

Análisis del principio de planeación en la contratación estatal, caso contrato

MA-LP-SI-003-2018



Keyla Andrea Ospina Ortiz

Código 4402113

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
Objetivos Específicos.....	2
Marco teórico	3
Conclusiones.....	20
Bibliografía	23

Lista de tablas

Tabla 1. Presupuesto contrato MA-LP-SI-003-2018	8
Tabla 2. Suspensión y Prorrogas contrato MA-LP-SI-003-2018.....	9
Tabla 3. Porcentaje de ejecución del contrato MA-LP-SI-003-2018	12
Tabla 4. Estado Financiero del contrato MA-LP-SI-003-2018	13

Resumen

La contratación estatal en Colombia, ha sido reconocida como un medio para lograr los fines esenciales del estado, a través de su eficiente y efectiva prestación de servicios hacia la comunidad; sin embargo, se ve involucrada en falencias que la opacan y hacen que el resultado de la ejecución de su objeto contractual no sea el esperado, es por esto, que la contratación estatal es orientada a través del marco de principios entre ellos el de planeación. Este principio se fundamenta en los alcances técnicos, jurídicos y económicos que son encaminados hacia un fin junto con los principios de economía y responsabilidad, pues evita la improvisación, inadvertencias y omisiones en los procesos de contratación. Este análisis, presenta las posibles causas que conducen a la ausencia del principio de planeación en el ejercicio contractual y las propuestas para mitigarlas.

Palabras clave: Contratación estatal, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, principio de planeación, Ley de transparencia, principio de economía, principio de responsabilidad, Contrato MA-LP-SI-003-2018

Abstract

State contracting in Colombia has been recognized as a means to achieve the essential purposes of the state, through its efficient and effective provision of services to the community; however, it is involved in shortcomings that overshadow it and cause the result of the execution of its contractual object not to be as expected, which is why state contracting is oriented through the framework of principles, among them the planning principle. This principle is based on the technical, legal and economic scopes that are directed towards an end together with the principles of economy and responsibility, since it avoids improvisation, inadvertencies and omissions in the contracting processes. This analysis presents the possible causes that lead to the absence of the planning principle in the contractual exercise and the proposals to mitigate them.

Keywords: State contracting, Law 80 of 1993, Law 1150 of 2007, planning principle, transparency law, principle of economy, principle of responsibility, Contract MA-LP-SI-003-2018

Introducción

En Colombia, es muy común que los entes de control den un diagnóstico desfavorable en cuanto a las obras públicas, pues hay evidencia de proyectos incompletos, inconclusos o que no estén cumpliendo o siendo utilizados de acuerdo a su objeto contractual. La percepción de la ciudadanía frente a las causas de estos hallazgos se centra en la corrupción y la ausencia de planeación en la contratación estatal.

El principio de planeación tiene como fin prevenir la improvisación, asegurar que se cumplan con los alcances técnicos, jurídicos y económicos requeridos para establecer la viabilidad de un proyecto y utilizar los recursos de una manera adecuada para la satisfacción de las necesidades de la población; sin embargo, muchas veces este principio no se cumple a causa de errores u omisiones que se pasan por alto las entidades públicas desde la etapa preliminar, lo que genera un efecto domino en el desarrollo del proceso y ocasiona posibles suspensiones, sobrecostos y el rompimiento del equilibrio económico.

Si bien es cierto se ha intentado perfeccionar este principio en la administración pública por medio de su normativa; no obstante, no ha sido suficiente, debido a la deficiencia de controles internos y externos, desconocimiento de la norma y la corrupción, lo que se encarga de que no haya una eficiente y correcta ejecución contractual.

El objetivo principal de esta investigación, se concentra en analizar los posibles factores que materializan la ausencia del principio de planeación en un contrato estatal cuyo objeto es la construcción de una planta de aguas residuales.

Pregunta problema

¿Qué factores inciden en la materialización del Principio de Planeación, en la gestión contractual del Estado Colombiano?

Objetivo general

Analizar qué factores inciden en la ausencia del principio de planeación en el contrato de Construcción de la planta de tratamientos de aguas residuales de la vereda Cupiagua Municipio de Aguazul - MA-LP-SI-003-2018.

Objetivos específicos

1. Identificar la normatividad de la contratación estatal en Colombia
2. Analizar contrato MA-LP-SI-003-2018
3. Describir las causas de la ausencia del principio de planeación de la contratación pública.

Marco teórico

La Contratación Estatal, se encuentra fundamentada en el Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el cual establece que “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...)” (Const., 1991, art. 2). De acuerdo al lineamiento del artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, el gobierno crea planes y programas que son la base para identificar las necesidades y recursos a utilizar por los entes del gobierno, de ellos se derivan los procesos contractuales que permiten el cumplimiento a dichos fines, por medio de la adquisición de bienes y servicios que sean esenciales para la comunidad en general, tales como la construcción de hospitales, colegios, el suministro de productos como medicamentos o papelería, tareas de consultoría o asesoría sobre temas del estado; sin embargo, en algunos procesos prima el interés particular sobre el común, lo que incide a que haya decadencia cultural, económica y social.

