

Análisis de los efectos de aplicar inadecuadamente el principio planeación en los procesos de contratación estatal, en la modalidad licitación pública.



Alicia Angélica Camacho Aza

Código.: 4402091

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Dirección de Posgrados

Especialización en Finanzas y Administración Pública

Bogotá D.C.

2021

Tabla de contenido

Introducción	1
Pregunta problema	2
Objetivo general	2
Marco teórico	3
Conclusiones	18
Bibliografía	22

Resumen

El presente documento ofrece un análisis de la aplicación del principio de planeación en los procesos de contratación estatal desarrollada bajo la modalidad de licitación pública, dicho análisis toma como punto de partida la normatividad vigente que brinda los lineamientos bajo los cuales se debe llevar a cabo la contratación pública en Colombia. Posteriormente, se procede a analizar dos procesos de licitación pública, uno desarrollado por una entidad territorial y otro por una entidad del nivel central. En este análisis se realiza una explicación de cada proceso licitatorio y se identifica la forma como se aplicó el principio de planeación para cada proceso. Luego, se relacionan algunas conclusiones que surgen después de haber hecho el análisis de los mencionados procesos de licitación pública, y finalmente se brindan algunas recomendaciones frente a lo encontrado y concluido en aras de subsanar lo identificado.

Palabras clave: Contratación estatal, licitación pública, revocatoria, principios de contratación, acto administrativo, entidad pública, patrimonio público.

Abstract

This document offers an analysis of the application of the planning principle in state contracting processes developed under the public bidding modality, such analysis takes as a starting point the current regulations that provide the guidelines under which public contracting must be carried out in Colombia. Subsequently, two public bidding processes are analyzed, one developed by a territorial entity and the other by a central level entity. In this analysis, an explanation of each bidding process is made and the way in which the planning principle was applied for each process is identified. Then, some conclusions that arise after the analysis of the aforementioned public bidding processes are listed, and finally, some recommendations are provided regarding the findings and conclusions in order to correct what was identified.

Keywords: State contracting, public bidding, revocation, principles of contracting, administrative act, public entity, public patrimony.

Introducción

El cometido del Estado Colombiano consiste en la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos mediante la entrega de bienes y/o servicios que les permitan cubrir dichas necesidades. Por tal motivo, y para lograr este cometido el Estado se apoya en las entidades estatales las cuales acuden al desarrollo de procesos de contratación pública para adquirir aquellos bienes y/o servicios que no pueden ser producidos por el mismo Estado.

De acuerdo a lo anterior, es importante mencionar que los procesos de contratación pública son respaldados por recursos públicos, por ello se debe garantizar su adecuado uso, y es por esto que la contratación pública se regula por una serie de normas.

Dentro de las normas que regulan los procesos de contratación pública se establecen los principios que la rigen, entre estos el principio de planeación que pretende que las entidades estatales realicen un juicioso estudio de cada proceso antes de iniciar el desarrollo del mismo identificando claramente las necesidades que se pretenden cubrir y los medios que se utilizarán para satisfacerlas.

Así mismo, la regulación de la contratación estatal en Colombia establece las modalidades de selección que pueden utilizarse para la adquisición de bienes y/o servicios, dentro de la cuales señala la licitación pública como la modalidad por excelencia y por ende también debe aplicar el principio de planeación.

De acuerdo a todo lo descrito anteriormente, se considera que el principio de planeación debe ser aplicado rigurosamente a los procesos de licitación pública en pro de garantizar el exitoso desarrollo y ejecución de los objetos contractuales. Es por esto, que vale la pena analizar si esto se realiza adecuadamente, y en caso de no ser así qué efectos puede generar el no aplicar el principio de planeación apropiadamente en los procesos de licitación pública.

Pregunta problema

¿Cuáles son los efectos de no aplicar adecuadamente el principio de planeación en la modalidad de contratación estatal Licitación Pública, en los procesos LP-002-2019 (Alcaldía municipal de Piendamó) y LIC-3-2020 (Defensoría del pueblo) en Colombia?

Objetivo general

Analizar los efectos que genera la no aplicación adecuada del principio de Planeación en la modalidad de contratación estatal licitación pública, en los procesos LP-002-2019 (Alcaldía municipal de Piendamó) y LIC-3-2020 (Defensoría del pueblo) en Colombia, años 2019 y 2020.

Objetivos específicos

1. Identificar la normatividad de la Contratación estatal en Colombia.
2. Analizar el principio de planeación en la contratación estatal.
3. Describir los procesos de licitación pública No. LP-002-2019 (Alcaldía municipal de Piendamó) y LIC-3-2020 (Defensoría del pueblo) en Colombia, años 2019 y 2020.

Marco teórico

En Colombia la adquisición de bienes y/o servicios que requieren las entidades públicas para dar cumplimiento a los fines estatales, se realiza a través de la contratación estatal, la cual se encuentra regulada por una serie de normas que propenden por el correcto uso de los recursos públicos.

Dentro de las mencionadas normas, y como más relevantes se pueden mencionar; en primer lugar, la Ley 80 de 1993 definida como el estatuto general de la contratación pública en Colombia en la cual se establecen inicialmente las disposiciones generales que contemplan entre otros aspectos, los fines de la contratación estatal, los derechos y deberes de las entidades estatales en materia de contratación, los derechos y deberes de los contratistas, quiénes pueden contratar con las entidades estatales, las inhabilidades e incompatibilidades para contratar y los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual.

