

**MANUAL DE BUENA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA EN LA ETAPA
PRECONTRACTUAL DE LA LICITACIÓN PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE LA
ESTRELLA**

Juan Diego Echavarría Sánchez

Edison Frey Osorio Hernández

Jesús Hernando Toro Toro

Universidad Autónoma Latinoamericana

Facultad de Posgrados

Maestría en Derecho Administrativo

Medellín

2017

**MANUAL DE BUENA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA EN LA ETAPA
PRECONTRACTUAL DE LA LICITACIÓN PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE LA
ESTRELLA**

Juan Diego Echavarría Sánchez

Edison Frey Osorio Hernández

Jesús Hernando Toro Toro

Asesores

Juan Gabriel Rojas López

Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas

Nataly Vargas Ossa

Magister en Derecho Administrativo

Universidad Autónoma Latinoamericana

Facultad de Posgrados

Maestría en Derecho Administrativo

Medellín

2017

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO:1 IDENTIFICACIÓN DE LA BUENA PRÁCTICA	5
1.1 Recolección de datos	7
1.2 Valoración de la necesidad de implementación de una buena práctica	7
CAPÍTULO 2: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN	14
2.1. El principio de planeación en la contratación estatal	15
2.2. El principio de planeación en el ordenamiento jurídico colombiano	16
2.3. Aproximación del alcance del principio de planeación en la contratación estatal, desde la Jurisprudencia del Consejo de Estado	21
CAPÍTULO 3: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA LICITACIÓN PÚBLICA	28
3.1 La licitación pública y sus características en el ordenamiento jurídico colombiano	29
3.1.1 Es un procedimiento objetivo, claro y reglado.	29
3.1.2 Es público.	30
3.1.3 Garantiza la igualdad de oportunidades	31
3.2 Etapas de la licitación pública	31
3.2.1 Etapa preparatoria	32
3.2.1.1 La incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo o en los Planes de Desarrollo Correspondientes	33
3.2.1.2 Existencia de disponibilidad presupuestal	34
3.2.1.3 Autorización al alcalde en materia contractual	39
3.2.1.4 Licencias y permisos	43
3.2.1.5 Análisis del sector	46
3.2.1.6 Análisis de riesgos	48
3.2.1.7 Estudios previos	50
3.2.1.8. Proyecto de pliego de condiciones	54
3.3. La publicidad en el SECOP	56
CAPÍTULO 4: IMPLEMENTACIÓN DEL MANUAL EN LA ALCALDÍA DE LA ESTRELLA	58
BIBLIOGRAFÍA	65
ANEXOS	67

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Procesos de licitación según año	8
Gráfico 2. Secretaría de despacho que realiza la licitación	9
Gráfico 3. Tiempo para consolidar los estudios previos.....	10
Gráfico 4.Causales de demora en la consolidación de estudios previos.....	11
Gráfico 5.Publicación en el SECOP de documentos expedidos en la etapa precontractual.	12
Gráfico 6. Tiempo para consolidar los estudios previos con el manual de buena práctica	60
Gráfico 7. Publicación en el SECOP de documentos expedidos en la etapa precontractual con el manual de buena práctica.....	60

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cuadro comparativo de estudios previos para la licitación pública y estudios previos para la contratación de mínima cuantía.....	52
---	----

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se enmarcó en lo que se denomina manual de buenas prácticas, el cual establece el conjunto coherente de acciones que han de tenerse en cuenta en el Municipio de La Estrella al momento de elaborar los estudios previos y demás documentos de la etapa precontractual de la licitación pública y fue adoptado por dicha entidad territorial mediante el Decreto No. 137 del 2 de diciembre de 2016, teniendo el trabajo en ese orden de ideas, una incidencia directa en el ejercicio práctico y cotidiano del derecho administrativo.

Las buenas prácticas son un intangible del organismo o entidad, es por tal razón que se hace necesaria su documentación para que hagan parte de la línea de acción de los servidores públicos y, de esta manera, facilitar la mejora de los procesos.

