

DIFICULTADES DE LA AUSENCIA DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA  
GESTIÓN CONTRACTUAL: MIRADA A LOS PROCESOS EN ALGUNOS  
MUNICIPIOS



Realizado por:  
LORENA TORRES

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN ALTA GERENCIA  
BOGOTÁ D.C., Mayo de 2018

## **Resumen**

La ley, la doctrina y la jurisprudencia han reconocido la contratación estatal como un asunto de estrategia para el Estado Colombiano, sin embargo el ejercicio contractual de los recursos públicos, principalmente de las entidades públicas del orden territorial denominados municipios, han presentado falencias y deficiencias, que han conllevado a la estigmatización de la función pública que cumplen funcionarios y contratistas del Estado.

En el ensayo se analizan algunas de las situaciones que posiblemente causan fallas en la planeación estratégica de la contratación pública de los municipios, y se plantea la necesidad de adaptar procesos y procedimientos tanto de estructuración, como de acompañamiento, seguimiento, auditoría y control, en los que todos los partícipes apoyan la construcción de estrategias efectivas y eficaces para la consecución de los fines del estado, y la optimización de la planeación estratégica de las entidades públicas Colombianas.

## **Palabras clave**

Contratación pública, planeación estratégica, dirección estratégica, principios rectores de la contratación pública, planeación, control social, veedurías ciudadanas, procuraduría general de la nación, ordenador de gasto, funcionarios públicos, contratistas, oferentes, ejecución contractual.

## **Abstract**

Currently, there are certain shortcomings and shortcomings in the state contracting by public entities of the territorial order in Colombia, responsible for executing public resources. The strategic direction is being applied in the processes of public procurement given the scope, responsibility and commitment that the computers of the expense must have regarding the satisfaction of the needs, therefore, the present essay intends to analyze the application of the direction and planning strategic in the public procurement of goods and services, to demonstrate its possible benefits, and from the current situation of the country in

terms of public procurement, raise the organization and optimization of strategic planning in contractual processes.

### **Keywords**

Public procurement, strategic planning, strategic direction, guiding principles of public procurement, planning, social control, citizen oversight, attorney general of the nation, spending computer, public officials, contractors, suppliers, contract execution.

### **Introducción**

Con la realización del presente trabajo en el espacio académico que ofrece el programa de postgrado “Alta Gerencia” de la Universidad Militar Nueva Granada, Sede Cajicá, se pretende analizar la importancia de la planeación estratégica de la gestión contractual del estado, principalmente en las entidades públicas del orden territorial.

El objetivo general del ensayo es determinar las bondades de la planeación de la gestión contractual en algunas entidades territoriales (municipios) de Colombia, cuando se desarrollan estrategias adecuadas para justificar de manera cierta y valedera la conveniencia y oportunidad de los proyectos planteados en los estudios previos. En este proceso las reglas de participación, evaluación y selección, deben ser acordes con la naturaleza y objeto a contratar, y a esto se suma que el presupuesto oficial debe estar acorde con las necesidades, para garantizar la igualdad y equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar.

Ante los resultados generalizados de la gestión contractual del Estado Colombiano, que en los últimos tres años (2016-2018) han ocupado la primicia de las noticias locales, regionales, nacionales y hasta internacionales, principalmente por los temas de corrupción y celebración indebida de contratos, resulta oportuno cuestionar ¿Qué factores influyen para que haya ausencia de estrategia en la planeación contractual en algunos municipios de Colombia? para lo cual se abordarán conceptos de planeación, dirección y estrategia,

necesarios para estructurar estudios de mercado adecuados, que ayudarán a mejorar los procesos de diseño de estrategias en la contratación pública del país.

Lo anterior permite proponer la siguiente afirmación:

*La ausencia de la Planeación estratégica, no permite que los municipios realicen estudios de mercado acordes con las necesidades y requerimientos de las entidades, y establezcan procesos organizados de planeación y gestión contractual.*

## **HERRAMIENTAS JURÍDICAS DE LA PLANEACIÓN ESTRATEGICA EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL DEL ESTADO COLOMBIANO**

### **Competencia contractual de las entidades públicas**

El artículo 1 de la Constitución Política de Colombia define a Colombia como:

Un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Congreso de la Republica, 1991).

La Ley 136 de 1994 Artículo 1 define el municipio como:

Entidad territorial fundamental de la división política administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio. (Congreso de Colombia, Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", 1994)

El artículo 3 de la ley 80 de 1993 establece que los fines de la contratación estatal son:

El cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales, que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. (Congreso de Colombia, 1993)

En este contexto normativo, los municipios son entes territoriales con autonomía política, fiscal y administrativa para garantizar el bien común de los pobladores del territorio, que cumplen una función administrativa, regida por los principios Constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, enunciados por el artículo 209 de la Carta Política de 1991.

Las Alcaldías a través de las secretarías de planeación, direccionan y orientan la planificación física, económica y social de los municipios, para lo cual realizan planes de desarrollo integral, planes de inversión y planes sectoriales, en los que se proyectan las necesidades de contratación, y se fomenta el desarrollo integral de los municipios.

Para asegurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en sus respectivos territorios, los municipios suscriben contratos con personas naturales y jurídicas del sector público y privado, que conforme a la naturaleza y el alcance las obligaciones, se clasifican como contrato de obra, consultoría, concesión, prestación de servicios, concesión, encargos fiduciarios y fiducia pública, artículo 32 de la Ley 80 de 1993 (Congreso de Colombia, 1993), y para lo cual cumplen procedimientos de selección de contratistas en la modalidad de licitación pública, selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, contratación de menor cuantía, concurso de méritos, contratación directa, mínima cuantía, descritos en el Decreto 1082 de 2015, capítulo 2 sección 1, (Presidencia de Colombia, 2015).

Gestión contractual de la cual depende la adecuada inversión y ejecución del presupuesto de los municipios, y a partir de la cual, se generan responsabilidades de tipo

disciplinario, fiscal, y penal de los ordenadores de gasto y de quienes intervienen en las etapas pre contractuales, contractuales, y post contractuales, siendo que tanto servidores como asesores y contratistas, tienen el deber social de velar mancomunadamente por el interés general, el cumplimiento de los fines del estado, y la efectividad de los principios Constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que rigen la función pública en Colombia referido en el Artículo 209 de la Constitución Política de 1991.