Por consiguiente, y con el fin de regular todo el proceso de contratación desde el inicio de la etapa precontractual hasta la finalización de la etapa postcontractual estableciendo interés general sobre el particular, se expide la Ley 80 de 1993 como Estatuto General de la Contratación Pública, el cual rige los principios de economía, transparencia y responsabilidad, a través de los cuales se procuró que las entidades estatales se basarán en ellos para la funcionalidad efectiva de toda contratación pública. Este estatuto busca blindar los derechos, deberes y responsabilidades que tienen las entidades estatales y contratistas, mostrar qué tipos de contratos celebran las entidades públicas, las causales y tipos de nulidad y el papel que tienen los entes de control frente a la gestión contractual.

Por consiguiente, en el Artículo 32 de esta Ley define al contrato estatal como “todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad (...)” (Ley 80, 1993, art. 32) es decir, es un acto jurídico por medio del cual una persona natural y jurídica o 2 personas jurídicas, donde uno de los dos siempre debe ser una entidad del estado, después de surtir el debido proceso de selección objetiva elevan unas condiciones tanto de forma, con especificaciones técnicas y demás cláusulas para que se cumplan con un objeto contractual el cual lleve al cumplimiento del objeto social del estado.

Por lo tanto, para llevar a cabo una correcta ejecución en la adquisición de un bien o un servicio, las entidades deben conocer y encaminar los procesos de contratación de manera ecuánime a través del principio de planeación donde se establecen anticipadamente los estudios, el presupuesto y necesidades a cubrir; plasmada en un conocimiento por parte de la entidad estatal para utilizar de manera adecuada los recursos.

Para ello, las entidades deben adelantar una serie de actividades que son necesarias para la planeación durante el desarrollo contractual:

(i) Plan Anual de Adquisiciones (PAA), Este instrumento de planeación facilita a las entidades identificar y programar las actividades de compra y contratación pública que se van a adquirir durante un año para abarcar sus necesidades. El PAA, debe ser publicado por cada entidad en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) a más tardar el 31 de enero de cada año.

(ii) Estudios previos, es un pliego de condiciones que se genera en la etapa de planeación de un proceso contractual, este estudio de mercado permite describir las necesidades,

antecedentes de la contratación, modalidad de selección, el valor estimado del contrato, especificaciones del bien o servicio a contratar y realizar un análisis del sector y del mercado y análisis del riesgo.

(iii) Análisis de riesgos, el artículo 4 de la Ley 1150 establece que toda entidad estatal debe “incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación” (Ley 1150, 2007, art. 4). El riesgo es la probabilidad de ocurrencia de un evento que pueda generar contratiempos, por lo tanto, es importante que la entidad contratante tenga definidos los posibles riesgos que se puedan presentar y en tal caso mitigarlos a tiempos, poder administrarlos en caso de que ocurran durante el desarrollo del contrato, o evitar la posible nulidad o la suspensión del contrato.

La responsabilidad por violar este principio recae primordialmente sobre las entidades públicas, pues ellas son las encargadas de elaborar con anterioridad los estudios completos y realizar seguimiento continuo al objeto del contrato.

El principio de planeación se vincula estrechamente con la Ley de transparencia, sobre todo en el seguimiento y control del contrato.

Para llevar un control en los contratos estatales con participación ciudadana, se encuentra la Ley 1712 de 2014, Ley de Transparencia y Accesos a la información Pública, donde su objetivo es regular el acceso a la documentación e información pública los cuales deben estar a disposición de los ciudadanos.

Esta norma reluce la importancia que tiene el control de la ciudadanía sobre la gestión pública, en cumplimiento de los fines sociales que tiene el estado, por ello, a través de esta normativa se contempla las responsabilidades que todo el recurso humano tiene sobre su implementación, pues sin importar el rol en el interior de la entidad pública es aplicable para

todo, ya que los documentos e información pública es el producto en el cumplimiento de las funciones, los cuales deben contener datos reales, confiables, de fácil entendimiento y sobre todo debe estar a disposición de los ciudadanos; además, establece las obligaciones que tienen las entidades y proveedores en publicar frecuentemente información sobre la ejecución de los recursos públicos.

En cuanto a contratación pública, el acceso a la información pública nacional se materializa por medio de la plataforma SECOP, donde las entidades tienen la obligación de suministrar datos reales, de calidad, completos y oportunos para que la persona que esté interesada en ello tenga disponible esa información. En virtud de lo anterior, por medio de esta herramienta la ciudadanía podrá ejercer el control social sobre la adquisición de bienes y servicios y así garantizar la correcta ejecución y cumplimiento de la gestión pública.