En las entidades públicas, se presenta usualmente una

Acción o un conjunto de acciones que, fruto de la identificación de una necesidad, son sistemáticas, eficaces, eficientes, sostenibles, flexibles, y están pensadas y realizadas por los miembros de una organización con el apoyo de sus órganos de dirección, y que, además de satisfacer las necesidades y expectativas de sus clientes, suponen una mejora evidente de los estándares del servicio.(Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual o del Desarrollo, 2009, s.p).

Desde la óptica del Derecho Administrativo, las buenas prácticas administrativas se circunscriben a la actividad administrativa desempeñada por las entidades u organismos que cumplen funciones públicas.

Por lo dicho, una vez se pudo establecer dentro de los procesos y procedimientos vinculados al sistema de gestión de la calidad en el Municipio de La Estrella, el problema relativo a la demora en la elaboración y consolidación de los documentos de la etapa preparatoria

y de la publicación de los documentos que se expiden con ocasión de dicha actividad precontractual, se establecieron sus causas y se construyó el manual de buenas prácticas.

El Municipio de La Estrella utiliza como principal instrumento para el cumplimiento de sus fines, todos ellos enmarcados en la Constituciónⁱ, la Leyⁱⁱ y el Plan de Desarrollo Municipal en concordancia con los Planes Departamentales y Nacionales de Desarrolloⁱⁱⁱ, el contrato estatal como producto de la aplicación de un procedimiento objetivo, claro y reglado.

Dicho procedimiento tiene regulación legal específicamente en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1474 de 2011 y en el Decreto 019 de 2012, además en su reglamento, el Decreto 1082 de 2015. Allí se establecen y regulan las modalidades de selección de contratistas: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y contratación de mínima cuantía.

En desarrollo de tales modalidades de selección, específicamente en la licitación pública, la entidad tuvo en el año 2013 desde el punto de vista externo, hallazgos por parte del ente de control fiscal que lo audita^{iv} y en el año 2015 desde el punto de vista interno, observaciones detectadas por parte de la Secretaría General^v, en lo que tiene que ver con algunas fases en la etapa precontractual, específicamente en el tiempo que tardan las distintas secretarías para consolidar los estudios previos y los estudios del sector, pues se estaban demorando un tiempo injustificado (hasta seis meses en algunos casos) entre la orden de elaboración del contrato por parte del jefe de la entidad y el inicio y desarrollo de la etapa precontractual propiamente dicha, esto es, con el acto administrativo de apertura del proceso, teniendo presente que el término máximo para esos efectos según documento denominado “procedimiento para la licitación pública” adoptado por la entidad a través del sistema de gestión de la calidad para ese momento, era de quince (15) días, pero no existía término para el trámite de la aprobación de los proyectos,

por lo que resultaba truncada esta primera etapa del proceso contractual.

Adicionalmente, se evidenció la necesidad de publicar más rápidamente los documentos que se expiden con ocasión del desarrollo del proceso de selección en el SECOP conforme lo establece el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, que permitiera a los operadores administrativos de la entidad, salvaguardar la ritualidad legal en el procedimiento, conciliando los principios de selección objetiva con el de celeridad.

Las causas que afectaban esta modalidad de selección en la etapa precontractual en dicha entidad estatal en el año 2013 que generó el informe externo y en el año 2015 el reporte por parte de la Secretaría General, se pueden resumir de la siguiente forma: Demoras en el reporte de información al Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP y en la página web de la entidad; tiempo injustificado de elaboración de los documentos precontractuales como el estudio previo, el certificado del banco de programas y proyectos y el estudio del sector entre el momento de la orden de elaboración por el ejecutivo municipal y la entrega de los mismos por parte del nivel directivo a la oficina jurídica, para darle trámite a la consecución del fin pretendido con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

Identificadas las causas, se mejoraron los tiempos de ejecución en dicha gestión precontractual que permitieron establecer acciones y directrices que posibilitaron su eliminación, implementando un proceso y un procedimiento que brinda celeridad, economía y publicidad a la actuación precontractual de los procesos de licitación pública que lleva a cabo la entidad y que se ven finalmente reflejados en el manual que documenta, diseña un procedimiento e institucionaliza la buena práctica administrativa.

Es importante anotar que la primera parte del presente trabajo contiene una descripción de lo que contempla la actuación administrativa preparatoria en la licitación pública y que se desarrolla en dos fases que recogen lo expuesto por Dromi (1995) una interna y otra externa.