Como apoyo a la gestión contractual para lograr la eficiencia y la transparencia de las entidades estatales, se han implementado importantes herramientas tecnológicas para controlar y mejorar las relaciones contractuales entre unidades ejecutoras y proponentes, blindando el proceso de una manera transparente, y buscando el mejoramiento continuo en la contratación estatal.

Se ha puesto a disposición de todos los partícipes el Sistema Electrónico de Contratación Pública, que funciona mediante las plataformas del SECOP I y SECOP II, para que las entidades estatales puedan realizar todo el proceso de contratación en línea, iniciando desde su fase de planeación hasta la liquidación del contrato. En estas herramientas tecnológicas, los proveedores pueden conocer las necesidades y obtener información de los procesos, haciendo totalmente pública la contratación de procesos que gozan de mayor transparencia y eficiencia.

Por medio del Decreto Ley 4170 de noviembre 3 de 2011, el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos reconoció la compra y contratación pública como un asunto estratégico, y creó la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– como una entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación. (Presidencia de la Republica de Colombia, 2011) Y funciona como ente rector que tiene como objetivo “desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin

de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.”  
Conforme lo disponen los artículos 1 y 2 del referido Decreto.

(Presidencia de Colombia, 2015)

### **Principio de planeación contractual**

Conforme lo ha indicado la Procuraduría General de la Nación “el principio de planeación resulta vital para gerenciar lo público”, (Congreso de la República , 1994), y para el caso que compete al cumplimiento efectivo y eficaz del plan de desarrollo de las entidades públicas del orden territorial, se requiere la aplicación de los principios de planeación entre los cuales se identifica la autonomía, la ordenación de competencias, la coordinación, la consistencia, y la prioridad del gasto público social.

La contratación estatal se rige por el gran principio rector de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en virtud del cual, en los numerales 6, 7, 12, 13 y 14 se impone obligación legal de planear lo necesario para suscribir contratos públicos:

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

7. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

12. Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones.

13. Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios.

14. Las entidades incluirán en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la revisión de los precios pactados por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados.

(Congreso de Colombia, 1993)

En función del principio de planeación contractual, el Gobierno Nacional ha impulsado herramientas importantes para apoyar la gestión de las entidades el estado, principalmente en lo relacionado con la elaboración, publicación y actualización del plan anual de adquisiciones Artículo 2.2.1.1.4.1. Decreto 1082 de 2015, y la elaboración reglada de estudios previos.

El Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional, dedica el artículo 2.2.1.1.2.1.1. de la Sección 2 del Capítulo I “Sistema De Compras Y Contratación Pública” Título I “Contratación Estatal” de la parte 2 “Reglamentaciones” para establecer la estructura y los documentos del proceso de contratación, según los cuales:

Los estudios y documentos previos, son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.
2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.
3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.
4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.
5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.

El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.

Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.

La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.

El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía.”

(Presidencia de Colombia, 2015).

Los procesos contractuales ofrecen etapas que garantizan la participación de los potenciales oferentes, para observar y retroalimentar la labor que las entidades estatales han cumplido en la planeación de los procesos, y que se publican a disposición de los interesados para lograr un documento final de apertura que define las condiciones de participación y selección del contratista, pues son los particulares quienes conocen de primera mano los potenciales riesgos de contratación y las condiciones especiales que caracterizan los diferentes sectores del mercado. La audiencia de asignación de riesgos por lo menos, es una etapa obligatoria en los procesos de licitación pública.

Normalmente el estructurador del proceso concentra sus mayores esfuerzos en justificar y evidenciar el presupuesto oficial y el alcance del proyecto, restando importancia a las condiciones especiales que podría alimentar la matriz de riesgos previsibles, conforme referencias históricas y posibilidades de impacto, siendo esta, bien elaborada, un instrumento de planificación estratégica capaz de minimizar potenciales fuentes de riesgo para el proceso.

Un proceso de selección resulta exitoso cuando termina normalmente con adjudicación, la ejecución se cumple en los términos establecidos, y se liquida de mutuo acuerdo con el cumplimiento total del objeto contratado, en los términos establecidos y debidamente justificados.

Caso contrario sería un proceso declarado desierto bien sea porque no se presenta interesado alguno, o porque ninguno de los oferentes cumple con lo solicitado, caso en el cual, es legalmente procedente que la entidad revise los términos de su invitación o convocatoria, y ajuste aquello que limita la participación de potenciales proveedores.

En el mismo sentido se interpretarían los casos en los cuales se declara la revocatoria de un acto de apertura o de adjudicación, por las razones que ley contempla en el artículo 93 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo ley 1437 de 2011 (Congreso de Colombia, 2011), puesto que se estaría ante el agravio injustificado a una

persona, o ante una manifiesta oposición a la Constitución Política o la ley y/o al interés público o social.

### **Planeación y estrategia: CIENCIA Y COMPETITIVIDAD**

Planear es prever para dirigir el camino hacia la consecución de una meta; administrar, para ir paso a paso, bajo circunstancias en las que concurren tanto elementos determinados como elementos y factores que son aleatorios, (Aponte, 2014). La dirección junto con la planeación, son estrategias que toda empresa o institución debe poner en práctica a fin de lograr una adecuada administración “La Dirección estratégica es el arte y ciencia de poner en práctica y desarrollar todos los potenciales de una empresa con el fin de asegurar su supervivencia a largo plazo y mejorar su competitividad, eficacia, eficiencia y productividad” (Palacios, 2018, pág. 6). El autor Burbano (2017) la define como: “el proceso de formulación de estrategias para el desarrollo de la organización, buscando obtener una mayor participación en el mercado (competitividad estratégica) y rendimientos superiores al promedio” (pág. 21). La dirección estratégica lleva consigo el establecimiento de unos planes y lineamientos a corto y largo plazo para una organización, como lo son misión, visión, valores, objetivos, metas, estrategias, planes de acción.

Los autores Palacios (2018) y Burbano (2017), concuerdan en sus definiciones, según las cuales la dirección estratégica tiene como finalidad aumentar la eficiencia y productividad en una empresa, Palacios (2018) la cataloga como una ciencia, es decir un conjunto de conocimientos sobre un tema, que han sido alcanzados mediante la observación y la experimentación, lo cual es aceptable debido a que las empresas a largo de los años han analizado e implementado diferentes estrategias a fin de asegurar la supervivencia de la misma y ser más competitiva. El autor Burbano (2017), la define como un proceso de formulación de estrategias, es decir un conjunto de operaciones o procedimientos para transformar, para lo cual se pretende transformar una empresa bajo lineamientos específicos que permita una mayor competitividad y aseguramiento a largo plazo.