De otro lado, seguir con regularidad el deber de planeación permite que se materialice el principio de economía. Al realizar una entidad estatal un estudio de mercado acertado, consciente y con una investigación profunda podrá tener una precisión real de los precios de los productos, bienes o servicios a adquirir y con ello utilizar eficientemente los recursos pues no habrá necesidad de suscribir otrosí en los contratos. De acuerdo a lo anterior, es necesario que la entidad tenga claro los tiempos de ejecución, recursos, diseños y primordialmente la necesidad que se va a cubrir para evitar que el proceso se interrumpa o no se lleve a cabo lo que trae como consecuencia costos por encima de lo presupuestado.

Cabe considerar, que el principio de planeación también tiene relación con el principio de eficacia el cual reza en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, puesto que el resultado de la planeación es la eficacia en un contrato estatal, es decir, que, si en las etapas del contrato se realizó una debida planeación, se podrá alcanzar la finalidad del objeto contractual.

El municipio como ente administrativo de nivel local, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 311 de la Carta Magna tiene como objeto “prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio (...)” (Const., 1991, art. 311). En función a lo planteado en el artículo anterior, los municipios en cabeza de sus alcaldes tienen como fin velar por el bienestar social, económico y ambiental, asegurando que cada uno de sus habitantes obtengan las necesidades básicas como la salud, educación y una vivienda digna; por medio de ello se intenta demostrar la gestión durante cada gobierno; sin embargo, hay pésimos resultados por falta de gestión, planeación y por corrupción que ha hecho que el ciudadano crea poco en sus mandatarios; esto a su vez ocasiona un desmejoramiento social, educativo y cultural de sus habitantes.

Es por ello, que dentro del Plan de Desarrollo del municipio de Aguazul hizo presencia el Programa “Servicios públicos para Aguazul con Oportunidad y Calidad” y para cumplimiento de este, se celebró el contrato MA-LP-SI-003-2018 con el siguiente objeto “Construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales de la vereda Cupiagua municipio de Aguazul”. Con el fin de abarcar la necesidad de brindar y asegurar a sus habitantes servicios domiciliarios eficientes y de calidad a los habitantes de la vereda Cupiagua; a causa de los siguientes factores (i) el inadecuado manejo de las aguas residuales generadas por la población, (ii) el crecimiento que ha venido presentando la población en los últimos años debido a que es área atractiva por la actividad petrolera., (iii) La infraestructura del sistema de tratamiento es obsoleta pues fue construida hace 20 años, además no cuenta con la capacidad para brindar el servicio a la comunidad por el crecimiento poblacional. (iv) La planta de tratamiento de aguas residuales no presta el servicio por más de 6 años lo que conlleva a que las aguas residuales no puedan ser manejadas y tratadas adecuadamente y son vertidas directamente en las cuencas hídricas, al ser

un cuerpo receptor de las aguas residuales, generando un impacto ambiental y social, además se presenta inconformismo por parte de la población de la vereda al identificar la importancia que tiene este recurso natural ya que en él se realizaban diferentes usos como el entretenimiento, actividades domésticas, y agropecuarias.

En vista de lo anterior, al ser el municipio de Aguazul una zona petrolera donde la empresa Ecopetrol hace presencia, se adelantaron gestiones entre estas dos partes, donde Ecopetrol donó un terreno para una nueva Planta de Tratamiento (PTAR).

Mediante acuerdo No. 25 del 14 de julio de 2017, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) municipal, aprueba el proyecto y designa al municipio de Aguazul como ente ejecutor del proyecto, de igual manera establece un rubro presupuestal designado para la contratación de las personas que estarán a cargo de la vigilancia y control del proyecto, con un recurso total del Sistema General de Regalías (SGR) por \$ 4.592.861.036,00 dividido de la siguiente manera:

Tabla 1.

Presupuesto contrato MA-LP-SI-003-2018

Objeto	Valor del contrato	Método de contratación
Obra física	\$ 4.184.786.988,00	Licitación Pública
Desarrollo de la interventoría	\$ 333.654.705,00	Concurso de méritos
Supervisión del proyecto	\$ 73.981.600,00	Contratación Directa

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República- SECOP II, 2021

El 13 de abril del 2018 se publica el acto administrativo de adjudicación, por medio del cual el Consorcio PTAR Casanare presenta la oferta más favorable para la entidad en el proceso de Licitación No. MA-LP-SI-003-2018 con un plazo de ejecución de 7 meses; como consecuencia, se suscribe el contrato No. 275 el 17 de abril del 2018 por un valor inicial de

\$4.184.786.988,00. Sin embargo, durante la ejecución del contrato se presentaron suspensiones y prorrogas como a continuación muestra la siguiente tabla:

Tabla 2.

