

La Planeación en Contratación Estatal: reflexiones sobre su aplicación y vacíos operativos en el orden territorial colombiano¹

Astrid Lorena Delgado Coral²
Dra. Gisette Carolina Benavides Mendoza³

Resumen

El presente artículo presenta un análisis de cómo la planeación en la contratación estatal es esencial para garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y que los contratos estatales cumplan con los objetivos estatales. Se analiza y profundiza el ámbito jurídico en el cual se indica que este elemento hace parte de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, como pilares orientadores de la contratación estatal. Además, se identificarán desafíos y mejores prácticas para su optimización, con lo cual se planteará que una planificación efectiva no solo mejora la eficiencia administrativa, sentando las bases de un estado más responsable y transparente.

Palabras claves: Contratación estatal, planeación, recursos públicos.

Planning in state contracting as a process that seeks to guarantee the efficient and effective use of state resources

This article presents an analysis of how planning in public contracting is essential to ensuring that public resources are used efficiently and that state contracts meet state objectives. It analyzes and delves into the legal framework, indicating that this element is part of the principles of transparency, economy, and accountability, as guiding pillars of public contracting. Furthermore, challenges and best practices for optimization will be identified, suggesting that effective planning not only improves administrative efficiency, but also lays the foundation for a more accountable and transparent state.

Keywords: State contracting, Planning, Public resources.

¹ Artículo científico, presentado como opción de grado para optar el título de Especialista Contratación Estatal e Interventoría y supervisión de la Construcción.

² Autor de contacto: Arquitecta, Universidad de La Salle, Especialista en Seguridad y Salud en el Trabajo Universidad de Nariño, astrid81@hotmail.es.

³ Dra. Gisette Carolina Benavides Mendoza. Abogada de la Universidad Santo Tomás (USTA), Especialista en Derecho Administrativo, Magister en Derecho con énfasis en Derecho Administrativo Universidad Santo Tomás, Doctora en Derecho Universidad Castilla de La Mancha (España) e Investigadora del Grupo de Investigación Estado, Derecho y Políticas Públicas USTA.

Introducción

El principio de planeación es el eje central en todo proceso de contratación estatal, sustentado en que estos procesos se desarrollen de una manera eficiente, desde la etapa precontractual hasta la liquidación del contrato, como se establece en la Ley 80 de 1993. En el presente artículo se analiza la función del principio de planeación, dentro del ámbito de la contratación pública, así como algunas reflexiones sobre su aplicación y vacíos operativos en el orden territorial, para lo cual, se relacionarán algunas definiciones con base en fundamentos legales, doctrinales y jurisprudenciales, que de una manera u otra consolidan y sustentan el objeto de protección del principio de planeación.

Los actores involucrados en la actividad contractual del Estado pueden emitir varios conceptos referentes a la planeación, y en muchos casos subestiman el verdadero alcance de esta etapa, especialmente cuando no se encuentra explícitamente señalada en la normatividad vigente, en la entidades del estado utilizan a las herramientas de planeación como simples formalismos y requisitos de relleno, sin comprender, su aspecto determinante en el éxito o fracaso de un proceso de selección y eventual contrato que se derive, por otra parte, los oferentes y/o contratistas muy escasamente presentan una actitud crítica, analítica sobre la información que sustenta los respectivos proyectos y procesos, a nivel técnico, ambiental, presupuestal, jurídico, entre otros.

De acuerdo a lo anterior, este trabajo se justifica en dar a conocer la necesidad de comprender la importancia y el carácter vinculante que tiene el principio de planeación en todo el proceso de contratación estatal, con el fin que se cumpla a cabalidad el objeto contractual.

Metodología de análisis

La metodología para la elaboración de este artículo, es una metodología cualitativa en la cual se utiliza la investigación documental la cuales una técnica de la investigación cualitativa que se encarga de recolectar, recopilar y seleccionar información de las lecturas de documentos, revistas, libros, periódicos, artículos resultados de investigaciones, entre otros, en ella la observación está presente el análisis de datos, su identificación, selección y articulación con el objeto de estudio (Guerrero Dávila, 2015). Por ello se trata de un enfoque de investigación documental que consiste en un análisis de la información escrita sobre un determinado tema, con el propósito de establecer relaciones, diferencias, etapas o posturas del estado actual del conocimiento respecto al tema objeto de estudio (Bernal, 2010). De acuerdo a lo anterior se procede a desarrollar las siguientes actividades:

1. En primera instancia la revisión de Leyes, la jurisprudencia, la doctrina administrativa, documentos académicos, guías de contratación pública relacionadas con la planificación en contratación estatal.
2. En segunda instancia se revisa el proceso de planeación.
3. En tercera instancia se procede a realizar una revisión de datos y/o información relacionada con un manual que desarrolle las etapas de la

planeación en un proceso de contratación, para el caso se selecciona el Manual de Buenas Prácticas en la actividad Contractual de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2022), como una herramienta que busca optimizar los procesos de contratación, la eficiencia en la gestión contractual.

4. Estudio de caso: Se selecciona el contrato de obra pública No. C064-2022, como un caso que tiene varios sesgos en su planeación contractual, relevancia social al ser un proceso de educación.

Lineamientos normativos en Colombia

Los principios rectores de la contratación estatal en Colombia de acuerdo con la Constitución Política de 1991, en su artículo 209 referencia que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se debe desarrollar con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, aplicables a la contratación estatal. Así como también en los artículos constitucionales 339 y 341 se infiere que la planeación implica que el negocio jurídico contractual deberá estar diseñado y pensado conforme a las necesidades y prioridades que demande el interés público, dirigido a la eficacia de la actividad contractual estatal.

El artículo 24 de la Ley 80 de 1993 – Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establece que las actuaciones de quienes participen en la contratación estatal se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía y responsabilidad que rigen la función pública.

La Ley 1150 de 2007 Modifica y complementa la Ley 80 de 1993, establece la importancia de la planeación en la contratación estatal, buscando que los proyectos estén precedidos de estudios técnicos, financieros y jurídicos para asegurar su viabilidad y conveniencia, esta Ley busca garantizar la eficacia y transparencia en la gestión contractual pública, promoviendo la planificación.

