de la imprevisión. |
| Disminuye la acciones de solución de controversias contractuales en contra de la administración | La adecuada planeación no da lugar a que el contratista incurra en sobre costos por mayor permanencia en obra, por mayores cantidades de obra, o mayor cantidad de bienes o servicios a entregar, o por desequilibrio económico del contrato. La adecuada planeación permitirá siempre la selección objetiva del proponente para ejecutar el contrato, por lo tanto no dará pie a reclamos por pérdida de oportunidad en la celebración del mismo. La adecuada planeación no permite la declaratoria de una caducidad, un incumplimiento, una modificación unilateral, una interpretación unilateral que afecte de manera abusiva al contratista. | Se optimiza el uso de los recursos públicos, pues no deben ser éstos destinados a cubrir los errores de las entidades públicas por violación al principio de planeación en los procesos de selección. Evita el desgaste a la administración pública en la defensa de la misma ante los estrados judiciales. Genera credibilidad en las acciones de los gerentes públicos a través de los procesos de selección del estado, tanto en proveedores, como en beneficiarios de los procesos de selección. |
| Disminuye la imputación de cargos de responsabilidad fiscal, disciplinaria y penal a funcionarios públicos | La adecuada planeación ejercida por los servidores públicos en los procesos de selección que adelantan, ajustadas a derecho, y bajo el estricto cumplimiento del principio de planeación no da lugar a imputación de ningún tipo de responsabilidades que para éstos ha determinado el legislador. | Gerentes y servidores públicos más eficientes en el ejercicio de las funciones que el estado les ha encomendado. Contralorías, fiscalías y procuradurías más descongestionadas. |
| Satisfacción del interés general | La adecuada planeación en los procesos de selección permite la ejecución de los negocios jurídicos en beneficio del conglomerado social. | Credibilidad en la gestión del estado y cumplimiento del precepto constitucional en el que se señala que se debe satisfacer el interés general sobre el particular. |

9. CONCLUSIONES

Del anterior escrito se puede concluir que:

La adecuada aplicación de la planeación a cada una de las etapas de los procesos de selección del estado permite en términos de eficiencia y eficacia satisfacer las necesidades del conglomerado social, y materializar los fines del estado a través del contrato estatal.

La adecuada planeación en los procesos de contratación del estado optimiza el uso de los recursos públicos y permite que éstos puedan ser invertidos con responsabilidad en la solución de las necesidades de los conciudadanos en términos de eficiencia y eficacia.

La adecuada aplicación de la planeación en el actuar de la administración pública debe llevar a eliminar por completo las adiciones y prórrogas en los contratos, salvo en el escenario único de la teoría de la imprevisión que sobrevenga en la ejecución de los mismos.

La adecuada aplicación de la planeación debe eliminar la imputación de cargos de responsabilidad penal, fiscal, y disciplinaria a funcionarios públicos, así como los litigios suscitados por acción de controversias contractuales en contra de la administración pública.

Las entidades del estado en cabeza de sus gerentes públicos deben dar un estricto cumplimiento a la planeación en cada una de las actuaciones del estado, y pueden establecer como control para identificar las falencias en ésta, indicadores que le permitan medir la eficiencia y la eficacia de sus procesos de selección, y así tomar las medidas pertinentes para realizar los ajustes necesarios a su planeación.

BIBLIOGRAFIA

Consejo de Estado, Sentencia (14854), Magistrado Ponente Mauricio Fajardo Gómez, Agosto 29 de 2007.

Contraloría General de la República, & Escuela Superior de Administración Pública ESAP. (2010). Cartilla de Administración Pública "Contratación Estatal". Bogotá: Imprenta Nacional. (P.13-14).

Constitución Política de Colombia de 1991.

Decreto 1510 "Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública", Julio 17 de 2013.

Decreto 2482 "Por medio del cual se establecen los lineamientos generales para la interacción de la planeación y la Gestión", Diciembre 3 de 2012.

Miklos, T. (2000). Las Decisiones Políticas. De la Planeación a la Acción. México D.F: Siglo XXI. (P.5-6).

Steiner, G. A. (1983). Planeación Estratégica: Lo que todo Director debe Saber. México D.F.: Continental. (P.21).

Ley 80 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", Octubre 28 de 1993.

Ley 152 "Por la cual se expide la Ley orgánica del plan de Desarrollo", Julio 15 de 1994.

Ley 599 "Por la cual se expide el Código Penal", Julio 24 del 2000.

Ley 1150 "por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos, Julio 16 de 2007.

Ley 1474 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública", Julio 12 de 2011.