Seguido de las mencionadas disposiciones, la referida Ley establece y explica los principios que deben regir en la contratación estatal. Posteriormente, la Ley en cuestión entre otros aspectos, define cuáles son los contratos estatales, la forma, contenido y perfeccionamiento del contrato.

Por otra parte, la Ley 80 de 1993 hace referencia a la nulidad de los contratos del Estado, estableciendo los tipos, causales y efectos de nulidad que le aplican. Así mismo, esta Ley establece la responsabilidad de cada uno de los actores de la contratación estatal.

De otro lado, el estatuto general de la contratación pública hace referencia a la liquidación de los contratos estatales, el control de la gestión contractual y los mecanismos para la solución de controversias contractuales que se puedan presentar.

De lo mencionado hasta este momento, se puede evidenciar que por los aspectos que relaciona y el amplio alcance en su contenido no en vano la Ley 80 de 1993 es denominada el estatuto general de la contratación estatal.

En segundo lugar, y otra de las más relevantes normas que regulan la contratación pública en Colombia es la Ley 1150 de 2007, en la cual se incluyen medidas correspondientes a la eficiencia y transparencia en el estatuto de la contratación pública o Ley 80 de 1993, para lo cual realiza algunas modificaciones a esta última Ley. Así mismo, en La Ley 1150 de 2007 se dictan disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

Dentro de las medidas correspondientes a eficiencia y transparencia que se incluyen en la Ley 1150 de 2007 se encuentran entre otras; el establecer las modalidades de selección de contratistas, la importancia de la distribución de riesgos en los contratos estatales, hace énfasis en la selección objetiva del contratista y los criterios a tener en cuenta. Así mismo, relaciona las garantías que deben contemplarse en la contratación pública.

De igual manera, la Ley *ibídem* como disposiciones generales para la contratación con recursos públicos, establece directrices para aquellas entidades con régimen contractual especial.

Como se observa, la Ley 1150 de 2007, complementa en algunos aspectos y en otros modifica el estatuto general de contratación, pero con el mismo objetivo garantizar el uso adecuado de los recursos públicos.

En tercer lugar, y como otra de las normas importantes en lo referente a la regulación de la contratación estatal en Colombia, es pertinente hablar del Decreto 1082 de 2015, el cual como decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional involucra aspectos referentes a la contratación pública tales como; define los partícipes o actores de la contratación pública, brinda algunas definiciones de conceptos relevantes en la contratación estatal, establece

los lineamientos para la elaboración y gestión del plan anual de adquisiciones por parte de las entidades públicas, menciona la obligatoriedad que tienen las entidades estatales de hacer el análisis del sector económico y de los oferentes.

Así mismo, el mencionado Decreto hace referencia a la estructura y documentos del proceso de contratación, relacionando esto con cada una de las fases o etapas de dicho proceso (planeación, selección, contratación y ejecución).

También, el Decreto 1082 de 2015 establece disposiciones especiales para cada una de las modalidades de selección de contratistas. De igual manera, menciona las clases de garantías, riesgos que estas deben cubrir en la contratación estatal y otros aspectos de dichas garantías.

Todo lo anterior evidencia que el Decreto referenciado profundiza algunos aspectos tratados en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, con el propósito contar cada vez más con normas cuyo alcance de mayor cobertura a los aspectos que se manejan en la contratación estatal, garantizando así que los recursos públicos sean utilizados adecuadamente.

Por último, es pertinente mencionar como otra de las Leyes que rigen la contratación estatal en Colombia la Ley 1712 de 2014, toda vez que es definida como la Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública, y es importante mencionarla aquí ya que aplica para los procedimientos que se lleven a cabo dentro del ámbito de lo público incluida la contratación estatal.

En lo referente a la contratación pública, la mencionada Ley de transparencia señala entre otros, la obligatoriedad que tienen las entidades estatales sometidas al régimen de contratación estatal de publicar la información correspondiente a sus procesos de contratación.

De todo lo expuesto hasta este momento, y para continuar con el desarrollo del objetivo principal de este documento, es importante entender dos temas relacionados con la contratación

estatal y que han sido abordados por algunas de las normas mencionadas anteriormente. Dichos temas y de los cuales se hablará a continuación son; la modalidad de selección de contratistas denominada licitación pública y el principio de planeación.

La licitación pública hace referencia a una de las modalidades utilizadas en Colombia para realizar la escogencia de contratistas establecida en la Ley 1150 de 2007 modificada por el Decreto 1082 de 2015. Esta modalidad de selección es la regla general de la contratación pública. “La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo” (Ley 1150, 2007, art. 2).

Esta modalidad de selección también es definida por el estatuto general de contratación pública así: “se entiende por licitación pública el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable” (Ley 80, 1993, art. 30).

De lo anterior, se puede evidenciar que la utilización de la modalidad en cuestión para el desarrollo de procesos de contratación pretende garantizar transparencia y equidad, es decir que las entidades contratantes deben dar a conocer en oportunidad todas aquellas convocatorias para la adquisición de bienes y/o servicios con el fin de que los interesados bajo las mismas condiciones puedan participar y presentar sus ofertas.

Por otra parte, frente a la licitación pública también vale la pena destacar lo dicho por el (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, SP17767, 2011), en relación con esta modalidad de selección, pues señala que la licitación pública hace parte de la función administrativa que llevan a cabo las entidades públicas, por lo cual se convierte esto en un

procedimiento administrativo guiado por los mismos principios que regulan dicha actividad administrativa. Así mismo, el contencioso administrativo menciona que dicha norma legal por contener y reglar un procedimiento es de carácter de orden público, por lo cual es de obligatorio cumplimiento, lo que conlleva a que la administración tiene el deber legal de cumplir rigurosamente sus mandatos, de lo contrario puede verse afectada la validez de la actuación y, por tanto, del acto de adjudicación e incluso del propio contrato.