La Ley 1474 de 2011, conocida como el Estatuto Anticorrupción, esta norma no tiene una relación directa con el principio de planeación a diferencia de una Ley que involucre directamente procesos y normas de planeación, sin embargo, la esta Ley sí incluye disposiciones que, de manera indirecta, impactan en el proceso de planeación y de manera específica en la gestión pública y lucha anticorrupción. Esta Ley incluye disposiciones sobre la planificación y ejecución del gasto público, elaboración del Plan Anticorrupción, la integración de planes estratégicos, el control interno y la participación ciudadana.

En términos de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, el principio de Planeación, es entendido como el compromiso que le asiste a las entidades para desarrollar documentos técnicos, jurídicos y financieros serios, claros y completos que justifiquen el inicio de un proceso y en consecuencia la realización de un contrato estatal, cuya finalidad no es otra distinta que satisfacer una o varias necesidades de la administración, previamente identificarlas y que además, se permita con ella la aplicación de todos los criterios para la selección objetiva.

LA PLANEACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL

Las sentencias del Consejo de Estado, son pronunciamiento de diversas sentencias que interpretan y aplican los principios de contratación estatal, en los cuales se incluye la planeación, estos pronunciamientos han contribuido a la jurisprudencia en esta materia.

La Corte Constitucional manifiesta que el principio de planeación se debe entender, en el ámbito de contratación pública, como esa exigencia que recae sobre la entidad pública de asegurar la veraz y amplia información en estudios técnicos previos adecuados, y que por tanto resulte posible que la entidad defina con total certeza el objeto y naturaleza del contrato, las obligas que se generen. De tal manera que se asegure a todos los posibles interesados en tomar parte del proceso contractual, con sus alcances, límites y posibilidades de financiación, perfeccionamiento del contrato propuesto. El principio de planeación va de la mano de la realización de otros principios decisivos como la publicidad, la economía y el debido proceso (Sentencia C-300 de 2012).

El incumplimiento del Principio de Planeación, puede ser una falta, tal como lo plantea la Sentencia C-818 de 2005 donde se menciona que es una falta disciplinaria grave, el desconocimiento de los principios que regulan la contratación y función administrativa en sus etapas precontractual y contractual.

El Consejo de Estado a través de la Sala Plena del Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en decisión judicial del 28 de mayo de 2012 manifestó lo siguiente:

El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden (Consejo de Estado, 2012).

Planteamiento del problema - importancia del proceso de planeación

El principio de Planeación es un elemento importante en la administración pública ya que determina el éxito o fracaso de un proyecto o cualquier actividad, así mismo, es una etapa del proceso de selección muy importante porque este principio genera optimización de los recursos públicos, agilidad en las contrataciones que desea adelantar cada entidad, adquisiciones inteligentes y eficientes. La falta de la aplicación de este abre la puerta al despilfarro de recursos del erario y al incumplimiento de las funciones y fines del Estado (Blanco y Leudo, 2016).

Teniendo en cuenta que el instrumento de Planeación es la piedra angular para que el proceso de contratación inicie con todas las garantías de transparencia e integridad. Por eso

LA PLANEACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL

la planeación debe ser una constante en la gestión contractual, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El principio de planeación en la actividad contractual de las entidades estatales tiene una relación directa con la oportunidad y conveniencia del contrato (Agencia Nacional de Infraestructura). Por lo tanto, los estudios y documentos deben elaborarse de manera responsable, con el objeto de lograr satisfacer la necesidad del servicio y la finalidad de la actividad de la entidad contratante (Millán, et ál; 2017).

Entonces se debe entender que el principio de Planeación responde a la definición de principio como mandato optimizador del derecho (Bernal, 2015). Teniendo en cuenta estos conceptos, es importante reconocer que la administración pública tiene el deber de realizar una debida planeación y de esta manera optimizar recursos públicos en el proceso precontractual, contractual y poscontractual.

Así las cosas, el principio de planeación en la contratación pública en Colombia, es un proceso cuyo objetivo es garantizar la debida planificación de un contrato en su etapa precontractual por parte de la entidad estatal, la mayoría de los inconvenientes en los procesos de contratación de obra pública se originan por la ausencia de un buen proceso y aplicación de planeación, dando origen a los sobrecostos en las obras y así como también la demora en la entrega de las obras, cómo se desarrolla en el presente trabajo, el principio de planeación no se encuentra establecido como tal en la Ley 80, sin embargo, el principio de transparencia está íntimamente ligado a la planeación, por ello, en la jurisprudencia que trata este principio denomina a la *“planeación como uno de los pilares en la actividad contractual, ya que el mismo debe obedecer a las necesidades reales de la comunidad, las cuales deben estudiarse, planearse y encontrarse debidamente presupuestadas por el Estado para cumplir con los fines estatales”* (Sentencia 85001233100019960030901-2007)

Cuando una administración realiza una planeación diligente antes, durante y después de un proceso de contratación, además de cumplir con los principios de interés general y legalidad, cumple con una buena gestión y administración pública, entendiéndose esto como un derecho fundamental de los ciudadanos.

Proceso de la etapa de planeación

La importancia de la planeación en nuestro país debe ser entendida como una función de las entidades estatales, la cual debe definirse de manera contundente en las políticas de gobierno y los planes de desarrollo en todo el territorio nacional, a través de la contratación pública, ya que estos elementos son herramientas de la función administrativa, ante esta afirmación la Corte Constitucional ha destacado la relevancia constitucional de la planeación en el orden jurídico de Colombia, ya que ha manifestado que esta implica un proceso de estudio y programación de las directrices macroeconómicas necesarias que permitan al Estado cumplir de manera oportuna y adecuada los principios constitucionales de todo Gobierno, así como también dar cumplimiento a las necesidades básicas como el empleo, la vivienda, el desarrollo agrícola, la conducción del sector financiero, y en sí todos los aspectos que permitan el desarrollo de un territorio y país dentro de unos parámetros ciertos (Sentencia C-292, 2015).

LA PLANEACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL

Una de las dificultades para entender el tema de la planeación es que se relaciona con la etapa contractual, cuando en realidad también se aplica a la etapa contractual y poscontractual (Aponte, 2014). También este autor manifiesta que, aunque normativamente están definidos los parámetros y fases en la primera etapa (precontractual), los otros 2 restantes se debe aplicarles el principio de planeación en sentido amplio, si se quiere dar cumplimiento estricto al principio de planeación.