Suspensión y Prorrogas contrato MA-LP-SI-003-2018

SUSPENSIÓN Y PRORROGAS	FECHA	DURACIÓN
Suspensión 01	Julio 03 de 2018	Un (01) mes y diez (10) días
Ampliación 01 de suspensión 01	Agosto 13 de 2018	Un (01) mes
Ampliación 02 de suspensión 01	Septiembre 11 de 2018	Un (01) mes
Prorroga 01	Marzo 29 de 2019	Dos (02) meses
Prorroga 02	Mayo 30 de 2019	Tres (03) meses
Suspensión 02	Julio 17 de 2019	Cuarenta y cinco (45) días
Ampliación 01 de suspensión 02	Agosto 23 de 2019	Sesenta (60) días
Ampliación 02 de suspensión 02	Octubre 25 de 2019	Treinta (30) días
Ampliación 03 de suspensión 02	Noviembre 25 de 2019	Quince (15) días
Ampliación 04 de suspensión 02	Diciembre 09 de 2019	Cuarenta y cinco (45) días
Suspensión 03	Diciembre 30 de 2019	Noventa (90) días
Ampliación 01 de suspensión 03	Marzo 27 de 2020	Noventa (90) días
Prorroga 03	Julio 15 de 2020	Cuatro (4) meses
Prorroga 04	Noviembre 23 de 2020	Un (01) mes
Suspensión 04.	Diciembre 18 de 2020	Un (01) mes
Prorroga 05	Febrero 03 de 2021	Quince (15) días
Fecha de terminación	Febrero 19 de 2021	

Fuente: Contraloría General de la República- SECOP II, 2021

De acuerdo, con la tabla anterior, se registran una serie de hechos que prolongan la ejecución del contrato MA-LP-SI-003-2018. Los cuales hicieron que el proyecto no haya finalizado en el tiempo esperado.

La primera justificación de suspensión fue solicitada el 03 de julio de 2018, por un tiempo de un (1) mes y diez (10) días porque se encontraron líneas de flujo de gas y crudo sobre el diseño de la red del colector final de las aguas residuales, lo que impide el inicio de la actividad de excavación, además, Ecopetrol debió intervenir en la verificación de estas dos líneas al ser operador y propietario del terreno. La fecha de reinicio de la obra quedó estipulada para el 12 de agosto de 2018.

Posteriormente, 13 de agosto de 2018 el Consorcio PTAR Casanare le solicita al Consorcio Inter Saneamiento ampliar por primera vez la suspensión No.1, por un mes, toda vez que la Corporación Ambiental de Orinoquia (Corporinoquia) expidió la Resolución No. 500.36.18.1098 del 01 de agosto de 2018, donde su parte resolutive menciona las condiciones y requisitos que se deben proceder; sin embargo, este acto administrativo no otorga los permisos ambientales acordes al proyecto, por lo tanto, el municipio presenta los respectivos descargos ante la autoridad ambiental. Luego el 11 de septiembre de 2018 el contratista le solicita al interventor la viabilidad de una segunda ampliación a la suspensión No. 1, por un mes adicional, toda vez que Corporinoquia no ha emitido su pronunciamiento sobre el recurso de reposición interpuesto sobre la Resolución 500.36.18.1098 del 01 de agosto de 2018.

Acto seguid, el 29 de marzo de 2019 se realiza la primera prórroga del Contrato de Obra Pública No. 275 del 17 de abril de 2018 por un periodo de dos meses, debido que se observa inestabilidad en el terreno donde se va a hacer el tramo de la descarga final de la PTAR, además porque el tiempo establecido desde un comienzo no alcanza para terminar las tareas que se encuentran ejecutándose y seguir las actividades del proyecto que está pendiente, por lo que la fecha de terminación queda estipulada para el 30 de mayo de 2019.

Así mismo, el 30 de mayo de 2019 se realiza la segunda prórroga del contrato por un periodo de tres meses, debido a la solicitud de evaluar alcance al presupuesto para poder finalizar el proyecto, adicional se espera la modificación a la Resolución No. 01021 del 07 de marzo de 2019 expedida por el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) para el análisis del método que convenga económicamente para la culminación del proyecto. Con esta prórroga la fecha de finalización quedó para el agosto 30 de agosto de 2019; debido a la espera de la modificación de la Resolución expedida por INVIAS sobre el método constructivo y la presentación de actividades e ítems que no habían sido identificadas en el estudio previo lo que obedece a hacer ajustes técnicos jurídicos y económicos, razones por la cuales se solicita la suspensión No. 2 el 17 de julio de 2019. Finalmente se solicita un valor adicional al contrato de \$ 741.264.919.

El INVIAS después de un tiempo no ha hecho pronunciamiento alguno sobre el método de construcción de los cruces de vías, y está por ser una actividad importante para las demás actividades del proyecto se solicita la primer, segunda, tercera y cuarta ampliación a la suspensión No. 2 por 150 días en total, a lo que se realiza un cierre parcial el 13 de diciembre de 2019.