De los conceptos descritos anteriormente se observa la importancia que cobra la licitación pública dentro de la contratación estatal. De igual manera, se evidencia que, aunque esta es la modalidad de selección de contratistas por excelencia, existen excepciones que permiten llevar a cabo procesos de contratación pública mediante otras modalidades, estas excepciones deben atender ciertos criterios como valor del contrato, características del bien o servicio a contratar, entre otros aspectos que le permiten acudir a otra modalidad de contratación.

La licitación pública, al igual que otras de las modalidades de selección de contratistas debe atender una estructura para su desarrollo. El Decreto 1082 de 2015 en su libro 2, parte 2, título I, capítulo 1, sección 2, menciona aquella estructura del proceso de contratación que incluye etapas como la planeación, la selección, la contratación y la ejecución de los contratos.

Como se ha mencionado a lo largo de este documento, el objetivo de la reglamentación de la contratación estatal en Colombia es garantizar el correcto uso de los recursos públicos, para lo cual los procesos de contratación, incluidos los de licitación pública deben con obligatoriedad cumplir los principios de la contratación estatal establecidos en la Ley 80 de 1993.

Los principios a los que se hace alusión anteriormente según el estatuto general de contratación son la transparencia, la economía y la responsabilidad. Sin embargo, existe otro principio conexo denominado principio de planeación que según el (Consejo de Estado, Sala de

lo Contencioso Administrativo, SP17767,2011) dicho principio cobra importancia en la medida que permite garantizar la legalidad de la contratación estatal específicamente en la etapa previa a la celebración del contrato. De igual manera, el contencioso administrativo menciona que sin importar que la Ley 80 de 1993 no establece este principio tácitamente, el mismo se encuentra subsumido en algunos de sus artículos y/o disposiciones que orientan a la administración a que con anterioridad al proceso de selección cuente con aquellas partidas presupuestales que se necesitan, así como también cuente con los documentos técnicos, estudios previos, estudios de conveniencia y de mercado, pliegos de condiciones, y todas aquellos documentos que soporten y estructuren adecuadamente el proceso de selección.

Lo anterior resalta que, aunque el principio al que se hace referencia no está taxativamente establecido en la norma, si se considera de gran relevancia aplicarlo antes del desarrollo de los procesos de selección de contratistas. Así mismo, en este concepto se pueden evidenciar algunas pautas que orientan a las entidades del estado frente los aspectos a tener en cuenta para la aplicación del principio de planeación.

Por otra parte, frente al principio en cuestión también es importante indicar que este tiene fundamento y se concluye de los artículos 209, 339 y 341 de la Constitución Política de Colombia según Restrepo & Betancur (2020), e implica que el negocio jurídico contractual deberá estar debidamente diseñado y pensado teniendo en cuenta las necesidades del interés público, todo esto orientado a asegurar que la actividad contractual sea eficaz logrando satisfacer el interés general y protegiendo ante todo el patrimonio público.

Lo descrito anteriormente, guarda sentido en la medida que los procesos contractuales que lleven a cabo las entidades estatales en Colombia deben tener como fin último la satisfacción de las necesidades públicas, para lo cual deben haber sido adecuadamente planificados

minimizando al máximo la materialización de riesgos que afecten el uso adecuado de los recursos públicos.

Hablar del principio de planeación en la contratación estatal hace referencia a que la decisión de contratar no sea el resultado de la imprevisión, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades como lo manifiesta Colombia Compra Eficiente (s.f.), sino que por el contrario, satisfaga las necesidades reales del interés público, y esta decisión que pretende dar solución a dichas necesidades haya sido debidamente estudiada, planeada y presupuestada por el estado oportunamente, es decir, que se haya hecho con la suficiente antelación y con el único objetivo de cumplir los cometidos estatales.

De lo relacionado con anterioridad es importante resaltar que los criterios, conceptos, orientaciones y demás que sean emitidos por Colombia Compra eficiente son fundamentales para la contratación estatal, toda vez que esta agencia funciona como el ente rector de la contratación pública en Colombia. Por tal motivo, en lo que se refiere al principio de planeación esta entidad enfatiza en la necesidad imperante de aplicar dicho principio pues de no hacerlo puede llevar a la nulidad absoluta del contrato.

De igual manera, al hablar del principio en cuestión se considera pertinente mencionar que, aunque el Decreto 1082 de 2015 en su libro 2, parte 2, título I, capítulo 1, sección 2, subsección 1 no hace referencia a la planeación como un principio como tal, si brinda el enfoque y las orientaciones sobre lo que se debe incluir o tener en cuenta durante la planeación del proceso contractual, indicaciones que entre otras incluyen; elaborar y publicación de los estudios y documentos previos, elaborar y publicación del aviso de la convocatoria, elaboración y publicación del pliego de condiciones, atender las observaciones al proyecto de pliegos de

condiciones, elaboración y publicación del acto administrativo de apertura del proceso de selección.

De las anteriores definiciones y conceptos correspondientes al principio de planeación se puede evidenciar que tienen una particularidad, y es que en su mayoría relacionan dicho principio con la etapa precontractual del proceso de contratación pública, y esto cobra sentido en la medida que la planeación determina el éxito o el fracaso de la selección del contratista más idóneo para la posterior ejecución del objeto contractual.