El Consejo de Estado, de manera reiterada ha manifestado que todas las entidades públicas en la ejecución de sus procesos de contratación “aparte de cumplir con la ley” lo deben hacer “dentro de estándares de calidad, planeación estratégica, normas internacionales de contabilidad e información financiera, buen gobierno de las agencias públicas” (Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera, sentencia del 05 de junio de 2008, 2008).

Desde el año 2011, con la expedición del Decreto Ley 4170 mediante el cual se crea la entidad rectora de la contratación pública Colombia Compra Eficientes, se ha incorporado el concepto de estrategia en la planeación contractual, invitando incluso a los proveedores a encontrar nuevas oportunidades de negocio desde el SECOP II. (Colombia compra eficiente, 2018).

En el video tutorial realizado por María Margarita Zuleta, directora general de Colombia Compra Eficiente, y publicado en la plataforma el 02 de marzo de 2013, se reconoce de manera expresa que las compras y la contratación públicas son un asunto estratégico para el funcionamiento del Estado:

La compra de contratación pública, es un asunto estratégico, pues la política pública se materializa a través de la ejecución de compras y contratos. Colombia compra eficiente, es el ente rector de la contratación, y su función es articular y organizar, a los distintos partícipes de la compra y la contratación pública, ofrece herramientas para garantizar mejores resultados en términos de valor por dinero, eficacia, eficiencia, promoción de la competencia, manejo del riesgo, rendición de cuentas, publicidad y transparencia.

El uso de la tecnología, es fundamental para cumplir con estos principios, no se trata de gastar menos, se trata de gastar bien. La compra pública, es estratégica para el funcionamiento del estado, el 10% del producto interno bruto, está destinado a la compra pública, y es además un motor de la industria, un sistema adecuado de compra y contratación pública, permite al estado entregar los bienes y servicios, que debe proveer, generando equidad, prosperidad y mejor calidad de vida.” (Colombia compra eficiente, 2013).

En consecuencia, la planeación estratégica debe ser aplicada en la estructuración de las necesidades contractuales, de tal forma que en los términos ordenados por la ley, se logren

satisfacer las necesidades que motivaron la contratación del bien o servicio, de ahí que la ley, la jurisprudencia y la doctrina asignen un alto grado de importancia a la etapa de planeación de la contratación estatal y a la responsabilidad disciplinaria, fiscal, y penal de los ejecutores del gasto público en Colombia.

El artículo de opinión publicado por el columnista Jorge Iván Gómez Osorio, publicado en revista Dinero el 02 de junio de 2016 realiza un interesante análisis de los conceptos planeación y estrategia, diferentes pero complementarios, y en su columna pregunta:

**¿La planeación y la estrategia son dos cosas distintas?**

La planeación y la estrategia pertenecen al management pero son de naturaleza distinta. Son complementarios pero diferentes en sus finalidades y naturaleza. El problema muchas veces es que confundimos la planeación con la estrategia y obtenemos una mezcla llamada “planeación estratégica” que no es ni lo uno ni lo otro.

La planeación es un proceso racional que realiza una persona o una organización y consiste en formular planes hacia el futuro y convertirlos en realidad. Un símil de la planeación es cuando trazamos un camino para llegar a un destino. Los instrumentos para llevar a cabo una adecuada planeación -normalmente- son el diagnóstico de la situación, la formulación del plan y, luego, la ejecución.

En el campo de las organizaciones, la planeación consiste en formular objetivos (entre ellos la visión y misión de la empresa), definir responsables, tiempos de ejecución, alineación con políticas y con el presupuesto y, sobre todo, generar espacios de seguimiento y control a los planes trazados.

Por otro lado, la estrategia tiene que ver con el logro de un desempeño superior frente a los rivales que, en términos empresariales, significa considerar asuntos tan relevantes como la creación y captura de valor de los clientes o la generación de ventajas competitivas. Difícilmente una empresa sobrevive sin estrategia competitiva, pero muchas empresas lo logran sin un proceso formal de planeación. La razón es simple: donde hay estrategia, implícita o explícita, hay negocio. El mejor ejemplo lo constituyen los emprendedores que cuentan con una clara idea de negocio y aún no tienen la misión o la visión de la empresa.

Tanto la planeación como la estrategia se requieren en la organización. La planeación es útil para movilizar a las personas, para canalizar el esfuerzo común y, especialmente, para medir el desempeño frente a los objetivos trazados. Una adecuada gestión de la planeación otorga a

las personas dirección, orden y certidumbre frente a las expectativas de los altos directivos. Por otro lado, la estrategia ayuda a enfocar el negocio mediante la definición y el ajuste permanente de su propuesta de valor que se traduce en productos y servicios que los clientes realmente aprecian y valoran. De igual modo, el proceso de reflexión de la estrategia nos ayuda a visualizar los hechos del entorno y de la industria que podrían afectarnos de forma positiva y negativa.

Conceptos que a pesar de no analizarse desde el sector de la administración pública, plantea argumentos enriquecedores para la tesis del presente ensayo, puesto que si bien es cierto, el principio de planeación contractual ha estado inmerso en la contratación pública en Colombia, y ha sido defendido y castigado, por la ley, la jurisprudencia y la doctrina, no se ha logrado integrar la estrategia en la formación y la cultura organizacional de todas las entidades del estado, pese a los valiosos esfuerzos que el estado colombiano hace para empoderar de estrategia a todos los partícipes de la compra pública.

En consecuencia, y de manera oportuna se trae entonces a colación el planteamiento que realiza el autor (columnista Jorge Iván Gómez Osorio) frente al siguiente interrogante:

**¿Qué debemos hacer para mejorar nuestros procesos de diseño de la estrategia?**

Lo primero es separar el diseño y revisión de la estrategia de la planeación porque los tiempos son distintos. Por lo regular, la planeación es anual y está atada a los presupuestos. En cambio, el diseño es permanente y debe contrastarse con la realidad para probar los supuestos sobre los que partimos. Esto quiere decir que el campo de pruebas de la estrategia es la realidad. Los grandes modelos de negocio como el Circo del Sol, Dell, Honda, Pixar y Apple, entre otros, no alcanzaron el éxito al primer intento sino después de probar iniciativas, corregir y volver a probar.