La primera de dichas fases es previa al procedimiento administrativo de selección y la desarrolla internamente la entidad administrativa. Comprende, entre otros aspectos, la identificación de la necesidad que requiere satisfacer la administración, la forma en que la debe suplir la necesidad, la identificación del proceso de selección apropiado, la solicitud de autorizaciones, la realización de los estudios previos, de los estudios del sector, la consulta de los precios del mercado, la elaboración del proyecto de pliego de condiciones, etc., y la segunda fase (la externa) es la etapa precontractual propiamente dicha, que inicia con el acto administrativo de apertura del proceso de selección, que es aquel por medio del cual la administración declara o exterioriza, con fuerza vinculante, la voluntad de iniciar un procedimiento administrativo orientado a escoger a su contratista (artículo 30, numeral 1, Ley 80 de 1993)..

Conforme a lo anterior, se analizó la primera fase que conforma la etapa preparatoria de la licitación pública como modalidad de selección de contratistas y se respondió al planteamiento ¿Cómo se pueden mejorar los tiempos de ejecución de la primera fase de la etapa precontractual de la licitación pública en el Municipio de La Estrella?, previa identificación de la buena práctica.

CAPÍTULO: 1 IDENTIFICACIÓN DE LA BUENA PRÁCTICA

La buena práctica administrativa se llevó a cabo en la Alcaldía del Municipio de La Estrella, entidad territorial del orden local, que contó con el aval del nivel directivo de la institución en cabeza de su representante legal^{vi}, y con la articulación y participación de los secretarios de despacho en virtud de las facultades de delegación dispuestas por el Alcalde Municipal en los términos de la Ley 80 de 1993 y la Ley 489 de 1998.

Es importante aclarar que en estricto sentido no se identificó en dicha entidad territorial una buena práctica, sino la necesidad de implementar o crear una buena práctica, es decir identificada la necesidad, se creó la buena práctica y se evaluó su aplicación para calificarla como buena práctica.

Por tal razón, se ideó e implementó con la participación del grupo de trabajo descrito, un proceso y un procedimiento que permitiera brindar celeridad, economía y publicidad a la actuación precontractual en los procesos de licitación pública de la entidad, y que garantizara la ejecución del Plan de Desarrollo y el cumplimiento de su objetivo misional, cual es,

Orientar su gestión hacia el logro del desarrollo económico y social de los ciudadanos y ciudadanas, a través de la oferta de bienes y servicios que impacten favorablemente en la disminución de la pobreza, las desigualdades sociales y la exclusión, dando aplicación a una política de buen gobierno y de participación efectiva de los ciudadanos. (Manual Sistema Integrado de Gestión, mayo 15 de 2014, Municipio de La Estrella).

Los criterios que garantizan el ejercicio de la buena práctica son los correspondientes a los principios de planeación, celeridad, economía y publicidad, con el cumplimiento de tiempos y plazos por parte de los funcionarios competentes en llevar a cabo cada una de las actuaciones de la etapa precontractual en su primera fase.

- Principio de planeación: Recoge las exigencias hechas por el legislador: 1) planeación técnica del contrato (elaboración de proyectos), 2) planeación presupuestal del contrato, 3) estudios previos, 4) análisis del sector, 5) obtención de permisos y licencias, 6) elaboración de los proyectos de pliegos de condiciones. (Ley 80 de 1993. Artículo 25, numerales 6, 7, 12).
- Principio de celeridad: El procedimiento precontractual que lleva a cabo el Municipio de La Estrella como entidad territorial, es un procedimiento administrativo, que como tal está sujeto a los principios que rigen la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, entre ellos el principio de celeridad.
- Principio de economía: La licitación pública y en general toda modalidad de selección debe desarrollarse mediante los procedimientos y etapas estrictamente necesarias que permitan la selección de la propuesta más favorable para la entidad.
- Principio de publicidad^{vii}: La entidad debe dar a conocer todos los actos expedidos con ocasión del trámite de la etapa precontractual con el propósito que sean oponibles, vinculantes y controlables a los interesados en el proceso. Este criterio permite fortalecer y hacer real la eficacia de otros principios como el debido proceso y la transparencia en el proceso de selección de contratistas.