Frente al principio en cuestión, también es importante mencionar que este debe ser aplicado en todas las modalidades de selección de contratistas establecidas para la contratación estatal, y la licitación pública no es la excepción, motivo por el cual a continuación se procede a realizar el análisis de dos procesos de contratación utilizando la modalidad de selección licitación pública, en aras de evidenciar la aplicación del principio de planeación en estos procesos de selección.

En primer lugar, se hace referencia al proceso de licitación pública No. LP-002-2019 publicado por la Alcaldía Municipal de Piendamó-Tunia (Cauca), cuyo objeto contemplaba contratar el mejoramiento de la interconexión oriente Silvia-Piendamó-Panamericana en el kilómetro K0+000 al K0+812,18 Departamento del Cauca. Los documentos correspondientes al mencionado proceso fueron publicados por la mencionada alcaldía el día 21 de Mayo de 2019 mediante la plataforma de contratación pública Secop I¹, documentos tales como: estudios del sector, estudios previos, prepliegos, anexo técnico, matriz de experiencia, matriz de riesgos, formulario 1(cuadro de ítems), formulario 2 (análisis de precio unitario) y aviso de convocatoria pública.

¹ Plataforma electrónica que apoya el desarrollo procesos de contratación pública en Colombia.

Frente a los mencionados documentos la entidad contratante recibe observaciones presentadas por parte de proponentes interesados, a las cuales la entidad brindó las respectivas respuestas mediante documento publicado a través de la plataforma Secop I el día 7 de junio de 2019.

Posteriormente, en la misma plataforma el día 8 de Junio de 2019 la mencionada Alcaldía hace publicación de la Resolución No. 1100 con la cual se procede a dar apertura al proceso de licitación pública No. LP-002-2019 publicándose de igual manera el pliego definitivo de conformidad con las observaciones presentadas oportunamente al proyecto de pliego de condiciones, estableciéndose como fecha de cierre el día 18 de junio de 2019.

Respecto a los pliegos de condiciones definitivos los interesados en participar en el proceso realizaron diferentes observaciones; unas dentro del término establecido en los pliegos y otras extemporáneas. Sin embargo, la entidad atendió y respondió todas las observaciones mediante documentos publicados los días 12 y 17 de Junio de 2019.

De las observaciones presentadas a los pliegos de condiciones definitivos por los diferentes interesados en participar en el proceso en referencia, vale la pena resaltar las realizadas por Jhon Jairo Giraldo y Héctor Guerreño Quintero.

La observación hecha por Jhon Jairo Giraldo señala:

Luego de revisar el documento de observaciones al proceso referenciado y presentado por el sr. Euler Osmander Luna López, se nota con preocupación la inobservancia y obstinación por parte de algunas Entidades y para el caso particular de la Alcaldía Municipal de Piendamó de alterar los documentos tipo a su amaño; el observante con argumento sólido solicita a la Entidad se acojan al cumplimiento de los pliegos tipo como corresponde para este proceso dentro del marco de la Ley; (...) (Secop I, 2019).

Por otra parte, la observación presentada por Héctor Guerrero Quintero señala: (...) que no estoy de acuerdo con la respuesta dada al ingeniero JHON JAIRO GIRALDO, publicada en el SECOP I, puesto que un aparte escondido dentro de un capítulo que habla sobre "información de personal " del anexo técnico obliga al proponente favorecido a ser propietario de la maquinaria e incluso de la planta asfáltica, modificando gravemente el "pliego tipo" aprobado mediante decreto gubernamental pudiendo dar a entender equivocadamente a los proponentes interesados y veedores públicos en general que podría ser un pliego tipo "sastre" del municipio de Piendamó (...) (Secop I, 2019).

De las observaciones mencionadas anteriormente, se evidencia el claro cuestionamiento que se le realiza al municipio porque, a criterio de los observantes alteró los documentos tipo, exigió la acreditación de la propiedad de la maquinaria vinculada al proyecto, entre otros aspectos. Cuestionamientos que dejan en evidencia que existieron falencias por parte de la Alcaldía de Piendamó en el momento de hacer la planeación del proceso de selección, toda vez que no atendió lo establecido por la norma en lo referente a los documentos tipo que deben ser utilizados para contratos de obra pública y que “son de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública” (Ley 882, 2018).

Así mismo, omitió lo establecido en la (Ley 882, 2018) que señala que en los documentos tipo se deben establecer todos aquellos requisitos habilitantes, así como los factores técnicos, económicos y todos aquellos factores de escogencia que apliquen según el tipo de procesos. De igual manera, se deben establecer los requisitos que previa justificación constituyan buenas

prácticas contractuales que conlleven al adecuado desarrollo y aplicación de los principios que rigen la contratación pública en Colombia.

Como se observa, el establecimiento de los requisitos se debe hacer con previa justificación lo cual está directamente relacionado con el principio de planeación ya que se debe hacer antes de la apertura del proceso y que para este caso se observa que dicha justificación no se realizó, pues en los pliegos de condiciones se exige a los proponentes un requerimiento que va en contravía de lo establecido en los documentos tipo sin justificación alguna.

Así las cosas, y frente a los cuestionamientos hechos por los interesados en participar en el proceso LP-002-2019, la Alcaldía de Piendamó emite y publica el día 17 de junio del año en mención a las 7:32 p.m. Adenda No. 001 en la cual entre otros aspectos se modifica la fecha de cierre del proceso prorrogándola hasta el 21 de junio de 2019, esto en aras de brindar garantías a los proponentes participantes en el proceso.