De acuerdo a lo anterior es importante mencionar lo manifestado por Santofimio (2009):

La planeación y la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a dudas un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir, que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del Estado. Entre otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado.

En este sentido, observamos en la ley de contratación parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia que deben observarse previamente por las autoridades para cumplir con el principio de planeación contractual. Se trata de exigencias que deben materializarse con la debida antelación a la apertura de los procesos de escogencia de contratistas.

En este proceso se puede identificar tres etapas como lo son la Etapa Precontractual, Contractual y Poscontractual:

Etapa precontractual

En esta etapa se desarrolla la planeación de la contratación, lo que conlleva a varias actividades que buscan que este proceso se desarrolle de manera óptima, dando cumplimiento al objeto para el cual fue concebido. El contrato administrativo, debe ser el resultado de una actuación seria de la administración, que se origina con una adecuada planeación, la cual determina una preparación que comienza inclusive, con antelación a la decisión de la administración de celebrar el contrato (Güecha, 2010). Dentro de este proceso se puede identificar las siguientes actividades en esta etapa:

Plan anual de adquisiciones

Este plan se debe adelantar con el propósito de adelantar una gestión contractual eficiente y transparente, también busca comunicar de manera óptima a los proveedores potenciales de las entidades estatales, para que estos participen de las adquisiciones que hace el Estado. Esta herramienta cumple funciones informativas, contiene un listado de bienes, obras o servicios que buscan satisfacer unas necesidades específicas en cada territorio, para ello se utiliza el Clasificador de Bienes y Servicios UNSPC, e indicar el valor estimado del

contrato, tipo de recursos, modalidad de selección y fecha aproximada de inicio del proceso de contratación.

Análisis del sector

De conformidad con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, en todos los procesos de contratación se deberán incluir en los estudios previos el correspondiente Análisis del Sector relacionado con el objeto a contratar, este análisis se debe hacer teniendo en cuenta o más bien de los ámbitos legales, comercial, financiera, organizacional, técnica y análisis del riesgo, todo este debe realizarse de conformidad con los lineamientos establecidos por la Agencia Nacional de Contratación - Colombia Compra Eficiente.

Estudios previos

Este documento debe justificar la necesidad y viabilidad de la contratación, de acuerdo a la naturaleza del objeto a contratar, los anterior teniendo en cuenta que este es una regla general para todos los procesos de contratación y son una base para la elaboración del proyecto de pliegos de condiciones, pliego de condiciones y contrato, de manera que los interesados pueden revisar la pertinencia y/o valorar el alcance de lo requerido por el Estado y evidentemente revisar los riesgos identificados por la entidad contratante. Estos estudios previos desdén contener como base la siguiente información:

- Descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación.
- El objeto a contratar, con especificaciones y documentación necesaria para el desarrollo del proyecto.
- Fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección.
- Análisis que soporta el valor del contrato a celebrar.
- Certificado de Disponibilidad
- Criterios de selección.
- Análisis del riesgo.
- Garantía que la entidad contempla exigir en el proceso de contratación
- En cumplimiento del Decreto 1082 de 2015, se deberá indicar si la contratación respectiva está cobijada o no por un Acuerdo Internacional o un Tratado de Libre Comercio vigente en el Estado Colombiano.
- Los demás aspectos derivados del objeto contractual que soporte los requerimientos que se incluyan en el proyecto de pliegos de condiciones.

Etapas contractual

En esta etapa se define y establece el acuerdo de voluntades con claridad y precisión para que las partes tengan certeza del objeto del contrato, se sus términos y de sus defectos, se trata de la etapa más importante, ya que es el momento en el cual las partes ejecutarán lo convenido. Podemos identificar los siguientes procesos en esta etapa:

- Suscripción y legalización del contrato.
- Registro Presupuestal
- Aprobación de garantías
- Documento de iniciación.
- Designación de supervisor
- Modificaciones contractuales: Adiciones, prórrogas, cesión, suspensión o terminación.
- Ejecución contractual y pagos-
- Sanciones o multas (cuando aplique)
- Acta de recibo a satisfacción de bienes y/o servicios contratados y entregados.

Etapas poscontractual

La etapa poscontractual, también conocida como la fase final del contrato, comprende las actividades y trámites que se realizan después de que el contrato ha sido ejecutado y cumplido, se caracteriza por la liquidación del contrato y la gestión de las obligaciones posteriores a la liquidación según lo previsto en la ley. En este proceso podemos identificar las siguientes acciones:

- Acta de Liquidación bilateral del contrato o acto administrativo de liquidación unilateral (según aplique).
- Soportes de seguimiento a la calidad y cumplimiento de garantías.
- Acta de archivo y cierre del expediente contractual (según aplique).

Identificación del manual de buenas prácticas en la actividad contractual como una herramienta para proceso de contratación y eficiencia en la gestión contractual

El Manual de Buenas Prácticas en la actividad Contractual de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2022), se presenta como un complemento de carácter práctico y necesario para

la aplicación de normas y disposiciones que rigen la actividad contractual del Estado. Este documento se desarrolló para que los procesos de selección adelantados por las diferentes dependencias de la Secretaría Distrital de Gobierno y de los fondos de Desarrollo local cumplan con los más altos estándares de planeación, transparencia, responsabilidad, selección objetiva y eficiencia, siendo este complemento a los instrumentos y lineamientos.

Es preciso mencionar que este documento no es un manual de contratación, ni que su contenido es la transcripción de normas jurídicas, si referencia la normatividad aplicable, presentando lineamientos para procurar la mejora continua en los procesos de contratación, para que sean aplicados por todos los actores de la gestión contractual en la Secretaría Distrital del Gobierno como en las Alcaldías Locales. Ahora bien, en la revisión de este Manual existen Etapas que bien valen la pena nombrarlas y reconocerlas como procesos inherentes al cumplimiento normativo y de planeación.

Etapas de la planeación y selección

La Administración debe tener plena certeza y conocimiento respecto a las necesidades y la problemática que de acuerdo con lo previsto en el Plan de Desarrollo o en los instrumentos de planificación, que se debe solventar a través de la suscripción de un contrato, en el cual se defina de manera clara que se va a contratar y el cómo se ejecutará dicho objeto, tal como lo menciona este Manual el propósito del principio de planeación es el de propender por la racionalización de los recursos públicos, y por ello otorgó la responsabilidad al Estado el actuar de manera diligente, congruente y coherente ante las decisiones que van encaminadas al cumplimiento de los cometidos estatales. Así las cosas, es importante de acuerdo al documento analizado los siguientes aspectos:

Identificar con claridad la necesidad o problema y el alcance y competencia para la posible contratación, buscando conducir con mayor precisión la elaboración de los estudios del sector y de mercado.