El presente trabajo se limitó al estudio del principio de planeación por su importancia y alcance; además por tratarse del principio que compromete el aporte con la buena práctica y por ser el directamente comprometido en la fase precontractual.

También se abordó el análisis de criterios jurisprudenciales y doctrinarios para analizar y profundizar los principales aspectos de la etapa precontractual de la modalidad de selección de contratistas denominada licitación pública. En dicha etapa se resalta, tal y como se indicó en el planteamiento descriptivo, la incorporación del gasto en el plan municipal de desarrollo,

identificación de la necesidad, estudios previos, análisis de riesgos, análisis del sector, disponibilidades presupuestales, autorizaciones para contratar, elaboración de proyecto de pliegos de condiciones, publicidad de los documentos precontractuales, entre otros.

1.1 Recolección de datos

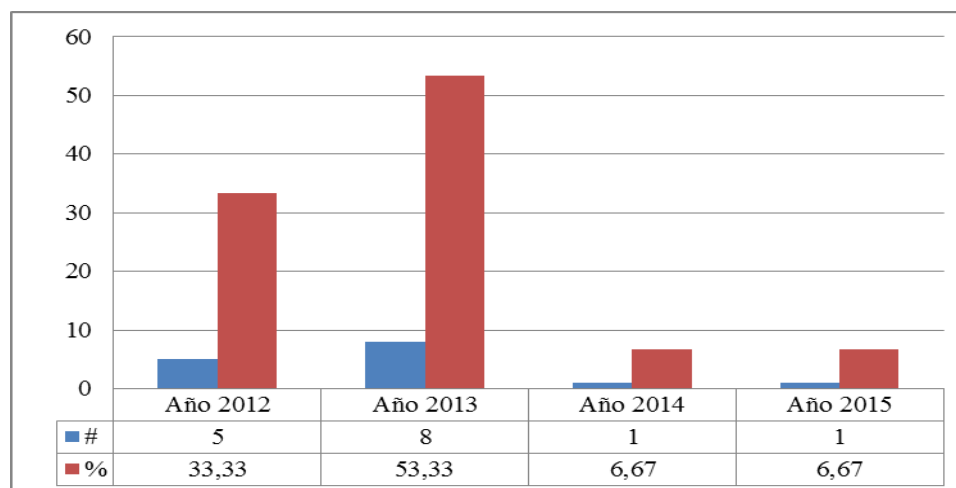
El representante legal del Municipio de La Estrella otorgó el aval para la elaboración del manual de buenas prácticas administrativas con fines estrictamente académicos, pero con el propósito de ser implementado en la entidad, motivo por el cual se expidió el Decreto No.137 del 2 de diciembre de 2016 *“Por el cual se adopta un manual de buenas prácticas administrativas en la licitación pública”* para lo cual se tuvo acceso a los expedientes contractuales derivados de los procesos de licitación pública del período de gobierno 2012 -2015. A partir de los expedientes analizados, fue posible constatar los hallazgos relativos a los retrasos en la etapa precontractual, en lo relativo a la publicación oportuna de la información, llevando a cabo entrevistas y reuniones con los funcionarios del nivel directivo.

1.2 Valoración de la necesidad de implementación de una buena práctica

A continuación, se presenta la relación de la información obtenida después de recoger y analizar los procesos de contratación a través de la modalidad de selección de licitación pública, adelantados por el Municipio de La Estrella en la vigencia 2012-2015, período de tiempo elegido para el fin propuesto, por los siguientes motivos: 1) Fue un período de gobierno completo que se materializó en un Plan de Desarrollo y que se ejecutó durante esos años y 2) Por el interés del representante legal de dicho ente territorial, por hacer más eficiente la administración municipal, en su período de gobierno y en el de los mandatarios posteriores.

En la Gráfico 1, se observa que el mayor número de procesos de selección a través de la modalidad de licitación pública, se llevaron a cabo en el año 2013 con un 53,33%, seguido del año 2012 con 33,33% y con un porcentaje inferior en los años 2014 y 2015 con sólo un 6,67%.