Sin embargo, frente a la publicación de la Adenda No. 001 la entidad incurre en el error de no tener en cuenta lo establecido en la norma en lo referente a la modificación de los pliegos de condiciones que establece:

La Entidad Estatal debe publicar las Adendas en los días hábiles, entre las 7:00 a. m. y las 7:00 p.m., a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas a la hora fijada para tal presentación, salvo en la licitación pública pues de conformidad con la ley la publicación debe hacerse con tres (3) días de anticipación (Decreto 1082, 2015, art. 2.2.1.1.2.2.1).

Frente a lo expuesto anteriormente, es importante mencionar que la fecha inicial de cierre o presentación de oferta para el proceso LP-002-2019 estaba programada según pliegos de condiciones para el 18 de junio de 2019, y la Adenda No. 001 en la cual se modificaba dicha

fecha fue publicada el 17 de junio de 2019 a las 7:32 p.m., incumpliendo así los términos establecidos en el Decreto 1082 de 2015, consecuencia esto de la inadecuada planeación por parte de la entidad frente al cronograma establecido y falta de previsión frente a las situaciones que comúnmente se dan en este tipo de procesos máxime cuando se trata de atender observaciones de fondo como lo evidenciado en este caso.

Como lo estipulaba el pliego de condiciones definitivo la fecha inicial de cierre era el 18 de junio de 2019, por lo cual en esta fecha dos (2) proponentes presentaron oferta sin atender lo estipulado en la Adenda No. 001. Posteriormente, el 21 de junio de 2019 la entidad recibe 13 propuestas más por lo cual en total se reciben 15 propuestas para participar en el proceso de selección LP-002-2019.

Dando aplicación a lo establecido en la norma, y en aras de dar continuidad al proceso de selección la Alcaldía de Piendamó publica el 21 de junio de 2019 el acta de cierre en el cual se relacionan los proponentes que presentaron propuesta. Sin embargo, para la fecha en mención se recibe por parte de dos de los proponentes la solicitud de revocatoria directa de la Adenda No. 001 dentro del proceso de licitación No. LP-002- 2019 por considerar que la misma viola lo establecido en el Decreto 1082 de 2015 frente a los términos para la publicación de adendas en los procesos de licitación pública.

En atención a lo anterior, el 2 de julio de 2019 el municipio de Piendamó procede a suspender el proceso en referencia mediante la publicación de Resolución No. 1159 con el fin de examinar los cuestionamientos frente a la adenda No. 001 de 2019, por lo cual se requiere un detallado y estricto análisis por parte de la Entidad.

Posteriormente, el día 14 de agosto de 2019 la Alcaldía de Piendamó emite y publica Resolución No. 1285 mediante la cual se ordena la Revocatoria Directa del acto administrativo

de apertura de Licitación Pública No. LP-002-2019, Resolución No. 1100 del 08 de junio de 2019, cuyo objeto es “mejoramiento de la interconexión oriente Silvia – Piendamó – Panamericana en el kilómetro k0+000 al k0+812,18, Departamento del Cauca”.

Así las cosas, con el mencionado acto administrativo el municipio de Piendamó da por terminado anormalmente el proceso de licitación pública LP-002-2019, lo cual no permitió el exitoso desarrollo y adjudicación del mencionado proceso de selección, consecuencia esto de falencias en la aplicación del principio de planeación.

Por otra parte, y dando continuidad al análisis de los procesos de Licitación Pública que se mencionó con anterioridad, se hace referencia al proceso de Licitación Pública No. LIC-3-2020 llevado a cabo por la Defensoría del Pueblo, el cual contemplaba en su objeto “prestar los servicios de desarrollo, implementación, mantenimiento adaptativo y evolutivo, documentación y puesta en producción del sistema de información modular VisionWeb Plus conforme al levantamiento de requerimientos aprobados por parte de la Defensoría del Pueblo” (Secop II, 2020).

Los documentos relacionados al proceso de licitación pública en cuestión fueron publicados por la Defensoría del Pueblo mediante la plataforma Secop II, el 10 de agosto de 2020, documentos que contenían: el aviso de la convocatoria, estudios del sector, estudios previos, certificado de disponibilidad presupuestal, proyecto pliego de condicione y anexos.

Respecto a los mencionados documentos, la Defensoría del Pueblo recibe diferentes observaciones por parte de las empresas interesadas en participar en el proceso de selección en cuestión, a las cuales da respuesta mediante documento publicado el 28 de agosto de 2020.

En aras de dar continuidad al proceso de selección, la entidad pública el día 31 de agosto de 2020 la resolución No. 1113 por medio de la cual da apertura al proceso de licitación pública

No. 3 de 2020. De igual manera, en la misma fecha hace publicación del pliego de condiciones y anexos definitivos referentes a dicho proceso.

Posteriormente, el 3 de septiembre de 2019 de la entidad realiza la audiencia de aclaración de pliegos y riesgos en la cual se reciben algunas solicitudes y/o observaciones a los pliegos de condiciones y matriz de riesgos, motivo por el cual la Defensoría del Pueblo emite y publica adenda No. 1 en la cual amplía el plazo para realizar la presentación de las propuestas quedando este con fecha 15 de septiembre de 2020.

Luego, el 7 de septiembre del año en mención la Defensoría del Pueblo emite y publica adenda No.2 ampliando nuevamente la fecha de entrega de propuestas hasta el 17 de septiembre de 2020.