Verificar que la Entidad cuente con la disponibilidad presupuestal.

Establecer criterios objetivos de selección acordes al tipo de proceso, su valor, los riesgos inherentes al mismo, entre otros.

Determinar si se requiere permisos, licencias, o autorizaciones ambientales entre otros.

Analizar los riesgos previsibles del contrato, como se les dará tratamiento y forma en la que las partes asumirán estos.

1.1 Plan anual de adquisiciones

Este plan es una herramienta en la que se registran y publican las necesidades de la contratación de las entidades públicas durante un periodo determinado, en el cual se referencian datos importantes de la contratación como lo es: que se requiere, cuánto vale, cuando inicia el proceso, y forma de adquirir el servicio. Este documento debe cumplir los

LA PLANEACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL

principios de publicidad y dar cumplimiento a la normatividad vigente, establece dentro de las buenas prácticas para la elaboración de un plan anual de adquisiciones las siguientes:

Clasificar necesidades de conformidad con la Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones de Colombia Compra Eficiente y de acuerdo al Clasificador de Bienes y Servicios de Naciones Unidas, en la medida de lo posible con un máximo nivel de descripción.

Planear teniendo en cuenta lo planeado, es decir partir su elaboración teniendo en cuenta los Planes de Desarrollo.

Usar lo certificado y lo aprendido, tener en cuenta los estudios de mercado realizados en las vigencias inmediatamente anterior, así como también aprender de experiencias vividas.

Actuar con tiempo y coordinados, para ello se recomienda que estos procesos de planeación se adelanten con tiempo suficiente de anterioridad.

Tener en cuenta todos los tiempos, es decir que en el PAA se debe tener en cuenta la fecha posible de inicio del proceso.

Realizar seguimiento constante, dado que el PAA es un instrumento dinámico se considera necesario hacer un seguimiento periódico, ya que la publicación de este instrumento es obligatoria, siempre que se realicen ajustes o cambios.

1.2 Análisis del sector

Este es un estudio que permite caracterizar desde diferentes puntos de vista el grupo de personas que puedan proporcionar a la entidad el bien o servicio que se pretende contratar, para este proceso se recomienda los siguientes pasos:

Retomar los ejercicios, es decir revisar la información recopilada anteriormente.

Ser Creativo - Usar más de una variable, lo que significa que es importante tener en cuenta la mayor cantidad de fuentes de información que pueden ser consultadas que no sólo referencian precios de los bienes o servicios u obras a adquirir, sino también condiciones en las que se ofertan. También se recomienda tener en cuenta las auditorías realizadas por entes de Control.

Crear fuentes de información propias, es decir realizar ejercicios propios de la entidad y conformar un repositorio de información, en el cual se almacenen todos los ejercicios que se realicen para analizar cada sector que se requiera.

1.3 Los estudios y documentos previos

El trabajo realizado en la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones y los estudios del sector se verá reflejado en los estudios previos, para la proyección de este documento se debe tener en cuenta lo siguiente:

LA PLANEACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL

Revisar los ejercicios anteriores, es decir revisar y analizar la información del PAA y los estudios del sector con el fin de determinar elementos básicos del estudio previo.

Descripción de la necesidad, ante este paso recomienda el Manual realizar los siguientes cuestionamientos: ¿Qué requiero comprar? ¿Por qué lo requiero comprar? ¿Qué meta pretendo cumplir o cuál es mi necesidad de funcionamiento que voy a satisfacer?

El objeto del contrato, como resultado de la definición de la necesidad en el PAA y de las condiciones de oferta del estudio del sector, se puede construir el objeto contractual.

Especificaciones técnicas, en este paso es importante tener en cuenta que aparte de los estudios técnicos se debe tener conocimiento si se requiere algún permiso, autorización o licencias para su ejecución, se recomienda en este paso revisar los plazos establecidos en el PAA con el fin de estimar los tiempos que tomarías estos trámites del ser el caso.

Presupuesto oficial, con base en el estudio del sector y análisis de este, la entidad ya cuenta con una base sólida de datos para determinar el valor del bien o servicios que se requiere adquirir.

Plazo de ejecución, con base en la información ya recopilada y el cruce de las necesidades la entidad está en la posibilidad de determinar cuánto tiempo se requiere para la entrega del bien o servicio a contratar, se recomienda tener en cuenta la vigencia fiscal o si se requiere autorizaciones legales previas.

Forma de pago, para determinar este aspecto se debe tener en cuenta el estudio del sector ya que permite establecer una forma de pago acorde con la realidad del mercado y sus propias necesidades, también se debe contar con las justificaciones de carácter técnico y de mercado que permitan establecer de manera adecuada la forma de pago.

Estudio de mercado, este es el análisis que realiza la entidad para determinar las variables que conforman el presupuesto del proceso de contratación, para ello se debe tener plena claridad de las especificaciones técnicas de cada uno de los ítems y componentes técnicos del bien o servicio a adquirir. También es importante la estructuración y revisión de la matriz de riesgos y los pasos predecesores a esta actividad.

Definición de requisitos habilitantes, estos se establecen de acuerdo con los parámetros que fueron objeto de análisis en el estudio del sector, considerando la naturaleza del objeto a contratar, el valor del contrato, la modalidad de selección, las condiciones técnicas y económicas del bien o servicio a adquirir y por supuesto la definición del riesgo. Por otra parte, los requisitos habilitantes son las condiciones que debe demostrar el proponente para poder participar en el proceso de selección tales como: (i) la capacidad jurídica, (ii) las condiciones para acreditar su experiencia, (iii) los indicadores financieros, (iv) la capacidad organizacional y (v) la capacidad residual para contratos de obra pública.

Definición de criterios de evaluación de propuestas, finalmente se debe establecer los criterios de evaluación es decir aquellos factores que serán valorados y ponderados para la calificación de las propuestas, estos factores de calificación deben determinarse de

conformidad con: (i) la naturaleza de objeto a contratar y (ii) las condiciones técnicas y económicas en el mercado del bien, obra o servicio a contratar. De igual forma los factores de ponderación que obedecen a criterios técnicos adicionales (calidad) y económicos (precio), los cuales se encuentran previamente establecidos en los estudios previos. Lo anterior de conformidad con la normatividad vigente.