Gráfico 1. Procesos de licitación según año

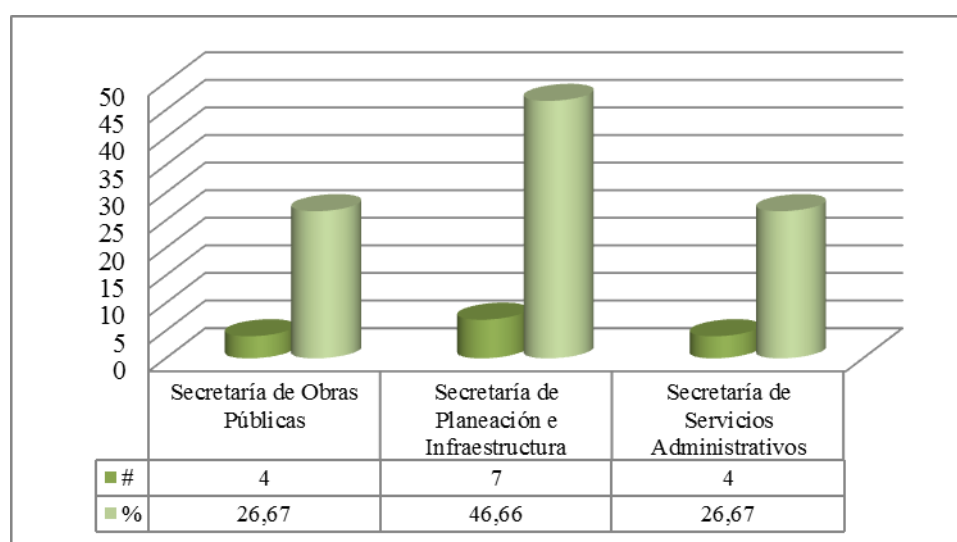


Fuente: Elaboración propia

En el año 2013, se refleja un mayor número de procesos de licitación pública y por lo tanto de ejecución del Plan de Desarrollo y consecuente con ello del Presupuesto Público, lo que a su vez generó una mayor satisfacción de las necesidades públicas. Los dos últimos años de gobierno se presentaron menos licitaciones públicas, por cuanto la mayor parte de recursos estaban comprometidos en grandes obras, como la construcción del palacio municipal, construcción del hospital, construcción del polideportivo de la Tablaza, construcción del intercambio vial de la calle 77 Sur, entre otras. Para el resto del periodo, se logró la ejecución de las mismas y el normal funcionamiento de la administración pública, indicó en entrevista realizada a la Secretaria de Obras Públicas del Municipio, ingeniera Ana María Ríos Restrepo, el 18 de enero de 2016.

Es de anotar que el mayor porcentaje respecto a la secretaría de despacho, que adelantó el proceso de licitación pública, correspondió a la Secretaría de Planeación e Infraestructura, con un 46,66%, lo que equivale a 7 procesos de selección. Le sigue en orden descendente con un mismo porcentaje, la Secretaría de Obras Públicas y la Secretaría de Servicios Administrativos con un 26,67%, así se evidencia en el Gráfico 2, que a continuación se expone.

Gráfico 2. Secretaría de despacho que realiza la licitación



Fuente: Elaboración propia

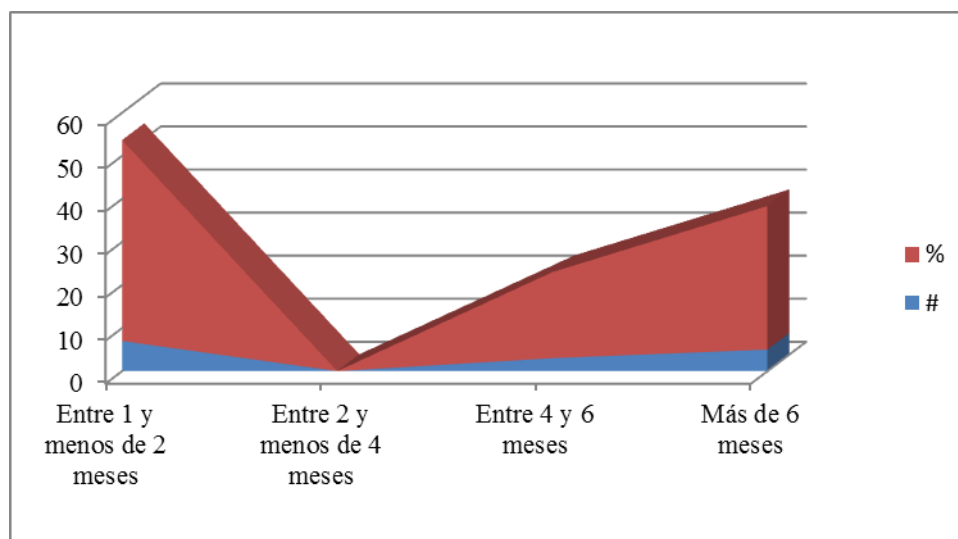
La secretaría que más procesos licitatorios desarrolló fue la de Planeación e Infraestructura, lo que permite concluir que hubo una inversión alta en materia de infraestructura física y de modernización del territorio.