Como se ha mencionado en la audiencia de aclaración de pliegos y matriz de riesgos, y dentro de los términos establecidos en el cronograma del proceso, se recibieron observaciones por diversos proponentes interesados para lo cual la entidad considerando la importancia de dichas observaciones considera oportuno tener el tiempo adecuado para analizar y responder las mismas, por lo cual emite y publica adenda No. 3 el 10 de Septiembre del año en mención modificando entre otras la fecha de respuestas a observaciones y prorrogando la fecha de entrega de propuestas hasta el 18 de septiembre de 2020.

Luego, el 14 de septiembre de 2020, la entidad pública adenda No. 4 modificando entre otras la fecha de respuestas a observaciones y fecha de cierre, quedando esta última programada para el 23 de septiembre del mencionado año.

Dentro de las observaciones mencionadas anteriormente y motivo principal por el cual la Defensoría del Pueblo consideró emitir diferentes adendas ampliando la fecha para dar respuesta

a las diferentes observaciones, realizando consultas adicionales al interior de la entidad, se encuentran las observaciones hechas por la empresa BITS AMERICAS S.A.S que señalan:

Respecto al plazo de ejecución del contrato que es de tres meses. Queremos saber si respecto a este en el estudio del mercado se solicitó estudio a las empresas cotizantes, en las mismas estas entregaron una información económica que sirvió de base para determinar el valor del presupuesto oficial, pero lo que no se encuentra en estas cotizaciones son el plazo de ejecución del contrato que va atado a estas cotizaciones.

Quiero manifestar igualmente que sobre este tema hay un riesgo inherente a la ejecución del contrato, y es que de acuerdo con el pliego de condiciones la firma del contrato debe darse para el 1 de octubre de 2020 lo que nos deja un plazo de ejecución de 3 meses, por lo que quisiera que se incluyera el riesgo del plazo de ejecución del contrato (...) (Secop II, 2020).

De lo anterior, se evidencia el cuestionamiento que se le hace a la entidad por no considerar adecuadamente en su proceso de contratación un aspecto tan importante como lo es el tiempo de ejecución del proyecto, y los riesgos que se pueden generar por desatender dicho aspecto. Así mismo, se evidencia que los estudios previos realizados por la entidad para el proceso en cuestión no fueron hechos con la rigurosidad y atención que se requiere, pues dejar de lado algo tan importante como lo es el plazo de ejecución es una muestra clara de que la entidad no ha realizado la adecuada aplicación del principio de planeación.

Por lo tanto, y dada la importancia y evidencia de las falencias presentadas en el desarrollo del proceso licitatorio en cuestión, la entidad mediante Resolución 1164 del 17 de septiembre de 2020 decide revocar el acto administrativo de apertura del proceso de licitación pública No. 3 de 2020, dándolo así por terminado anormalmente.

Conclusiones

Del análisis realizado a lo largo del presente documento, específicamente en lo referente a los dos procesos de licitación pública descritos se puede concluir; en primer lugar, que tanto en el proceso de contratación pública LP-002-2019 como el LIC-3-2020 iniciados por la Alcaldía municipal de Piendamó y la Defensoría del Pueblo respectivamente, no pudieron ser culminados exitosamente, toda vez que estos finalizaron con la emisión y publicación de actos administrativos que revocaron la apertura de estos procesos de selección, es decir que perdieron validez aquellas resoluciones mediante las cuales se daba inicio y/o se convocaba a participar y presentar propuestas en las mencionadas licitaciones públicas.

Pero más allá de lo mencionado anteriormente, para una entidad pública bien sea del nivel territorial como lo es la Alcaldía de Piendamó o de nivel central como la Defensoría del pueblo, no lograr poder llevar a cabo exitosamente un proceso de contratación pública, es decir, no lograr la selección de un contratista y por ende la celebración de un contrato trae consigo implicaciones adicionales que repercuten en el indicador de gestión tanto de la entidad como del estado. Toda vez que las acciones de las entidades públicas redundan en el cumplimiento del cometido del estado que finalmente se resume en satisfacer las necesidades del pueblo.

Por lo tanto, frente a las licitaciones públicas que hemos analizado, es evidente que para el caso de la Alcaldía de Piendamó el no haber aplicado adecuadamente el principio de planeación en el proceso LP-002-2019 generó un efecto negativo en la gestión de la entidad y por ende del estado, ya que no poder contratar el mejoramiento de una vía afecta directamente la calidad de vida de los habitantes de la región, convirtiéndose esto en una necesidad insatisfecha por parte del estado.

Por su parte, frente al proceso LIC-3-2020 el no haber logrado en su momento seleccionar un contratista que ejecutara el objeto de este proceso, que como se mencionó consistía en contratar la prestación de servicios para el mejoramiento de un sistema de información que apoya la misionalidad de la entidad, y mediante el cual se beneficia directamente el quehacer institucional, redundando en que la entidad no cumpliera el objetivo propuesto con este proceso de selección, que consistía en tener una herramienta sólida que le permitiera controlar y agilizar el servicio de la Defensoría Pública. Por lo que como se evidencia aquí nuevamente los directamente afectados son los ciudadanos quienes son los que reciben los servicios que presta la entidad en mención.

En segundo lugar, de lo analizado se puede concluir que la inadecuada aplicación del principio de planeación en los procesos de contratación pública y específicamente para la modalidad licitación pública genera un efecto negativo en lo que se refiere al desgaste administrativo que se genera en la entidad contratante, pues llevar a cabo este tipo de procesos implica la asignación de recursos físicos, humanos, etc., y que al no lograr llevar a feliz término el proceso licitatorio puede verse como una pérdida de tiempo o desaprovechamiento de dichos recursos. Y para la modalidad de licitación pública específicamente impacta más el tiempo, ya que es una de las modalidades en la que más tiempo tarda desarrollar un proceso de selección.