Análisis de Riesgos, la tipificación, estimación y análisis de riesgos es una herramienta que permite a la Entidad determinar aquellos riesgos previsibles involucrados en la contratación, por tanto, la Entidad debe prever todos los eventos que puedan generar, no solo los desequilibrios económicos, sino también cualquier eventual riesgo derivado de la actividad contractual desde la planeación del contrato hasta el vencimiento de garantías. Un aspecto importante que se recomienda en el manual es que la elaboración de la matriz de riesgos debe tener en cuenta el histórico de los procesos selección con iguales o similares características.

Certificado de Disponibilidad Presupuestal, este documento es indispensable ya que respalda presupuestalmente el proceso de selección, ya que garantiza la existencia de dinero, el cual debe estar generado o disponible antes de la apertura del proceso de selección o de la suscripción del contrato o una posible adición.

1.4 Proyecto de pliego de condiciones y pliego de condiciones definitivo

El pliego de condiciones es el conjunto de parámetros y reglas definidas por la Entidad, las cuales van a dirigir el proceso de contratación, es decir los requisitos para contratar y el procedimiento de cómo se realizará la selección, también contiene un cronograma de actividades desde la apertura del proceso de selección hasta la adjudicación, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, para este proceso el Manual recomienda la siguiente información:

El objeto y alcance del contrato a celebrar debe ser preciso y no a interpretaciones.

El presupuesto debe corresponder a un completo y detallado análisis de costos, análisis de todas las variables como especificaciones técnicas, del bien o servicio a contratar.

Elaborar un cronograma con plazos acordes a los establecido en los documentos desarrollados en el proceso y que permita a los posibles oferentes presentar las propuestas

Los requisitos habilitantes establecidos en el pliego deben ser el resultado de un análisis del sector, serio y coherente.

Los factores de ponderación o evaluación de las propuestas deben ser objetivos, claros, precisos y deben obedecer a una ponderación técnica y económica en donde se refleje la mejor relación costo/beneficio.

El análisis, estimación y tipificación de los riesgos debe considerar todas las circunstancias que puedan afectar la normal ejecución del contrato, no solo desde la etapa precontractual, sino con la posterioridad a su liquidación.

1.5 La publicidad

Para la transparencia debe ser garantizada en todos los procesos contractuales, es decir, se deben dar a conocer al mayor número de posibles proponentes lo cual garantiza la libre competencia, la selección objetiva del contratista y la escogencia de la oferta que garantice los mayores beneficios para la necesidad que busca satisfacer la Entidad.

1.6 Aspectos para tener en cuenta al inicio y desarrollo del proceso contractual

La entidad debe responder las observaciones en los plazos señalados en el cronograma del proceso, plazos establecidos en la normatividad según el proceso de selección.

Las observaciones presentadas por los interesados al proyecto y al pliego de condiciones definitivo deben publicarse en los términos previstos en el cronograma, de igual manera las respuestas a las observaciones formuladas deben ser claras, precisas, completas y de fondo.

En el cronograma se deben señalar las etapas del proceso de selección, el plazo para la celebración del contrato, para el registro presupuestal y cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y pago.

Se deben establecer plazos razonables teniendo en cuenta las diferentes actividades que se pueden presentar en las diferentes etapas del proceso, según corresponda.

Se deben expedir y publicar las adendas dentro de los plazos consagrados en el Decreto 1082 de 2015.

En atención a los postulados de la Ley 1712 de 2014, se deben publicar en el SECOP II todos los documentos expedidos con ocasión del proceso, así como también el contrato, dentro de los plazos consagrados en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.

Permitir a los interesados, en la audiencia de asignación de riesgos de los procesos de licitación pública, presentar observaciones al pliego de condiciones. Así mismo se recomienda dar respuesta a las solicitudes u observaciones en la misma audiencia y en caso de que la observación presente cierta complejidad, la cual requiera de un análisis por parte de la Entidad.

Se deberá atender los procedimientos, manuales, circulares y guías emitidas por Colombia Compra Eficiente frente al desarrollo de los procesos contractuales.

1.7 Etapa de perfeccionamiento y ejecución del contrato

Para este proceso se recomienda los siguientes pasos:

Procurar el cumplimiento de requisitos mínimos de sus servidores para el ejercicio de la supervisión y/o apoyo a la supervisión, entre ellos la experiencia en el objeto contratado

LA PLANEACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL

estudios afines, funcionarios del área estructuradora del proceso y equipo interdisciplinario, cuando la complejidad del contrato lo amerite.

El supervisor designado del contrato debe constatar previo a su inicio que el mismo ya cumple con todos los requisitos de ejecución los cuales son: Registro de compromiso, aprobación de garantías estipulados, certificación de pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral.

Publicación del Acta de Inicio del contrato en las plataformas establecidas para este fin.

Seguimiento del contrato por parte del supervisor y/o interventor debe vigilar la información de la ejecución del contrato reportado en la plataforma SECOP II por el contratista como lo son los informes de actividades parciales y final previamente revisados y aprobados entre otros.

Convocar reuniones periódicas entre el contratista y el supervisor a fin de lograr una comunicación directa y permanente que pueda evidenciar los avances y las eventualidades que puedan surgir durante la ejecución contractual.

Previo a la suscripción de una adición, se debe contar con la respectiva justificación técnica, jurídica y financiera y con el certificado de disponibilidad presupuestal.

Para una Adición y/o prórroga se debe contar con la extensión de la Garantía Única de Cumplimiento.

Los documentos contractuales de la etapa de ejecución, deben ser publicados en el Sistema electrónico de contratación pública.

Realizar un seguimiento oportuno por parte de la supervisión y/o interventoría.

Siempre que sea necesario y se requiera del apoyo jurídico, técnico y/o financiero, se puede acudir a los funcionarios de las áreas correspondientes o a la Dirección de Contratación. Hacerlo de forma oportuna y dentro de la ejecución del contrato puede prevenir muchos inconvenientes.

Previo a ordenar los pagos correspondientes, se debe verificar que el contratista haya cumplido tanto las obligaciones generales como específicas del contrato.