Cabe aclarar que se invirtieron recursos importantes en otros programas sociales como la salud, educación, seguridad y deporte, entre otros, pero no se evidencian procesos licitatorios; toda vez que se contrató a través de otros mecanismos de selección como son: la selección abreviada y la contratación directa, según manifestaron los secretarios de despacho que intervinieron en la implementación de la buena práctica.

Por otro lado, con relación al tiempo para consolidar los estudios previos, según documento denominado “*Procedimiento para la licitación pública*” adoptado por la entidad a través del sistema de gestión de la calidad para ese momento, el término de quince (15) días es considerado como eficiente.

De la información analizada, fue posible establecer los siguientes periodos:

Gráfico 3. Tiempo para consolidar los estudios previos



Fuente: Elaboración propia

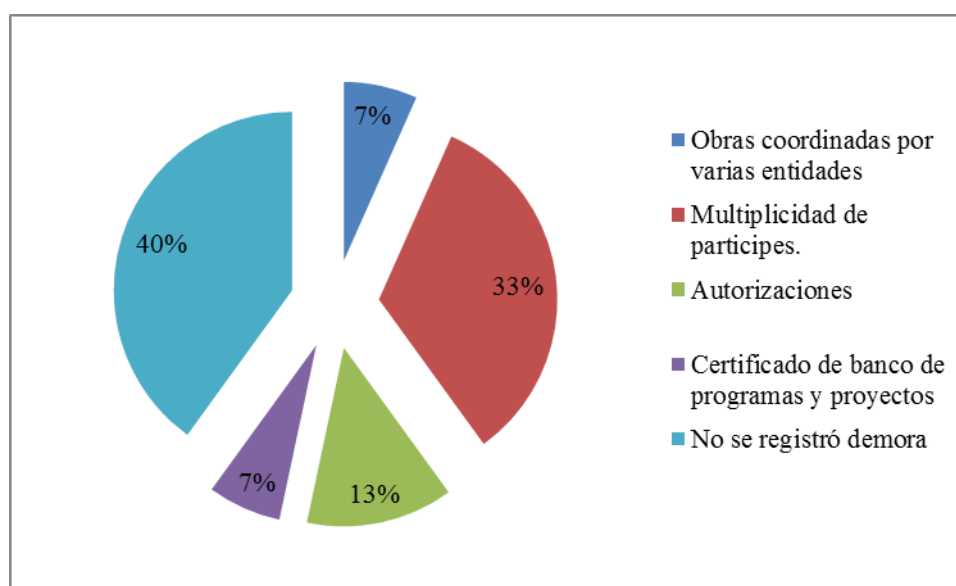
Con base en lo descrito en el Gráfico 3, el tiempo que tardaban las distintas secretarías para consolidar los estudios previos oscilan en un porcentaje de 46,67%, donde se toman entre uno y menos de 2 meses, seguido por el 33,33% cuando se tardan más de 6 meses, por su parte el 20% de los trámites licitatorios adelantados, se dedicaron a consolidar los estudios previos.

Bajo las cifras descritas, y teniendo en cuenta que el tiempo prudencial establecido por el documento de licitación pública antes mencionado y adoptado por la entidad a través del sistema de gestión de la calidad para ese momento, es posible establecer que las distintas secretarías de despacho incurrierán en mora en la confección de los estudios previos, cuando sobrepasan los

quince (15) días, por lo que correlativamente, es posible afirmar que el 100 % incumplían con la labor encomendada, ello sin observar las razones en las que pueda explicarse dicho retardo, las cuales se describen posteriormente.