El supervisor del contrato otorga la suspensión No. 3 con plazo de noventa días el 30 de diciembre de 2019 en espera de las subsanaciones consideradas en el acta por motivo de garantizar el recurso económico para la adquisición de las cantidades no identificadas. Seguido, el 15 de julio de 2020 se suscribe la prórroga No. 3, por objeto de que aún no se encuentran estipulados los recursos para la terminación de la obra. Por consiguiente, se solicita una nueva prórroga con plazo de un mes, actualizando el plazo a 17 meses por las siguientes consideraciones técnicas (i) En el año 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró emergencia sanitaria a causa del COVID-19, lo que produjo el atraso del abastecimiento de

materia prima e insumos para la ejecución de la obra. (ii) Por condiciones climáticas se ve afectado el proyecto PTAR. (iii) Se presentan derrumbes y crecientes de quebradas en las vías, ocasionando inconvenientes para transportar al personal de la obra, y para la entrega de materiales y equipos para el proyecto PTAR.

Posteriormente el 18 de diciembre 2020 se solicita la cuarta suspensión por un plazo de cuarenta y cinco días, debido a que los proveedores FILTRACORP, empresa de soluciones en tratamiento de agua y CRONOS A.S.S.A.S encargada de suministrar las pantallas de plásticos reforzados con fibra de vidrio para el tratamiento de agua, comunican al contratista el cierre de las plantas de producción por cierre de fin de año, además manifiestan que las entregas se harán en la ciudad de Bogotá a mediados del mes de enero 2021.

Tabla 3.

Porcentaje de ejecución del contrato MA-LP-SI-003-2018

Descripción	Fecha	% ejecución
Acta Parcial No.1	16 de abril 2020	60 %
Acta Parcial No.2	25 de septiembre 2020	63.23 %
Acta Parcial No. 3	31 de octubre 2020	80%

Fuente: Elaboración propia con datos de SECOP II (2018)

Durante el proyecto se elaboraron tres actas parciales, las cuales indican el porcentaje de ejecución de la obra, información general del contrato y el estado financiero de la obra, para este caso se observa que en el acta parcial No 1, 2, y 3 presentan un porcentaje de ejecución del 60, 63.23 y 80 por ciento; sin embargo, en el informe de la Contraloría General de la República en revisión de la obra el 03 de marzo 2020 indican que el porcentaje ejecutado es un 50% del 100%.

Con relación al estado financiero de la obra, la siguiente tabla ilustra las condiciones en que han sido manejados los recursos durante el desarrollo del proyecto.

Tabla 4.

Estado Financiero del contrato MA-LP-SI-003-2018

Concepto	Valor
Valor inicial del contrato	\$ 4.184.786.988,00
Valor anticipo	\$ 2.092.393.494,00
Adicional	\$ 741.264.919,00
Pago Acta parcial No. 1	\$ 2.101.648.892,00
Pago Acta parcial No. 2	\$ 1.013.077.514,00
Pago Acta parcial No. 3	\$ 825.912.785,00
Saldo pendiente por ejecutar	\$ 985.412.716,00
Valor Final	\$ 4.926.051.907,00

Fuente: SECOP II contrato MA-LP-SI-003-2018

Con respecto a la tabla 4. el 21 de junio de 2018 el Municipio de Aguazul concede el anticipo del 50% estipulado en la cláusula quinta del contrato MA-LP-SI-003-2018 que equivale a \$2.092.393.494,00; por motivo de actividades e ítems no identificados se realiza un adicional de \$ 741.264.919,00; por medio de las actas parciales se recibieron pagos por un total de \$3.940.631.191,00 quedando un saldo pendiente por ejecutar de \$ 985.412.716,00.

No obstante, la Contraloría General de la República emitió un informe en el que indica la evidente falta de planeación y el hallazgo fiscal por el valor pagado al proyecto que para ese entonces ascendía a \$ 3.384.026.892,50, debido a que la entidad había pagado el 73,68% de los recursos al contratista; pero durante la auditoria se evidenció que el porcentaje de ejecución de la obra era de un 50% a lo que corresponde el pago de \$ 2.296.430.518,00 y una diferencia pagada sin soporte de ejecución del 23,28% que equivale a \$1.078.356.374,5.

El eficiente desarrollo del contrato estatal se basa en una serie de lineamiento que circuyen el principio de planeación, sin embargo, hay causas que conducen a que no se cumpla este principio en la actividad contractual. Por una parte, para el desarrollo transparente de esta actividad se deben ejercer controles que ayuden a un adecuado uso del presupuesto y se cumpla con el objeto contractual. No obstante, hay deficiencia de control tanto interno como externo. El artículo 26 de la Ley 80 de 1993 expone el principio de responsabilidad el cual se encuentra segmentado por servidores públicos y los contratistas; donde el servidor público está obligado a realizar controles, seguimiento y vigilancia al objeto contractual para su correcta ejecución en tiempo, dinero y calidad y así velar por los derechos de los actores implicados en caso de presentarse incumplimientos en el contrato, pero este ejercicio no ha sido tomado con la seriedad debida, puesto que muchas veces el supervisor del contrato no realiza los controles pertinentes como la solicitud e informes para verificar si lo que el contratista indica es lo que realmente se está realizando, a su vez no analizan si el desarrollo del contrato se encuentra por el camino indicado, tampoco se toman el tiempo de ir a revisar la ejecución de las obras o servicios, o muchas veces los entes estatales dan la responsabilidad de supervisor a personas que no tienen el conocimiento idóneo para el control de dicho contrato.