Al elaborar el acta de liquidación se debe revisar la vigencia de los amparos que van a tener cobertura con posterioridad a la firma de esta, calidad, estabilidad, prestaciones laborales, mantenimiento y demás post-contractuales, por cuanto estas deben quedar debidamente actualizadas y aprobadas por el funcionario competente; además, serán objeto de verificación hasta su finalización por parte del supervisor del contrato.

La aplicación del régimen sancionatorio en materia de contratación estatal debe estar soportado en los hechos que previamente hayan sido comunicados por escrito al contratista y del cual se conserve evidencia válida y suficiente.

LA PLANEACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL

Finalmente, se recomienda conocer y consultar el manual de supervisión e interventoría de la Entidad.

Modificaciones del Contrato

Durante la ejecución del contrato se pueden presentar eventos que conlleven necesariamente a las modificaciones y/o aclaraciones contractuales, adiciones contractuales, mayores cantidades de obra, prórrogas contractuales, aclaración, suspensiones contractuales, cesión de derechos económicos y terminación anticipada del contrato.

Seguimiento a la Ejecución Contractual

El Manual establece que de conformidad con la Ley 80 de 1993, las entidades contratantes tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, para lo cual están dotadas de múltiples instrumentos legales para garantizar el cumplimiento del contrato estatal.

Supervisión Contractual

La contratación estatal está ligada a la correcta administración e inversión de los recursos públicos, por esta razón, garantizar la vigilancia y control sobre la correcta y debida ejecución de sus contratos, es una función de la administración pública, inherente a la actividad contractual que adelanta, constituyéndose ésta en una obligación de la entidad contratante que se encuentra en la esfera del principio de responsabilidad propio de la contratación estatal.

Consecuencias por deficiencias en el proceso de planeación.

Como se ha desarrollado en el presente artículo el principio de planeación en el cual busca identificar este principio como el pilar de la contratación misma, ya que es el punto de partida en lo que se refiere a la necesidad que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos para ejecutar el contrato, y por ello la relevancia que esto implica. Una vez descritos las fases más importantes en el proceso de planeación, es de vital importancia identificar las posibles falencias que afectarían de manera directa e importante este proceso:

Ausencia o inconsistencias en estudios previos

Uno de los principales omisiones por las cuales se vulnera este principio es que no se realicen adecuadamente los estudios previos, cuya responsabilidad son competencia directamente de la Administración Pública, es el documento más relevante en un proceso de contratación ya que son el soportes precontractual orienta a establecer la oportunidad y conveniencia técnica, jurídica y financiera de las necesidades a contratar identificadas por la entidad, estos aspectos se encuentran fundamentados en un trabajo multidisciplinar, en estudios técnicos, especificaciones técnicas, normativas, autorizaciones, permisos, licencias, análisis del riesgo. Esta ausencia podría causar mayores costos en el proyecto, así como también podría llevar a una posible nulidad del contrato como una de las consecuencias más graves.

Errores en la previsión del riesgo

Este es uno de los aspectos tal vez más complejos en los procesos de contratación, ya que la experiencia se permite manifestar que cuando no se hace una correcta previsión del riesgo, puede traer consigo por lo general consecuencias presupuestales; uno de los casos es cuando no se tienen en cuenta la variación de la tasa de cambio, o insumos requeridos en los proyectos; otra caso es falencias en la estimación del riesgo relacionado con los tiempos para la ejecución del proyecto, esto relacionado de manera directa con la planeación de actividades que conlleva la ejecución del proyecto (licencias, etapa pre constructiva etc.), estas falencias pueden traer consecuencias como la ruptura del equilibrio económico del contrato, sobrecostos imputables a la Administración, este último relacionado en el campo de la construcción cuando no se realiza de manera adecuada los costos directos (mano de obra, materiales equipos, etc.).

Deficiencia en estudios técnicos

Uno de los problemas más complejos que se presentan en nuestro país es la ausencia de consultorías para la elaboración de estudios técnicos, este fenómeno puede ser resultado por la falta de recursos económicos para este tipo de contratos que da origen a una de la puertas más peligrosas con la captación de estudios técnicos y diseño donados o con origen desconocido, es decir sin soportes como memoriales de responsabilidad de estos estudios y diseños; dicha situación genera retrasos sobrecostos y modificaciones en el alcance de las obras.

El Consejo de Estado se ha manifestado en innumerables ponencias y sentencias sobre el principio de planeación, como este elemento que garantiza la legalidad de la contratación estatal en todas sus etapas, pero de manera especial en lo relacionado con la celebración del contrato, si bien es cierto no está definido como principio por la Ley 80 de 1993, se deriva del articulado de la Ley 80, que exige que la administración debe contar antes de un proceso de selección, con los soportes presupuestales, los diseños y documentos técnicos, estudios de oportunidad, conveniencia y mercado, tal como lo cita Sandoval (2015).

Estudio de caso: contrato de obra No. C064-2022

Datos generales del contrato

En el marco del Banco de proyecto BPIN 202000000030154 denominado: Fortalecimiento del sistema educativo para evitar la deserción escolar, subsidios para educación superior y mantenimiento de la infraestructura educativa en el municipio de Cumbitara Nariño, se manifiesta por parte de la administración municipal que la Constitución Política de Colombia, en su artículo 44 precisa que “son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”. Por otra parte, se enuncia que la

educación es un derecho fundamental establecido en el artículo 67 de la constitución política que establece... “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragar. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley...”, por lo tanto corresponde al Estado colombiano garantizar el acceso a ella en condiciones y ambientes adecuados, conforme lo establece el Artículo 138, de la Ley 115 de 1994, dispone que el establecimiento educativo debe reunir una serie de requisitos entre los que se encuentra en su literal b) “Disponer de una estructura administrativa, una planta física y medios educativos adecuados”.