Lo segundo significa descubrir que la planeación es un proceso más racional y centrado en el hemisferio izquierdo que busca propiciar un lenguaje común con respecto a los objetivos de la organización. La estrategia, por su parte, es un proceso de más imaginación y acercamiento a la realidad que requiere del uso del hemisferio derecho del cerebro para crear productos y servicios que se ajusten a las verdaderas necesidades de los clientes. La idea, por ejemplo, de sacar a los animales y a las estrellas del circo no fue fruto de una sesión de planeación sino que, por el contrario, surgió de indagar los supuestos básicos de la industria del circo y crear una nueva estrategia basada en la imaginación y la creatividad.

En conclusión, las empresas deben fortalecer sus procesos de planeación y de estrategia, entendiendo su naturaleza diferente pero complementaria. Tendremos una planeación y una estrategia cuando formulemos objetivos claros, se alcance el conocimiento de los mismos y su disciplina de seguimiento; y claro, cuando hayamos enamorado y fidelizado a nuestros clientes.” (Gómez , 2016).

El concepto de estrategia del autor, incluye dos términos (imaginación y creatividad) de difícil comprensión en una realidad en la que especialmente durante los últimos 3 años, el panorama contractual de Colombia ha estado permeado por cuestionados casos de corrupción y fracaso contractual, que sin duda han impactado negativamente en los resultados medibles de ejecución y presupuesto: ver tabla 1.

Frente a esto se mencionan algunos casos relacionados con la **Situación actual de la planeación contractual en Colombia:**

Tabla 1

Casos recientes de corrupción

<b>CASO</b>	<b>FECHA</b>
Cartel de los Alimentos en las Fuerzas Militares.	22 de mayo de 2018.
Captura del alcalde de Armenia	30 de abril de 2018
Escándalo en Triple A y Operación Acordeón	17 de marzo de 2018
Caso Manantial de Amor	Año 2017
Capturas de los alcaldes de Pamplona y Curillo Caquetá	24 de octubre de 2017
Captura del alcalde de Barichara	5 de septiembre de 2017
Escándalo en la Fiscalía y en la Corte Suprema de Justicia, este último llamado "El Cartel de la Toga"	27 de junio de 2017
Captura de alcaldesa de Ocaña	Año 2017

Captura del alcalde de Mogotes	Año 2017
Cartel de las Regalías	Enero 2017
Caso Odebrecht	A finales de diciembre de 2016

Fuente: Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Documento elaborado para FEDESARROLLO (Newman & Ángel, 2017), Corrupción en Colombia (El Tiempo, 2018), Corrupción en Colombia una cruda realidad (Castillo, 2016).

Con estos resultados se evidencia que, la gestión contractual de las entidades públicas, no ha logrado los resultados más fehacientes de planeación estratégica, pese a que la ley, la jurisprudencia y la doctrina, han fortalecido ampliamente un bagaje de interpretación y análisis al respecto, y de esa manera han instruido a los operadores de la norma.

Ante el panorama desolador de la contratación pública en Colombia, proyectado por medios de comunicación y referenciado culturalmente por la sociedad civil, resulta necesario oportuno responder el siguiente interrogante **¿En qué está fallando la estrategia de la planeación contractual en Colombia?**

La unidad de análisis del presente ensayo se limita al estudio de la gestión contractual de las entidades del orden territorial porque los gobernantes de los municipios, son los que tienen contacto directo con las necesidades más sentidas de los administrados, y por ende, la contratación estatal fluye con la participación activa de simpatizantes, opositores y veedores.

El propósito de este ensayo no es limitar la unidad de análisis a una sola jurisdicción, toda vez que el ejercicio de la compra pública es un asunto que compete a todos los colombianos, y las prácticas contractuales conocidas por todos, son el espejo de la realidad generalizada en las entidades públicas de todo orden. No se trata entonces de limitar la situación de un municipio específico, sino de integrar diferentes causas identificadas en las culturas de las organizaciones públicas del orden territorial.

## **Los estudios de Mercado: una panacea en el ejercicio de la función pública.**

En concordancia con el principio Constitucional y legal de autonomía, los municipios considerados como la célula básica de la estructura del estado, tienen la facultad de elaborar los estudios previos que anteceden la contratación de bienes y servicios, y en los cuales deben plantearse los requisitos de participación, habilitación, evaluación y calificación, para garantizar la selección objetiva de contratistas con capacidad jurídica, técnica y financiera, para cumplir con oportunidad y eficiencia el objeto contractual, siendo esta la etapa en la que justamente la planeación estratégica cumple un papel muy importante, por la incidencia directa que tiene sobre la inversión, el manejo de los recursos públicos y el desarrollo de la gestión contractual.

Por orden legal, las entidades del estado Colombiano del orden territorial, deben gerenciar sus recursos y planear su gestión contractual, a partir de la línea estratégica establecida en el plan de desarrollo municipal, estructurado a partir del lineamientos internacionales, nacionales y departamentales, debidamente articulados y armonizados, conforme los objetivos del gobierno de turno.

Y como los programas de gobierno se materializan a través de la ejecución del presupuesto y el gasto social, la dirección estratégica de la contratación estatal debe fundarse en el principio de planeación “entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal” (Procuraduría General de la Nación , Recomendaciones para la elaboración de estudios previos. Aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas., 2010).

Si bien es cierto, de alguna manera los casos identificados, investigados y/o sancionados en la lucha contra la corrupción en Colombia, ha recuperado la credibilidad de los administrados en el aparato judicial, sancionador y vigilante de la gestión contractual en el orden nacional, departamental y municipal, también es cierto que el ejercicio de la función

pública especialmente en el área de contratación se ha estigmatizado de manera que ha dificultado progresivamente las posibilidades de enriquecer procesos y procedimientos.

Quienes estructuran procesos contractuales saben que cotizar para entidades públicas no es una tarea fácil, por cuanto no todos los proveedores de bienes y servicios gustan de trabajar con el Estado, principalmente por trámites que resultan dispendiosos y comprometen tiempo representativo que limitan su capacidad operativa para reaccionar de manera oportuna y concomitante a la demanda que suplen en el mercado.

La elaboración de propuestas, la coordinación de informes, los tiempos de atención y correspondencia, los trámites de pago, las limitaciones de anticipos, el pago de estampillas, la constitución de garantías, los requerimientos de la supervisión, los entes de control social y político, etc. hacen menos atractiva la participación de potenciales proveedores que con calidad y precio están en posibilidad de presentar ofertas beneficiosas para la Entidad, por lo que normalmente terminan cotizando las empresas fuertes y especializadas en contratación pública, dedicadas o dispuestas a cumplir las formalidades exigidas desde la etapa precontractual.