En tercer lugar, no aplicar adecuadamente el principio de planeación en los procesos de contratación estatal genera falta de credibilidad y confianza de los ciudadanos hacia las entidades públicas y por ende hacia el estado, pues como lo evidenciamos en los procesos de licitación analizados los posibles proveedores de bienes y/o servicios cuestionan el manejo que a su criterio pretenden darle las entidades públicas a los procesos de contratación, que finalmente son los recursos públicos.

En cuarto lugar, frente a esta investigación se puede concluir que siendo la licitación pública la modalidad de contratación por excelencia, y de lo que se entendería que el deber ser es aplicar con rigurosidad los principios de la contratación estatal, entre ellos el de planeación, es evidente que para los casos analizados dicha rigurosidad no se está ejerciendo, pues falencias como las descritas en cada proceso de licitación pública que analizamos, muestran que las entidades públicas analizadas más allá de cumplir con los requisitos que se establecen para la aplicación del principio de planeación como lo son los estudios previos, del sector etc., no profundizan y hacen un análisis real de lo que se está estudiando para contratar, pues no se pueden entender cómo un aspecto tan importante como determinar adecuadamente el plazo de ejecución de un objeto contractual no se determine a conciencia y basado en la información real del mercado, pues de lo analizado se observa que simplemente se hacen estudios previos por cumplir con un formalismo más no realmente para lograr que se ejecuten con éxito los objetos contractuales.

Frente a todo lo evidenciado y concluido anteriormente, se considera que para subsanar todas aquellas falencias que puedan presentar en las entidades estatales frente a la aplicación del principio de planeación en los procesos de contratación estatal es importante que se lleven a cabo procesos de contratación públicas tengan en cuenta aspectos tales como: Disponer de personal debidamente calificado para ejercer las labores que implican el desarrollo de un proceso de contratación pública. No obstante, es fundamental que dicho personal tenga la capacidad analizar el trabajo que se esté desarrollando más que cumplir con los simples formalismos.

También, se debe tener en cuenta que es necesario contar con planes de capacitación relacionados a temas de contratación estatal pues normalmente se asume que se tiene claridad

frente a este tema, pero los resultados negativos como se pudo ver en los casos analizados en este documento muestran lo contrario.

De igual manera, es importante que las entidades públicas contemplen realizar seguimiento a los procesos de contratación desde la planeación de estos, pues normalmente y como operan dichas entidades es que el seguimiento lo realizan en la etapa de ejecución del contrato, menospreciando la base del desarrollo de estos procesos que radica en la planeación y que finalmente es la que determina el logro de la selección del contratista adecuado, y por ende la ejecución exitosa del objeto contractual.

Bibliografía

Alcaldía Municipal de Piendamó Tunia-Cauca. (13 de agosto de 2019) Por la cual se ordena la Revocatoria Directa del acto administrativo de apertura de Licitación Pública No. LP-002-2019, Resolución No. 1100 del 08 de junio de 2019, cuyo objeto es “mejoramiento de la interconexión oriente Silvia – Piendamó – Panamericana en el kilómetro k0+000 al k0+812,18, Departamento del Cauca. [Resolución 1285 de 2019]. Recuperado de https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-1-202153&g-recaptcha-response=03AGdBq24627Flfsi_WaX18VGB97MB9Ig1UimXXS7UMRlqGESoscG-FxgOFg1Njhlox81UQ0F2b_ODpnMUVrcCmPM1B0V0GLPqKE1cIW7HROuPdddaRp k6-IZyIL_f8uQLo3ak7QQquzM2BvYIziL6l7AA4_ijkl-c_Wqq5skt9ybYJegAS5nPhzMZtkm15qebv7ybSaRn5-7qPJmhCaSFnAdZ__cb9W4niwuEtaBM3JCQ55_2x8hnFPd5zSLInPCoZdTDWHZg4Q_Y1JcMSRF24cbc6Tr-KN3q2-Mi46cTghq-ESSb6PZEMHPw0MN000BXM-LRyb-wZ492XxaRrpCQ1IH4isN_oRxpA8_uNTP-sywo7J84alFKqkOWW3XgDGEw7S1e97LCyNvIPyU1Hb6yIlg9i3vH2EeWWWxDeLMkFdcO_P9j-uhUIyvEaY40awIhlW2UZkP8wFUWooApLwemXKzaeoJqkMP4b_gnuMH9zDZSictYojxAU4bLmKqWV4NxICGtA14u6X5sOTaS-q_-2HrCs3joamhL_w

Alcaldía Municipal de Piendamó Tunia-Cauca. (8 de junio de 2019) Por medio de la cual se ordena la apertura del proceso de licitación pública No. LP-002-2019. [Resolución 1100 de 2019]. Recuperado de https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-1-202153&g-recaptcha-response=03AGdBq24627Flfsi_WaX18VGB97MB9Ig1UimXXS7UMRlqGESoscG-FxgOFg1Njhlox81UQ0F2b_ODpnMUVrcCmPM1B0V0GLPqKE1cIW7HROuPdddaRp k6-IZyIL_f8uQLo3ak7QQquzM2BvYIziL6l7AA4_ijkl-c_Wqq5skt9ybYJegAS5nPhzMZtkm15qebv7ybSaRn5-7qPJmhCaSFnAdZ__cb9W4niwuEtaBM3JCQ55_2x8hnFPd5zSLInPCoZdTDWHZg4Q_Y1JcMSRF24cbc6Tr-KN3q2-Mi46cTghq-ESSb6PZEMHPw0MN000BXM-LRyb-wZ492XxaRrpCQ1IH4isN_oRxpA8_uNTP-