De acuerdo a lo anterior, el municipio de Cumbitara procede surtir el proceso de contratación para el Mejoramiento de la Institución Educativa San Pedro del municipio de Cumbitara. Departamento de Nariño, a través del Proceso de Selección Licitación Obra Pública No. 039-2022, una vez surtido el proceso de selección, mediante Resolución No. 254 del 9 de mayo de 2022 se adjudica el proceso de licitación pública a la UNIÓN TEMPORAL SAN PEDRO, representado legalmente por Jaime Ferney Portilla Toro, por la suma de CUATRO MIL OCHENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL SESENTA Y UN PESOS CON VEINTICUATRO CENTAVOS M/CTE (\$4.084.758.061,24), con un plazo de ejecución hasta el 10 de febrero de 2023 a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, previa aprobación de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, la cual fue suscrita el 12 de septiembre de 2022, es decir, transcurrido 4 meses desde la adjudicación del contrato; se suscriben 3 suspensiones y 3 reinicios y el plazo de ejecución se extiende por 28 meses más.

Inconvenientes detectados

Plazo de ejecución

De acuerdo a la información de formulación del proyecto, la obra estaba contemplada para un tiempo de ejecución de 10 meses, sin embargo, se estableció un plazo hasta el 10 de febrero de 2023, a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, previa aprobación de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, para el caso se suscribió acta de inicio el 12 de septiembre de 2022, dejando un tiempo de ejecución de 5 meses, restando 7 meses de ejecución para el proyecto, situación que pone en riesgo el proyecto, toda vez que el plazo de ejecución contractual, abarca aquel periodo durante el cual, el contratista se encuentra obligado a realizar las actividades constructivas con las que se comprometió ejecutar.

Ahora bien, en los pliegos de condiciones en el Numeral 1.3. Plazo de ejecución se estableció: El plazo de ejecución del contrato será hasta el 10 de febrero de 2023, contados a

LA PLANEACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL

partir de la fecha de la suscripción del acta de inicio, previa aprobación de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución. En esta situación se evidencia dos actores que tienen la responsabilidad de garantizar una planeación coherente con el objeto a ejecutar, en primera instancia la administración municipal, ya que si en la formulación del proyecto se plantea un tiempo de ejecución de 12 meses es porque así se arrojaron los datos desde la concepción del proyecto, lo cual es evidente por las condiciones geográficas del lugar de ejecución del proyecto, aunado a ello, se encuentra el tema de orden público; por otra parte en el proceso de traslado para observaciones no se presentó ninguna observación frente a esta situación, lo cual evidencia una falta de compromiso por parte de los posibles oferentes en la revisión de las condiciones bajo las cuales deben ejecutar y dar cumplimiento al objeto contractual.

Se suscribe el Contrato de obra No. C064-2022 cuyo objeto es: Mejoramiento Institución Educativa San Pedro del municipio de Cumbitara, Departamento de Nariño, estableciendo como plazo de ejecución del contrato será hasta el 10 de febrero de 2023, contados a partir de la fecha de la suscripción del acta de inicio, previa aprobación de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución. Sin embargo, el plazo de ejecución fue modificado a través de cinco actas de suspensiones y reinicios y seis modificaciones de adición en tiempo, lo cual lleva a un tiempo en prórrogas de 15 meses adicionales.

Valor - presupuesto oficial

Según los pliegos de condiciones el presupuesto oficial corresponde a la suma de Cuatro mil ochenta y cuatro millones ochocientos sesenta y un mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos con veintitrés centavos M/Cte. (\$4.084.861.448,23), una vez surtido el proceso de selección se suscribe el Contrato de obra No. C064-2022 cuyo valor corresponde a Cuatro mil ochenta y cuatro millones setecientos cincuenta y ocho mil sesenta y un pesos con veinticuatro centavos M/Cte. (\$4.084.758.061,24).

El 3 de agosto de 2023, se suscribe un Otro Sí No. 01 al contrato de obra, mediante el cual se adiciona la suma de mil ochocientos sesenta y cuatro millones seiscientos noventa y seis mil doscientos veintitrés pesos con veintiún centavos M/Cte. (\$1.864.696.223,21), de acuerdo a los soportes del proceso por parte de interventoría se manifestó que después de una revisión se identificaron 12 Ítems no previstos cuyo valor asciende a la suma de seiscientos treinta y siete millones trescientos noventa y ocho mil quinientos dieciocho pesos con veinticinco centavos M/Cte (\$637.398.518,25), por otra parte se realiza un balance de mayores y menores cantidades de obra que asciende a la suma de mil doscientos veintisiete millones doscientos noventa y siete mil seiscientos cuatro pesos con noventa y cinco centavos M/Cte (\$1.227.297.704,95).

De acuerdo a lo anterior, la adición realizada por valor de mil ochocientos sesenta y cuatro millones seiscientos noventa y seis mil doscientos veintitrés pesos con veintiún centavos M/Cte. (\$1.864.696.223,21) corresponde al 45.65% del valor del contrato.

En el análisis realizado permite establecer que la falta de unos estudios y diseños de calidad y detallados al inicio del proyecto impidió una correcta valoración de los costos y riesgos asociados al mejoramiento de la infraestructura de la Institución Educativa, lo cual llevó a que durante la ejecución se identificaran problemas en los diseños, los cuales no

fueron previstos, por lo tanto se requirió modificaciones en el diseño y la necesidad de adicionar en tiempo y valor al Contrato de obra No. C064-2022, por otra parte los ajustes realizados a los diseños provocaron retrasos significativos en la ejecución del proyecto, afectando la entrega de la obra en los plazos establecidos.

La mala planeación, atribuida a la deficiencia en estudios y diseños, el desconocimiento de los tiempos programados para la ejecución del proyecto, genera controversias sobre la responsabilidad por los sobrecostos y retrasos, lo cual puede dar origen también a procesos judiciales para determinar las responsabilidades y consecuencias legales, para el caso de estudio, la afectación más importante es con la comunidad educativa.

En este caso la importancia de realizar estudios y diseños con responsabilidad, así como también la proyección de estudios previos detallados y rigurosos antes de adelantar el proceso de selección y la celebración de cualquier contrato, especialmente en proyectos de obra pública. También es fundamental identificar y evaluar los riesgos potenciales asociados al proyecto, incluyendo riesgos técnicos, ambientales, sociales, jurídicos entre otros, lo cual permitirá establecer medidas de mitigación y planes de contingencia.

En el caso de estudio hay una situación para reflexionar y es que no se publicaron los soportes técnicos en el proceso, por otra parte, en la etapa de recepción de observaciones, ningún oferente requirió y/o exigió la respectiva publicación, lo cual no permitió identificar las deficiencias técnicas del proyecto. Ante esta situación se debe garantizar la transparencia en todas las etapas del proceso precontractual. desde la planeación hasta la ejecución y liquidación del proyecto.