Y en aquellos sectores del mercado en los cuales la entidad estatal no ha explorado un estudio de mercado, por tratarse principalmente de necesidades nuevas, o de provisión limitada, es necesario recurrir a fuentes de consulta no formales que de alguna manera permiten aproximar un valor cierto, real y justo del bien o servicio que se va adquirir.

Ocurre con frecuencia que se coticen los valores antes de impuestos, retenciones, estampillas, seguros contractuales, y transporte, casos en los cuales el estructurador del proceso debe realizar un ejercicio de consulta para provisionar posibles aditamentos de presupuesto, por los valores no incluidos en la cotización formal. Seguramente si no lo hace de manera responsable y objetiva, no logrará estimar un presupuesto adecuado y necesario para garantizar un proceso contractual exitoso y para satisfacer una necesidad posiblemente urgente y de atención inmediata.

Y es en este justo momento en el que salen a flote las valoraciones de todos aquellos casos en los cuales se pueda derivar una responsabilidad disciplinaria, fiscal o penal, de quien se encuentra responsable del proceso de estructuración del presupuesto.

De una parte, se tienen los funcionarios que año tras año, se limitan a relatar al jefe de turno, la historia del hallazgo, la falla, o el inconveniente encontrado en vigencias anteriores, y toman una posición pasiva y temerosa en el ejercicio de sus funciones, toda vez que prefieren continuar con procesos obsoletos que no generan valor para la entidad.

De otra parte, se tienen los funcionarios que ante los casos en los cuales generalmente no se obtienen con facilidad cotizaciones en los términos estrictamente solicitados por la entidad, recurren a mecanismos de consulta y análisis, que ayudan a sustentar estrategias de planeación adecuadas para seleccionar propuestas favorables y cumplir con la finalidad del estado.

Siendo éste el tiempo perfecto, en el que las entidades públicas deben integrar un grupo interdisciplinario con vinculación legal, competente y capaz de orientar la estrategia que debe direccionar los procesos de selección, según el bien o servicio que se requiera.

El desarrollo de la estrategia requiere la participación activa de la alta dirección, que por ocupaciones diarias, quizá igual de importantes que la gestión contractual, suelen delegar la estructuración de los procesos en el personal de apoyo, que por regla general, actúan conforme la experiencia adquirida en el sector público, y procuran cumplir la literalidad de la norma, para no correr riesgos en el ejercicio de sus funciones públicas.

Así mismo, se requiere del adecuado desempeño de las funciones atribuidas a las unidades de control interno, para asesorar, evaluar, integrar y dinamizar el Sistema de Control Interno, alineado con las prácticas internacionales. Dentro del desarrollo de la gestión institucional, debe funcionar como instancia estratégica, con enfoque preventivo, para proponer acciones dirigidas a mejorar la cultura organizacional y contribuir con la productividad del Estado. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017)

La planeación de la gestión contractual del estado colombiano, necesita diseñar estrategias adecuadas para cumplir el objetivo de la contratación, bien sea, que se trate de aquellas situaciones que no representen mayores inconvenientes cuando los objetos a contratar, son de normal funcionamiento y abundante concurrencia en el mercado, donde fácilmente se obtienen consultas y cotizaciones con el rigor de las formalidades exigidas para sustentar los procesos contractuales, o en aquellas situaciones en las cuales, la consulta de mercado se dificulta por condiciones de oferta y demanda, posición geográfica, fenómenos naturales, orden público, etc.

La entidad pública en el ejercicio de su actividad contractual, entra al juego económico de oferta y demanda, en el que empresarios del sector privado encuentran sus líneas de negocio, y en procura de continuar vigentes en el mercado nacional, se organizan y se proponen competir como posibles oferentes del estado, siendo ésta una actividad comercial que reactiva la economía del país, genera empleo local, y educa la cultura ciudadana hacia un camino de transparencia, libre competencia y selección objetiva de ofertas, pues por lo menos es ésta, la finalidad con la cual ha sido creado el sistema.

Las entidades públicas fungen como poderosos contratantes de obras, bienes y servicios, por lo que deben contar con personas formadas en administración, con capacidad de liderar el diseño de estrategias acordes con la realidad fáctica de la entidad en la cual se encuentre desempeñando funciones públicas, basadas en imaginación y creatividad, y debidamente sustentadas.

En un sistema jurídico positivo, y en un contexto como el que caracteriza la gestión contractual en Colombia, resulta difícil aceptar abiertamente que los funcionarios públicos posesionados únicamente para hacer lo que la ley les permite, tengan la posibilidad de diseñar estrategias de planeación basadas en imaginación y creatividad, sin embargo, la sociedad se enfrenta a la fuerza laboral de una nueva generación, que en términos de administración, están llamadas a generar ventajas competitivas, y a crear valor para los potenciales oferentes.

Contrario a lo que ocurre en las empresas del sector privado donde normalmente la estrategia de la organización se plantea para capturar clientes y aumentar ventas, en la gestión pública del estado, desde la posición predominante de entidad contratante, la dirección

estratégica apunta hacia el aprovechamiento de los recursos que se invierten para el cumplimiento de sus fines, incentivando la participación de propuestas favorables y la elección de contratistas con capacidad financiera, técnica y legal, para cumplir en forma correcta las ofertas.

Cada proyecto de acuerdo a las condiciones especiales de tiempo, modo y lugar, en las cuales se contextualiza, desarrolla características particulares que los hace únicos e irrepetibles, y que de ninguna manera, conservan la exactitud con procesos contractuales adelantados por entidades, jurisdicciones, o períodos distintos, por lo que resultan necesarias e imprescindibles, las evidencias que soportan los estudios de mercado, y las condiciones especiales o específicas, a partir de las cuales se estructura el presupuesto y las reglas de selección objetivas de contratistas.

Obviamente por tratarse de manejo de recursos públicos, el diseño y ejecución de la estrategia de los estudios y documentos previos, debe desarrollarse en el marco de la planeación formulada para el cumplimiento de los planes de gobierno. Los planes de desarrollo, por supuesto cada vez más estructurados, continuarán siendo el camino para el diseño de la estrategia que requiere cada proceso contractual, pues si bien es cierto, no es posible que las normas que rigen la contratación pública en Colombia establezcan requisitos estándar para todos los procesos, las entidades territoriales deben ejercer su autonomía administrativa en el marco de los principios rectores que establecen la carta de navegación de la gestión contractual.