En cuanto a los motivos que originan la mora en el cumplimiento del tiempo de quince (15) días, se indagó con los secretarios de despacho responsables de los procesos de selección revisados. Con base en dicha información se identificaron tres (3) razones, como se describe en el Gráfico 4

Gráfico 4. Causales de demora en la consolidación de estudios previos



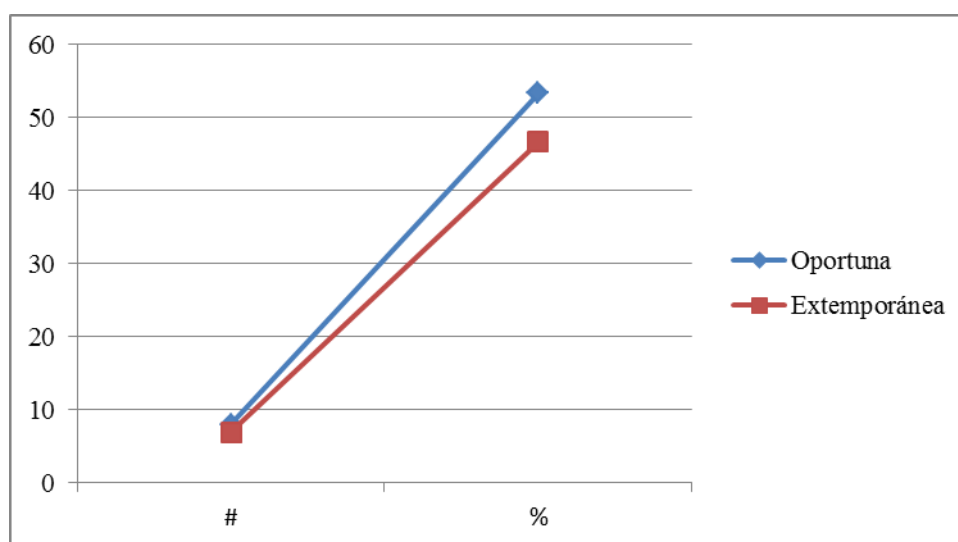
Fuente: Elaboración propia

Una vez analizados los expedientes contractuales en el Municipio de La Estrella, en los que se adelantó licitación pública, se pudo detectar que el 60% de ellos tuvieron demora en la consolidación de los estudios previos, mientras que el 40% no registró demora alguna. Los motivos encontrados obedecen en un mayor porcentaje, el 33% a la multiplicidad de participantes en el proceso de selección, seguido de la necesidad de autorizaciones en un 13 %, y

finalmente en un 7% a obras coordinadas por varias entidades y la expedición del certificado del banco de programas y proyectos.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015, la publicación de los documentos del proceso y los actos administrativos del proceso de contratación, incluidos claro está, los expedidos en la etapa precontractual deben ser publicados dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, en el caso bajo estudio, un 46,67% resultó ser extemporáneo.

Gráfico 5. Publicación en el SECOP de documentos expedidos en la etapa precontractual.



Fuente: Elaboración propia

De la información obtenida, se concluyó que en el segundo año de ejecución del Plan de Desarrollo de la vigencia 2012-2015, se presentó el mayor número de procesos de licitación pública y fueron adelantados por la Secretaría de Obras Públicas, lo que permitió una mayor satisfacción de necesidades de la comunidad en el ámbito de infraestructura física. Sin embargo, se observó que hubo una demora en un alto porcentaje de las licitaciones en la etapa precontractual, específicamente en la consolidación de los estudios previos, originada en la multiplicidad de participantes en el proceso de contratación, la necesidad de autorizaciones, la

expedición del certificado de banco de programas y proyectos y la coordinación con varias entidades.

CAPÍTULO 2: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN

La planeación es uno de los principios fundamentales para el éxito de toda organización, bien sea pública o privada, y en este sentido se pretende iniciar el desarrollo del presente capítulo con una aproximación conceptual de lo que se entiende por dicho principio. Luego de la definición general, se hará una precisión de su inclusión en los procesos contractuales, para terminar, auscultando en el ordenamiento jurídico colombiano y así determinar las normas que imponen la obligación de planear toda actuación contractual.