Además, existen controles posteriores que figuran en la actividad contractual por medio de entes de control que su función se enmarca en garantizar la eficacia del contrato y que no haya detrimento patrimonial. Estos controles permiten identificar las fallas e irregularidades que se presentan dentro del procedimiento; sin embargo, su gestión se basa en la implementación de medidas correctivas, lo que muchas veces puede indicar la prevención de ocurrencia de incumplimientos del contrato, pero de una forma tardía, ahora bien, muchas veces estos organismo de control se quedan cortos a la hora de cumplir con su trabajo y dejan pasar por

inadvertidos errores que puedan generar un efecto negativo en el presupuesto o en la finalidad del ejercicio contractual, lo que muchas veces el ciudadano se lleva a replantear la forma en que se deben cumplir sus funciones para evitar los problemas que continuamente se presentan en los contratos estatales.

Aparte de los anteriores controles se encuentra el de la interventoría donde su principal papel es el seguimiento técnico al contrato, pero muchas veces no exigen los lineamientos técnicos durante el desarrollo del contrato, a su vez, permiten que el bien adquirido no cumpla con las necesidades para el cual fue adquirido y hasta permiten que queden obras inconclusas y de mala calidad. Lo anterior, en motivo de obtener una ampliación de los contratos y así obtener mayores ingresos.

Otro control traído a colación es el control interno que reza en el artículo 65 inciso 3 de la Ley 80 de 1993 y establece “El control previo administrativo de la actividad contractual corresponde a las oficinas de Control Interno” (Ley 80, 1993, art. 65). Las oficinas de Control Interno ayudan a la prevención y mitigación de los errores de las actuaciones contractuales, no obstante, se ve reflejado la poca participación de esta área cuando el objeto contractual no cumple su fin, ya que no exigen, no realizan el respectivo seguimiento a los informes, estados de cuenta, pagos y demás. Muchas veces su actuar comienza cuando un ente de control realiza auditorias que dan conocimiento de las irregularidades que se presentan.

Para esta causa se sugiere que haya instrumentos efectivos que garanticen el control en tiempo real y obliguen a las entidades a subir la documentación requerida en los plazos, también se debe estimular al ciudadano en el control ya que al final son los únicos beneficiados o perjudicados

Otra de las causas de la ausencia del principio de planeación se basa en su desconocimiento, el ordenamiento jurídico desconoce la planeación como la columna vertebral del efectivo desarrollo y ejecución de los términos contractuales, la mayoría de veces limitan la planeación en la etapa precontractual y descuidan las demás etapas donde también debe hacer énfasis la planeación; en tal sentido esta actividad se debe desarrollar durante cada etapa del proceso y por ningún motivo las entidades y contratistas deben captar que se realiza únicamente en la etapa preparatoria, pues se ha visto que la planeación incursiona hasta el fin de la adquisición del bien o servicio requerido por la entidad.

Sin duda alguna, el no conocer la Ley no es motivo de omisión, por tanto, el desconocimiento del principio de planeación trae consecuencias como la suspensión y no ejecución del contrato, además al funcionario quién obró sin tener el conocimiento adecuado se establecerá el inicio de un control disciplinario y no habrá convicción del ciudadano frente al estado.

Otra casusa de gran impacto es la corrupción, la cual es vista como una amenaza al principio de planeación, porque se adquieren bienes o servicios que no son necesarios o a precios que son exagerados y no son acordes a los del mercado. Estos son ejercicios que se han reflejado desde hace muchos años, donde muchos gobernantes inflan los precios para poder sacar una gran parte del recurso a beneficio propio, esto en ocasión a que la ciudadanía no se pronuncia y deja pasar por alto este tipo de actuaciones. Por ello se deben recurrir a propuestas como el ejercicio de las buenas prácticas en estos procesos, esta causa va más allá de su regulación, esto empieza desde la ciudadanía donde se deben establecer controles efectivos para evitar este tipo de prácticas, además, se debe promover una cultura de transparencia y moralidad, donde se dé a conocer las consecuencias de incurrir en actividades corruptas.

En el contrato MA-LP-SI-003-2018 se observan falencias en el desarrollo del principio de planeación durante el proceso de contratación, una de las causales que materializó la suspensión fue por la flaqueza de los diseños ya que no tenían contemplado que en el área a excavar había unas líneas de flujo que pertenecen al operador de Ecopetrol. Posteriormente, se realizó la solicitud para una licencia ambiental a la Corporación Autónoma de la Orinoquia; sin embargo, la resolución expedida tuvo que ser modificada al determinar que los permisos ambientales no eran acordes a las especificaciones técnicas de la obra, lo que en su defecto refleja un mal uso al principio de planeación por presentar un atraso en la obra, en ocasión a la improvisación del estudio previo, además se evidencia la falta de conocimiento sobre la solicitud real de la licencia lo que provoca la suspensión de la obra por dos meses.