### **La función de la Procuraduría y las veedurías ciudadanas: Vigilancia y control para erradicar la corrupción.**

En virtud del principio de legalidad, la participación de los actores tiene un fundamento Constitucional contemplado en el artículo 2 de la Carta Política de Colombia, relacionado con el cumplimiento de los fines del estado, orientados a facilitar la participación de todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

La estructura del estado Colombiano cuenta con importantes organismos de control social de la gestión contractual, creadas Constitucional y legalmente para representar a los ciudadanos, y cumplir funciones de vigilancia y control.

La Procuraduría General de la Nación, entidad que representa a los ciudadanos ante el estado, y máximo organismo del ministerio público, conformado además por la defensoría del pueblo y las personerías, cumple funciones misionales, en virtud de las cuales ha ejercido una tarea incesante y continua de velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones públicas, y ha expedido recomendaciones para la elaboración de estudios previos, y la aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas, estableciendo expresamente la importancia de surtir la etapa previa de la contratación estatal de forma completa, lógica y responsable:

Dentro del plan estratégico de la entidad, se ha contemplado la lucha contra la corrupción como una de las principales metas de gestión. En tal medida, la Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento de las funciones preventivas establecidas en el artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000 (Presidencia de la República de Colombia, 2000) ha diseñado estrategias orientadas a brindar a los diferentes entes públicos, herramientas que optimicen la actividad contractual que desarrollan. Dicha actividad involucra la inversión de cuantiosos recursos y permite la ejecución exitosa de los planes y programas que adelantan las entidades del Estado, para cumplir con sus funciones legales, por lo cual, debe ser objeto de especial acompañamiento por parte de los organismos de control. (Procuraduría General de la Nación , 2010)

Así las cosas, en ejercicio del control preventivo, la Procuraduría, vigila la contratación estatal de manera selectiva, para advertir hechos que puedan ser violatorios de las normas vigentes, sin que implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales. (Procuraduría General de la Nación , 2018). Competencia que resulta oportuna en el ejercicio de planeación, siempre que el control preventivo sea un proceso de retroalimentación continuo y oportuno en el momento en que se realice la estructuración de los procesos.

Además de la Procuraduría General de la Nación, las veedurías ciudadanas, han sido reconocidas como principales aliadas de la gestión pública contractual, como quiera que constituyen un mecanismo de participación democrática, y desde la expedición de la Ley 850 de Noviembre 18 de 2003 (Congreso de Colombia, 2003) sin contraprestación económica a cambio, ejercen control social para mitigar los focos de corrupción demostrados con gran representación en la historia del país.

Las acciones de vigilancia ejercidas por las veedurías ciudadanas en la inversión de los recursos públicos de los municipios, han tenido su máxima expresión en medios de información masiva (prensa, radio y televisión), y su poderosa influencia de comunicación, ha logrado prender alarmas de control en las diferentes Entidades del estado.

Ante la importante tarea que cumplen los veedores ciudadanos, también hay que decir que en muchos de los casos, la planeación de los procesos contractuales resulta abiertamente cuestionada por razones subjetivas e infundadas.

La gestión contractual de municipios como el de Cota Cundinamarca, se caracteriza por la manifiesta participación de las veedurías ciudadanas, que han extendido su posibilidad de intervención, hasta la creación de comunidades virtuales mediante la red social de Facebook, en la que comunican información general, videos, fotografías, mensajes y manifestaciones expresas de opinión, provocadas incluso por ciudadanos del común, que sin estar constituidos y reconocidos como veeduría, asumen discursos de oposición y crítica de la administración municipal de turno. Contexto en el cual, las conjeturas se tornan personales, subjetivas e infundadas, desproporcionadas e inconsecuentes con los principios de la función administrativa, los principios rectores que rigen el funcionamiento de las veedurías, y las políticas de Estado, inspiradas en la modernización y el fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público.

Pasa entonces, que aún sin revisar el expediente contractual, resultan públicamente cuestionados, los funcionarios públicos del orden territorial, que han tenido una iniciativa de imaginación y creatividad, para plantear la estrategia de selección y cuantificación de presupuesto, justificada en los estudios previos, de aquellos casos en los cuales, la obra y el bien o servicio a contratar, es nuevo para la entidad, o no goza de una amplia consulta de

oferta y demanda en el mercado del sector que corresponde; sin restar menos importancia además, al cuestionamiento que como consecuencia lógica, recae también sobre los participantes y adjudicatarios de los procesos de contratación.

En esta reflexión es importante decir que para llegar a la adjudicación y ejecución de un proyecto, se han debido desarrollar estrategias de planeación acordes con las condiciones de mercado ofrecidas por el comportamiento de oferta y demanda del sector económico que trata el proyecto, y se han debido tomar decisiones serias, responsables y sustentadas, de acuerdo a su interpretación y análisis.

A pesar que la norma no exige número de cotizaciones y tampoco enumera fuentes de consulta expresas, la justificación del presupuesto, y las reglas de evaluación, calificación y selección, deben contar con una explicación debidamente sustentada y verificable, sujeta a revisión y aprobación posterior.

Lo cierto es que en la práctica contractual, los funcionarios públicos posesionados para cumplir lo estrictamente ordenado por la norma, se enfrentan al temor de extralimitar las funciones que el cargo impone, y no lograr aceptación de quienes ejercen control posterior sobre la gestión contractual de la entidad, que en suma, no siempre demuestran ser los más capacitados y preparados para auditar procesos contractuales, y que por regla general, esperan siempre encontrar cotizaciones exactas a lo contratado, lo que hace que todo lo que se salga de esa normalidad, se sujete a sustentación y aprobación, por parte de personas que quizá, no participaron en la etapa de planeación.

Lo anterior para significar que los ordenadores y funcionarios públicos, asumen una responsabilidad casi que imprevisible a futuro, y que también toman decisiones, y diseñan estrategias de planeación, a partir del análisis y la interpretación integral y sustentada de las posibilidades que ofrece el mercado para valorar presupuestos justos, que garantizan pluralidad de oferentes y criterios de calificación de ofertas favorables para la entidad.

## **A manera de conclusión**

El Estado Colombiano ha reconocido la compra pública como un asunto estratégico, por lo que el principio rector de planeación contractual del estado, ha ido evolucionado hacia el desarrollo de estrategias que garanticen el cumplimiento de los fines estatales.

Pese a los valiosos esfuerzos que ha realizado el estado para impulsar herramientas normativas y tecnológicas, para unificar la gestión contractual en un ejercicio transparente y objetivo de selección de contratistas, la planeación de la gestión contractual de Colombia no desarrolla estrategias efectivas y eficientes para cumplir los fines del Estado. Las entidades públicas de orden territorial se enfrentan a desafíos culturales y conceptuales, que se dirimen en el desarrollo de los procesos contractuales, estigmatizados principalmente por los medios de comunicación y el ejercicio de control ciudadano.