- sywo7J84alFKqkOWW3XgDGEw7S1e97LCyNvlPyU1Hb6yIig9i3vH2EeWWWxDeLMkFdcO_P9j-uhUIyvEaY40awIhlW2UZkP8wFUWooApLwemXKzaeoJqkMP4b_gnuMH9zDZSictYojxAU4bLmKqWV4NxICGtAl4u6X5sOTaS-q_-2HrCs3joamhL_w
- Congreso de Colombia. (28 de octubre de 1993) Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [Ley 80 de 1993]. DO: 41.094. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html
- Congreso de Colombia. (16 de julio de 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. [Ley 1150 de 2007]. DO: 46.691. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html
- Congreso de Colombia. (6 de marzo de 2014) Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. [Ley 1712 de 2014]. DO: 49.084. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html
- Congreso de Colombia. (15 de enero de 2018) Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones. [Ley 882 de 2018]. DO: 50.477. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1882_2018.html
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (31 de enero de 2011) Sentencia SP17767. [MP Olga Melida Valle de la Hoz] Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46603>
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Colombia Compra Eficiente (s.f.). Síntesis: 1. Etapa precontractual: Principios de la contratación estatal. Recuperado de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sintesis/1-etapa-precontractual-principios-de-la-contrataci%C3%B3n-estatal>
- Colombia Compra Eficiente Secop I (s.f). Detalle del Proceso Número: LP-002-2019. Recuperado de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-1-202153&g-recaptcha->

response=03AGdBq24627Flfsi_WaX18VGB97MB9Ig1UimXXS7UMRlqGESoscG-
 FxgOFglNjhlx81UQ0F2b_ODpnMUVrcCmPM1B0V0GLPqKE1cIW7HROuPdddaRp
 k6-IZyIL_f8uQLo3ak7QQquzM2BvYIziL6l7AA4_ijkl-
 c_Wqq5skt9ybYJegAS5nPhzMZtkm15qebv7ybSaRn5-
 7qPJmhCaSFnAdZ__cb9W4niwuEtaBM3JCQ55_2x8hnFPd5zSLInPCoZdTDWHZg4Q_
 Y1JcMSRF24cbc6Tr-KN3q2-Mi46cTghq-ESSb6PZEMHPw0MN000BXM-LRyb-
 wZ492XxaRrpCQ1IH4isN_oRxpA8_uNTP-
 sywo7J84alFKqkOww3XgDGEw7S1e97LCyNvlPyU1Hb6yIlg9i3vH2EeWWWxDeLM
 kFdcO_P9j-
 uhUIyvEaY40awIhlW2UZkP8wFUWooApLwemXKzaeoJqkMP4b_gnuMH9zDZSictYo
 jxAU4bLmKqWV4NxICGtAl4u6X5sOTaS-q-_-2HrCs3joamhL_w

Colombia Compra Eficiente Secop II (s.f.). Resumen de información del proceso. Recuperado de
<https://www.secop.gov.co/CO1BusinessLine/Tendering/ContractNoticeView/Index?prevCtxLbl=Buscar+procesos&prevCtxUrl=https%3a%2f%2fwww.secop.gov.co%3a443%2fCO1BusinessLine%2fTendering%2fContractNoticeManagement%2fIndex¬ice=CO1.NTC.1424116>

Defensoría del Pueblo. (31 de agosto de 2020). Por medio de la cual se ordena la apertura al proceso de Licitación Pública No. 3 de 2020, cuyo objeto es “prestar los servicios de desarrollo, implementación, mantenimiento adaptativo y evolutivo, documentación y puesta en producción del sistema de información modular visionweb plus conforme al levantamiento de requerimientos aprobados por parte de la defensoría del pueblo”. [Resolución 1113 de 2020]. Recuperado de
<https://www.secop.gov.co/CO1BusinessLine/Tendering/ContractNoticeView/Index?prevCtxLbl=Buscar+procesos&prevCtxUrl=https%3a%2f%2fwww.secop.gov.co%3a443%2fCO1BusinessLine%2fTendering%2fContractNoticeManagement%2fIndex¬ice=CO1.NTC.1424116>

Defensoría del Pueblo. (17 de septiembre de 2020) Por medio de la cual se se revoca la Resolución No. 1113 de 2020 “por medio de la cual se ordena la apertura del proceso de licitación pública No. 3 de 2020, cuyo objeto es prestar los servicios de desarrollo, implementación, mantenimiento adaptativo y evolutivo, documentación y puesta en producción del sistema de información modular visionweb plus conforme al

levantamiento de requerimientos aprobados por parte de la defensoría del pueblo”.

[Resolución 1164 de 2020]. Recuperado de

<https://www.secop.gov.co/CO1BusinessLine/Tendering/ContractNoticeView/Index?prevCtxLbl=Buscar+procesos&prevCtxUrl=https%3a%2f%2fwww.secop.gov.co%3a443%2fCO1BusinessLine%2fTendering%2fContractNoticeManagement%2fIndex¬ice=CO1.NTC.1424116>

Departamento Nacional de Planeación. (26 de mayo de 2015) Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. [Decreto 1082 de 2015]. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx>

Restrepo, J., & Betancur, G. (2020). Ius et Praxis. Del principio de planeación en la contratación estatal: Un análisis teórico y fáctico en el orden jurídico colombiano, 26 (2). [114.-115]. Recuperado de <http://revistaiepraxis.cl/index.php/iepraxis/article/view/1469/681>