En ocasión a las anteriores causales la obra se vio interrumpida por un periodo de tres meses y diez días. Tiempo que pudo haber sido aprovechado para la correcta ejecución de la obra.

Nuevamente se da inicio a las actividades, pero aparece una nueva dificultad con el acceso al predio, porque anteriormente este terreno era utilizado para trabajos de granja donde existía un convenio entre Ecopetrol y la fundación Amanecer a lo que atrasa los trabajos de excavación y la construcción de la alcantarilla. En esta causal se observa también hubo una premura en el estudio previo, donde no especificaron las limitaciones del área que eran necesarias para el proyecto para hacer la respectiva solicitud de liberación del predio.

Durante la ejecución de la obra se realizaron unos ajustes a las estructuras, donde se debía realizar un cambio en el diseño inicial al haber actividades e ítems que no habían sido identificados, lo produjo un aumento para la entrega de la obra y un valor adicional a la obra por valor de \$ 741.264.921,00 a lo que se visualiza la falta de planeación en la etapa precontractual

en cuanto a los diseños al no tener previsto que los ítems que no habían sido identificados iban a ser esenciales para la ejecución de la obra, además estas cantidades eran mayores a las establecidas en el inicio del estudio previo, por lo que se tuvo que hacer una nueva evaluación financiera del alcance del proyecto, donde esta falta de planeación aumenta proporcionalmente el presupuesto.

Adicional a lo anterior, hubo ampliación de la suspensión hasta por cuatro veces con un tiempo de 150 días, la causa de ello fue por la espera de la comunicación por parte de INVIAS sobre el permiso de uso de la vía nacional a lo que incumple a la planeación en la etapa precontractual, por no tener el permiso necesario para poder realizar la actividad, lo que se evidencia que no hubo cumplimiento del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 el cual indica que los estudios previos deben contener el siguiente elemento “(...) El objeto a contratar, con sus especificaciones, autorizaciones, permisos, licencias (...)” (Decreto 1082, 2015, art. 2.2.1.1.2.1.1).

Debido al sobre costo por cantidades demás, hubo una suspensión por 90 días y una prórroga por 4 meses a causa de la espera por aprobación del presupuesto para cubrir los elementos faltantes, a lo que se evidencia una falta de experiencia y/o desconocimiento por parte de la persona que realizó el cálculo de las cantidades a necesitar en la obra y probablemente no se estudio la documentación disponible del proyecto.

El inicio de la pandemia en Colombia fue decretado por el Gobierno el 25 de marzo del 2020, dos meses después el Gobierno dio inicio a la reactivación gradual de algunos sectores económicos entre ellos el manufacturero; es decir que para noviembre, fecha en la que se solicitó la prórroga No.4 ya se contaba con gran parte de la reactivación económica del país, si bien es cierto las industrias no tuvieron el 100% del personal a disposición durante el año 2020 por

efecto de la emergencia sanitaria, pero el contratista tuvo alrededor de 4 meses para la planeación y reprogramación de la adquisición de la materia prima que se iba a utilizar para dar conclusión de la obra.

Por último, se produjo cierre por parte de los proveedores por ser fin de año, lo que impidió la adquisición de elementos faltantes para la obra e indican que estos se podrán adquirir en enero 2021 en esta suspensión se da evidencia a una falta de planeación ya que desde el 2018 se viene ejecutando el proyecto; es decir que tuvieron aproximadamente dos años para prevenir esta causal.

Conclusiones

Las principales causales de suspensión en el contrato MA-LP-SI-003-2018 obedece a la deficiencia de planeación en la etapa precontractual, lo que ocasiona suspensiones prorrogas y adiciones presupuestales durante el desarrollo de la obra.

Para una correcta ejecución contractual se deben establecer controles internos y externos, donde la prevención de que se presenten obras inconclusas o de mala calidad inicia en el interior de la entidad, sin embargo, en muchos casos se convierte en un control manipulable, es por ello que se relacionan actores como el ciudadano, servidores públicos, y entes de control para exponer hallazgos e inconformidades en el momento de adquirir un bien o servicio la vigilancia y control.

En los contratos de obra se deben elaborar con anterioridad y de manera minuciosa y con información completa los estudios previos que indiquen la necesidad que se desea cubrir, informes técnicos con el estudio y especificaciones técnicas de la obra, planos y diseños que sean completos, lo anterior para evitar que se presenten suscripciones de otro si durante el desarrollo del proyecto.

El producto de que las entidades públicas comentan errores y omisiones durante el ejercicio de planeación contractual, se verá reflejado en las siguientes etapas del proyecto, al presentarse hechos como nulidad o suspensión del contrato, ajustes a la realidad del bien o servicio, incremento en el presupuesto a causa de no identificar ítems o actividades, y el rompimiento del equilibrio económico.