Queda claramente evidenciado que las falencias de la contratación pública en Colombia, radican principalmente, en que por varias razones, las entidades no han logrado desarrollar estrategias adecuadas para el cumplimiento de los fines del estado:

Los responsables de la estructuración de los procesos, no cuentan con la formación necesaria para desarrollar procesos adaptados a la realidad y las necesidades de la entidad, y para plantear estudios de mercado y procesos de selección, a partir de la creatividad y la imaginación, interpretados y sustentados, no solo al tenor literal, sino a la teleología de las normas que rigen la materia.

Los titulares de despacho de las oficinas y dependencias en las cuales se gestan las necesidades a contratar, delegan las tareas de planeación en asesores, funcionarios y contratistas de apoyo, y lejos de ejercer dirección estratégica sobre la importante etapa de planeación de la cual depende la eficacia y eficiencia de la administración, se limitan a revisar el registro de todos los vistos buenos que acompañan su firma.

Los funcionarios públicos prefieren limitarse a cumplir lo permitido por la norma, y son una minoría los que comprometidos con la búsqueda del bienestar común, la prosperidad general y el servicio a la comunidad, buscan alternativas innovadoras para justificar y sustentar la planeación estratégica de los procesos contractuales, asumiendo en gran parte una responsabilidad que será calificada dependiendo la evaluación que otorgue un tercero auditor o veedor.

La Constitución y la ley crean instancias con funciones preventivas y selectivas en el área de contratación, así como mecanismos de participación ciudadana, ejercidos principalmente por la Procuraduría y los veedores ciudadanos, que no logran atender ampliamente las necesidades de acompañamiento de toda la gestión contractual de Estado.

Por la naturaleza de las funciones que cumplen los entes auditores para realizar control posterior y/o selectivo de la gestión contractual de las entidades territoriales, las visitas de auditoría son la principal preocupación de los estructurados y ejecutores de los procesos, no sólo porque normalmente son meses en que las entidades dedican sus principales oficinas de operación para atender los requerimientos de la visita, sino, porque la planeación y la estrategia definida para la gestión contractual del municipio, se sujetan a revisión y aprobación, y no siempre se cuentan con auditores preparados en dirección estratégica, abiertos a la aceptación de argumentos que sustentan procesos acordes con la realidad de la entidad auditada.

Las veedurías ciudadanas normalmente llegan a las entidades a ejercer su labor de control social, incluso en la etapa de planeación, con una consigna de oposición y juzgamiento, generalmente cuando apenas se encuentran solicitando copias o revisión de expedientes contractuales. Muy seguramente como estrategia de marketing de estar cumpliendo su deber, han pregonado la identificación de supuestos casos de corrupción, mediante el voz a voz, muy efectivo en los municipios, o mediante la publicación de afirmaciones y comentarios en comunidades virtuales creadas para el efecto, incluso por particulares dedicados a tildar la gestión contractual con sobrecostos, y decisiones apresuradas, desmedidas y amañadas.

Si bien es cierto el control social ha permitido dismantelar grandes focos de corrupción en materia de contratación, también es cierto que principalmente en jurisdicciones de orden territorial, el ejercicio realizado por veedurías ciudadanas, se convierte en escenarios de debate y discusión, liderados por opositores políticos que desnaturalizan y cuestionan la gestión contractual de las entidades, a partir de apreciaciones personales y subjetivas.

Los casos de corrupción investigados y condenados en los últimos años, han estigmatizado la función pública en el área de contratación, siendo en realidad una tarea dispendiosa, en la cual, los responsables de la estructuración de los procesos asumen una responsabilidad siempre sujeta a evaluación y auditoría posterior, que se analiza y evalúa con el espejo de un panorama nacional nada favorable para el estado Colombiano.

## **RECOMENDACIONES**

Para la ejecución de contratos públicos es importante aplicar la dirección estratégica, por lo cual, la ley ordena que se debe realizar dentro de estándares de calidad, planeación estratégica, normas internacionales de contabilidad e información financiera, y buen gobierno de las agencias públicas.

La planeación contractual, requiere de la dirección estratégica de los titulares de oficinas responsables de generar las necesidades de la entidad, quienes deben realizar un acompañamiento continuo a los colaboradores que apoyan la estructuración de los procesos, para que respondan a las necesidades y a la realidad socioeconómica, cultural y geográfica del territorio contratante.

Es necesario que los responsables de diseñar y estructurar estrategias para la contratación de obras, bienes y servicios, desarrollen competencias que garanticen invitaciones estructuradas, objetivas y sustentadas, sobre las cuales se tramiten procesos

contractuales de calidad, acordes con la realidad del mercado, en los que participen todos los potenciales oferentes del mercado.

Los resultados de los valiosos aportes que realizan veedores y auditores, no deben considerarse como limitantes para potencializar las estrategias aplicables a cada uno de los procesos de contratación. La función auditora, debe ser una experiencia constructiva, y los resultados de ella, deben reinvertirse en la generación de estrategias para la optimización y el desarrollo de los municipios.

Los auditores y veedores hacen parte la planeación estratégica de la gestión contractual del estado colombiano, y el desarrollo de sus funciones y la competencia del personal designado para el cumplimiento de su fines, deben garantizar una respuesta oportuna, eficiente y eficaz a la evolución de los procesos, acordes con la situación real del mercado.

El sistema integral de veeduría y control ciudadano, lejos de convertirse en instancias desafortunadas de cuestionamientos y discusiones de tipo personal y político, deben integrarse al sistema de la gestión pública contractual, con un trabajo conjunto, enriquecedor y pujante, para coadyuvar al cumplimiento de los fines del Estado.

Es necesario que las entidades públicas dediquen más tiempo a la planeación estratégica de la gestión contractual, y menos tiempo a la defensa de cuestionamientos infundados, que desgastan la cotidianidad de las administraciones, y restan tiempo valioso al trabajo que de manera conjunta, funcionarios, directivos, ordenadores de gasto, veedores, auditores, y espectadores en general, deben fortalecer para el diseño de las estrategias en el marco de la planeación de cada entidad.

Lejos de ver a la administración pública como algo prohibido, malo, o amañado, la planeación estratégica de los contratos estatales es una responsabilidad de todos, de la cual tanto particulares, como veedores, ordenadores, funcionarios, contratistas asesores y

ejecutores, deben hacer parte, ejerciendo de manera responsable, objetiva y sustentada, los instrumentos jurídicos creados con ese fin.