Este estudio de caso ilustra cómo una planeación contractual puede llevar a consecuencias negativas en la ejecución de proyectos públicos, afectando a las entidades estatales como a los contratistas, pero de manera específica la afectación a la población beneficiaria del proyecto.

Discusión y conclusión

Todo proyecto parte de la identificación de una necesidad que da origen a unos procedimientos que difícilmente se pueden desviar, es decir la palabra previsión de prever: (ver anticipadamente), implica una idea de la anticipación de acontecimientos y situaciones futuras, que la mente humana es capaz de realizar y sin la cual sería imposible hacer planes, por tanto, la previsión es la base para la planeación. Según Gotees planear es hacer que ocurran cosas que de otro modo no habrían ocurrido, equivale a trazar los planes para fijar dentro de ellos nuestra futura acción. Por tanto, la planeación es la determinación de lo que va a hacerse, incluye decisiones de importancia, como el establecimiento de políticas, objetivos, redacción de programas, definición de métodos específicos, procedimientos entre otros. Así las cosas, la planeación es proyectar un futuro deseado y los medios efectivos para conseguirlo.

Con el presente artículo se identifica cómo la planeación es un proceso en la contratación estatal que garantiza el uso eficiente y eficaz de los recursos del Estado, es indispensable reconocer la planeación como esa herramienta indispensable para el

LA PLANEACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL

cumplimiento de los fines del Estado entre ellos la prestación de servicios públicos eficientes, desarrollo económico y social, en este contexto se debe mencionar que la planeación es uno de los elementos esenciales para garantizar la eficiencia y la legalidad de los procesos contractuales, en el recorrido de este artículo se evidenció claramente que sin una adecuada planeación genera sobre costos y retrasos, pero también son escenario que propician actos de corrupción o la inadecuada ejecución de los recursos públicos.

La planeación en la contratación estatal no es un opción, sino un deber legal y administrativo que se encuentra evidentemente consignado en diferentes normas nacionales principalmente en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993 y sus reformas), en las cuales se consagra el procedimiento paso a paso de cómo realizar una buena planeación, lo cual permite la optimización de los recursos públicos, no sobre decir que la planeación fortalece la transparencia y reduce los riesgos de corrupción, ya que cuando un proceso se encuentra bien estructurado de principio a fin con lo que ello implica: estudios técnicos, cronogramas eficientes y claros, se reducen las posibilidades de direccionamiento de contratos o manipulación en la adjudicación. Una adecuada planeación permite maximizar el uso de los recursos públicos, prevenir riesgos y fortalecer la confianza de la ciudadanía en la gestión pública, es una buena práctica de gestión que fortalece y garantiza el éxito de los proyectos del Estado y contribuye al desarrollo de un territorio.

La ausencia de planeación en la contratación pública, genera no sólo inconvenientes de procedimiento, sino que permite la corrupción y en algunos casos da origen a obras inconclusas, que no cumplen con su objetivo, dejando poblaciones inconformes con los resultados propuestos desde las administraciones territoriales, en nuestro país la violación e inobservancia del principio de planeación ha tenido un largo camino de controversias, entre algunas podemos concluir la falta de transparencia, ya que sin una visión global del proyecto, se ocultan decisiones y se diluyen responsabilidades; otra es la pérdida de eficiencia, favoreciendo la improvisación, el fraccionamiento y contrataciones inadecuadas; la débil gestión del riesgo es otro punto, ya que sin evaluación previa, se desconocen los riesgos técnicos, financieros y legales.

Desde las administraciones territoriales, se debe impulsar la planificación estratégica de cómo contratación como función clave, no secundaria; se debe integrar los estudios previos, estudios del mercado, especificaciones técnicas, financieras, jurídicas, de manera rigurosa en cada proceso. La planeación se debe considerar, como un principio rector, que garantiza que los contratos cumplan con su propósito sean eficientes, transparentes y legales, ignorar este principio conlleva a sobre costos, retrasos en los proyectos, corrupción y daño patrimonial.

Referencias

- Agencia Nacional de Contratación Pública. (2024). Circular externa refuerza la obligatoriedad del uso del Secop II para mayor transparencia en la contratación estatal. Colombia compra. <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/10072>
- Aponte Díaz, I. (2014). Fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 11, 177-207. Recuperado de <https://revistas. uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3831>
- Bernal Pulido, C. (2005). El derecho de los derechos: escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- De, A. N. C. (1991). *Constitución Política de Colombia*. En Editorial Universidad del Rosario eBooks. <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/24627>
- Expósito, J. (2013). *Forma y contenido del contrato estatal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Guecha Medina, C, N, (2010) Contratos administrativos Control de legalidad en el procedimiento administrativo de contratación., Bogotá: Casa Editorial Ibáñez
- Santofimio Gamboa, J. O. (2010). *El contrato de concesión de servicios: coherencia con los postulados del Estado social y democrático de derecho en aras de su estructuración en función de los intereses públicos* [Tesis doctoral]. Universidad Carlos III, Madrid, España).
- Lozano, M. M., & Vargas, A. M. (2019). *El principio de planeación en el contrato de obra pública*. IUSTA, 51, 185-208. <https://doi.org/10.15332/25005286.5038>
- Ley 80 (28, octubre, 1980) por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Bogotá D.C.: C Congreso de Colombia
- Ley 1150 (16, julio, 2007) *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. Bogotá D.C. Congreso de Colombia. Diario Oficial 46.691 del 16 de julio de 2007.
- Ley 1474 (12, julio, 2011) *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*. Bogotá D.C.: Congreso de Colombia. Diario Oficial 48.128 del 12 de julio de 2011.
- Manual de Buenas Prácticas en la actividad Contractual de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2022)

LA PLANEACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL

Millán Durán, J., Blanco Alvarado, C. y Guecha Medina, C. N. (2017). Los procesos de selección de operadores privados del servicio público de televisión en torno a la libre concurrencia. En AA. VV, Justicia Constitucional. Tomo II (pp. 199-220). Bogotá, Colombia: Ibáñez

Corte Constitucional. (2012). Sentencia C 300 de abril 25. M. P. Pretelt Chaljub, J.

Sentencia del 28 de mayo de 2012. Expediente 21489, Sección Tercera, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado de Colombia, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.