De acuerdo a la presente investigación, las principales causas del principio de planeación, se debe a que no hubo un estudio previo bien elaborado, y la responsabilidad recae sobre la calidad de los diseños o documentos técnicos o la precisión sobre la cantidad de ítems, por lo

tanto, se sugiere que dentro del estudio previo se establezca como obligación del contratista, la elaboración de los diseños o estudios de factibilidad diferentes a los de la entidad contratante, aunque estos pueden ser modificados o adaptados.

En cuanto a la responsabilidad de la evaluación de riesgos que puedan ocurrir durante el proyecto, se recomienda que, durante la etapa precontractual, en los estudios previos la entidad tenga la obligación de realizar un análisis muy preciso sobre los potenciales riesgos que puedan repercutir el contrato, a la par con las posibles inferencias patrimoniales de los mismo y puedan ser asignados a cada una de las partes para que exista una conciencia sobre la incidencia económica y de desarrollo al omitirlos.

Adicionalmente, se debe robustecer los controles para el buen desarrollo de la actividad contractual, donde la responsabilidad no sólo quede en manos de supervisores como coordinadores y demás, sino que se eleve al nivel de directivos, donde se tenga establecidos manuales, programas o formatos para cualquier contrato que se vaya a realizar, así mismo, el supervisor del contrato debe disponer de controles permanentes para la toma de decisiones en un tiempo establecido, y la existencia de un flujo burocrático de la información para el seguimiento y soluciones oportunas.

Inclusive, es necesario el seguimiento al cronograma de actividades que se tiene planteado y a las reprogramaciones que se hagan sobre este para tener un control de los tiempos y de los posibles cambios que se puedan presentar en el proyecto.

Por último, la administración pública debe inculcar la capacitación constante frente a la normativa en las áreas que cumplen funciones de contratación, también debe contar con personal idóneo, capacitado y con conocimiento que den como un resultado un margen de error igual a cero. Como propuesta a esta causa la entidad se debe dotar de herramientas como manuales que

permitan brindar el conocimiento de la normativa, además de instrumentos que hagan más sólida la planeación.

Bibliografía

- Becerra, D. (2019). El principio de planeación en la contratación pública en Colombia. (Trabajo de grado, Universidad Santiago de Cali). Recuperado de:
<https://repository.usc.edu.co/bitstream/handle/20.500.12421/430/EL%20PRINCIPIO%20DE%20PLANEACION.pdf;jsessionid=7633798B00A1CF28C9ACE38C1BA60391?sequence=1>
- Colombia Compra Eficiente. (s.f.). Etapa precontractual: Principios de la contratación estatal. Recuperado de: <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sintesis/1-etapa-precontractual-principios-de-la-contratacion-estatal>
- Colombia Compra eficiente. (2014). Guía de garantías en Procesos de Contratación. Recuperado de:
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_garantias.pdf
- Colombia Compra Eficiente. (2014). Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación. Recuperado de:
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_manual_cobertura_riesgo.pdf
- Congreso de Colombia. (28 de octubre de 1993) Artículo 32 [Título II]. Estatuto General de la 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) Artículo 4 [Título I]. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y transparencia en la Ley 80 de 1993 [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) Ley de Transparencia y del Derecho al Acceso a la Información Pública Nacional [Ley 1712 de 2014]. DO: 49.084. Recuperado de:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 2 [Título I]. Recuperado de
<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 311 [Título XI]. Recuperado de
<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>

- Contraloría General de la República. (2020). Recursos de Inversión del Sistema General de Regalías departamento del Casanare Municipios de Aguazul y Orocué Recuperado de: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1902065/Informe+Final+029_AT_24_2020_Dpto_de_Casanare.pdf/6c0c21b5-ebe0-4f63-8b81-6fc9b9de1c15?version=1.0
- Fonseca, E., Cepeda, Z., Oliveros, L., Pardo, N. & Amaya L. (2020). Contratación Estatal. Recuperado de: <https://app.vlex.com/#vid/590688206>
- Moreno, R., (2015). Los constantes cambios en la regulación de la contratación estatal en Colombia y su problemática jurídica. (Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada). Recuperado de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/6273/LOS%20CONSTANTE%20CAMBIOS%20EN%20LA%20REGULACION%20DE%20LA%20CONTRACION%20ESTATAL%20EN%20COLOMBIA%20Y%20SU%20PROBLEMA%20JURIDICA.pdf?sequence=1>
- Presidente de la República (26 de mayo de 2015) Artículo 2.2.1.1.2.1.1 [Título I]. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019920>
- Secop II. (2018). Contrato MA-LP-SI-003-2018. Recuperado de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-21-676>
- Suarez Zuluaga, L. M. (2016). Alcances del Principio de Planeación en la Contratación Estatal, en sus dimensiones técnica, jurídica y Financiera. Recuperado de: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12029/LuisaMaria_SuarezZuluaga_MariaClara_VelezAmaya_2016.pdf?sequence=2&isAllowed=y