La estimación y distribución de riesgos ha ganado un espacio importante en la planeación de la gestión contractual, hasta el punto de constituirse como una etapa obligada en los procesos de licitación pública. No obstante, encontrarse normada y reglamentada, se ha limitado sin mayor trascendencia, al acto de incorporar en los estudios previos la matriz básica establecida por los manuales de Colombia Compra Eficiente. Los funcionarios, auditores, veedores, participantes y contratistas del estado Colombiano, deben participar de manera activa para enriquecer su estructuración, acorde con el alcance técnico y económico de cada uno de los procesos contractuales.

Todos los participantes de la gestión contractual deben ser directores estratégicos, verdaderos líderes de gestión y cambio, preparados y listos para asumir los retos de la sociedad cambiante y de las nuevas generaciones. Tal y como lo anunciado la entidad rectora de la contratación pública en Colombia, las entidades no deben gastar menos sino gastar bien.

## Bibliografía

- Aponte, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Digital de Derecho Administrativo n.º 11*, 177-207.
- Burbano, A. (2017 de Julio de 2017). *Importancia de la dirección estratégica para el desarrollo empresarial*. Recuperado el 9 de Mayo de 2018, de <file:///C:/Users/policia/Downloads/Dialnet-ImportanciaDeLaDireccionEstrategicaParaElDesarroll-6093283.pdf>
- Castillo, H. (2016). *Corrupción en Colombia, una cruda realidad*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/16012/3/CastilloLe%C3%B3nHern%C3%A1nDavid2017.pdf>
- Colombia compra eficiente. (2 de Marzo de 2013). *La compra pública es un asunto estratégico*. Recuperado el 25 de Mayo de 2018, de <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/videos/la-compra-publica-es-un-asunto-estrategico>
- Colombia compra eficiente. (2017). *Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del estado*. Recuperado el 2017 de Mayo de 2018, de [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_para\\_el\\_ejercicio\\_de\\_las\\_funciones\\_de\\_supervision\\_e\\_interventoria\\_de\\_los\\_contratos\\_del\\_estado.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_para_el_ejercicio_de_las_funciones_de_supervision_e_interventoria_de_los_contratos_del_estado.pdf)
- Colombia compra eficiente. (2018). *Plan anual de adquisiciones*. Recuperado el 25 de Mayo de 2018, de <https://www.colombiacompra.gov.co/plan-anual-de-adquisiciones/que-es-el-plan-anual-de-adquisiciones>
- Colombia compra eficiente. (2018). *Síntesis : 1. Etapa precontractual: Principios de la contratación estatal*. Recuperado el 17 de Mayo de 2018, de <https://sisintesis.colombiacompra.gov.co/sintesis/1-etapa-precontractual-principios-de-la-contrataci%C3%B3n-estatal>
- Congreso de Colombia. (1993). *Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"*. Bogotá D.C.
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*. Bogotá D.C.
- Congreso de Colombia. (2003). *Ley 850 del 18 de noviembre de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*. Bogotá D.C.

- Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1434 del 18 de enero de 2011, por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo*. Bogotá D.C.
- Congreso de Colombia. (s.f.). *Ley 80 de 1993*.
- Congreso de la República . (1994). *Ley 152, por la cual se establece la Ley orgánica del Plan de Desarrollo*. Bogotá D.C.
- Congreso de la Republica. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá D.C.: Legis.
- Consejo de Estado . (2011). *Sentencia Consejo de Estado sala de lo contencioso administrativo sección tercera subsección C, consejero ponente JAIME ORLANDO SANTOFINIO GAMBOA* . Bogotá D.C.
- Consejo de Estado. (2008). *sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera, sentencia del 05 de junio de 2008*. Bogotá D.C.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2 de Octubre de 2017). *Guía Rol de las Unidades de control interno, Auditoría Interna o quien haga sus veces*. Recuperado el 1 de Junio de 2018, de [http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/2017\\_10\\_02\\_Actualizaci%C3%B3n\\_guia\\_rol\\_oci.pdf/5de024cd-5d86-4d97-b984-af95c3e1df0f](http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/2017_10_02_Actualizaci%C3%B3n_guia_rol_oci.pdf/5de024cd-5d86-4d97-b984-af95c3e1df0f)
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Misión de Contratación: hacia una política para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública*. Bogotá D.C.: Giro editores LTDA.
- El Tiempo. (1 de Junio de 2018). *Corrupción en Colombia*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/noticias/corrupcion-en-colombia>
- Gómez , J. (02 de Junio de 2016). *¿La planeación y la estrategia son dos cosas distintas?* Obtenido de <https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/la-planeacion-y-la-estrategia-son-dos-cosas-distintas--por-jorge-ivan-gomez/224234>,
- Newman, V., & Ángel, M. (2017). *Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Documento elaborado para FEDESARROLLO* (Vols. ISBN: 978-958-56343-0-5). Bogotá D.C.: La imprenta editores S.A.
- Palacios, L. (2018). *Dirección estrategica* (2 ed.). ECOE.
- Presidencia de Colombia. (2015). *Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional*. Bogotá D.C.
- Presidencia de la República de Colombia. (2000). *Decreto ley 262 de 2000 Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público*. Bogotá D.C.

- Presidencia de la Republica de Colombia. (2011). *Decreto Ley No. 4170 del 3 de noviembre de 2011, Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia compra eficiente, se determinan sus funciones y objetivos.* Bogotá D.C.
- Procuraduría General de la Nación . (2010). *Recomendaciones para la elaboración de estudios previos. Aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas.* Bogotá D.C.
- Procuraduría General de la Nación . (2018). *Qué hacemos.* Recuperado el 25 de Mayo de 2018, de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Que-hacemos.page>
- Procuraduría General de la Nación. (2010). *Recomendaciones para la elaboración de estudios previos. Aplicacion del principio de planeación en las contratación de las entidades públicas.* Bogotá D.C.
- Silva , I. (2003). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local.* Santiago de Chile.
- Veeduría Distrital. (1 de Abril de 2017). *¿Cómo Mejorar La Planeación En La Contratación De Las Alcaldías Locales?* Obtenido de <http://veeduriadistrital.gov.co/noticias/%C2%BFC%C3%B3mo-mejorar-la-planeaci%C3%B3n-la-contrataci%C3%B3n-las-Alcald%C3%ADas-Locales>