Planear implica tener uno o varios objetivos en común, en suma, a las acciones requeridas para culminar con éxito la meta propuesta; pues planear no es más que pensar el futuro deseado y en aras de lograr allanar el camino se deberán tomar decisiones adecuadas, oportunas y necesarias; optimizando para ello recursos humanos, físicos y económicos.

En este orden de ideas, la planeación es un principio que no solo inspira el ordenamiento jurídico de un país, sino que es una herramienta necesaria e indispensable para lograr el cumplimiento de las metas de cualquier organización.

Así las cosas,

La planeación es el origen y al mismo tiempo la base para la toma de decisiones. Es igualmente la herramienta principal para el logro de los fines que se trazan en cualquier organización. Por lo tanto, esta es esencial en el manejo de esa gran organización llamada Estado, por lo que se requiere que su aplicación sea eficaz y eficiente, y la eficacia de un proceso de planeación está directamente ligada a la consecución de sus objetivos, en un tiempo razonable y a un costo racional y posible. (Martin, 2005, Asesor Especial del Secretario Ejecutivo de la CEPAL para la dirección del ILPES.)

2.1. El principio de planeación en la contratación estatal

Una vez definida la planeación desde un punto de vista general, se pretende definirla desde una posición más específica y referida a la Contratación Estatal Colombiana, razón por la cual nos permitimos transcribir la posición del tratadista Benavides (2014),

La planeación o planificación de la actividad contractual se orienta hacia el respeto de reglas –en su mayor parte- elementales de gestión (tanto pública como privada), cuya realización efectiva es esencial para lograr los cometidos de la contratación. Las manifestaciones de la planeación, que la jurisprudencia ha calificado de verdadero principio, aunque no esté así enunciado en la Ley 80/93, están incluidas como expresiones del principio de economía. Las entidades deben valorar previamente la conveniencia del contrato a celebrar (art. 25, núm. 7.) y respetar las reglas presupuestales sobre la disponibilidad y registro del gasto, así como las relacionadas con los compromisos de más de un año fiscal (núm. 6.) De igual manera, el texto original exigía la correcta elaboración de estudios, diseños y proyectos requeridos, con la debida antelación al proceso de selección de los contratistas (núm. 12), objetivo que fue reforzado por una reforma de 2011 (Ley 1474/11, Art 87). Una correcta planificación de la futura contratación será esencial para propender hacia el logro de los objetivos y fines de la gestión contractual de la administración. El respeto de la planeación es así una condición fundamental de la eficacia. (P. 219).

Además, Expósito (2003), menciona que,

La planeación, para el tema que nos ocupa, básicamente puede definirse como una herramienta para la gestión contractual pública, que implica que todo proyecto que pretendan adelantar las entidades públicas debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica; con ello se pretende dar aplicación a la

racionalidad del gasto público en concordancia con las necesidades públicas en un momento determinado, razón por la cual, previamente a la ejecución de un contrato, la administración debe efectuar los estudios de factibilidad, proyectos e investigaciones necesarios para determinar su conveniencia, necesidad, oportunidad y valor aproximado de acuerdo con la fluctuación y estado del mercado.

Lo anterior significa, que este postulado debe estar presente antes de la iniciación del procedimiento de selección, es decir, desde el momento mismo en que la Administración Pública siente la necesidad de contratar porque existe la carencia, y a través de la institución contractual la suple. (p. 588).

2.2. El principio de planeación en el ordenamiento jurídico colombiano

Una vez conceptualizada la definición de planeación desde el punto de vista general y contractual, se hace necesario resolver el siguiente interrogante ¿Qué norma Constitucional, legal o reglamentaria se ocupa del principio de planeación?

Para resolver el cuestionamiento, se recopiló la posición de algunos doctrinantes, en tanto refieren normas que obligan planear el contrato estatal, para luego acercarse a la conclusión de obligatoriedad que impone la Constitución y la Ley.

Para Serrano (2015) la Planeación,

Es la primera etapa del proceso de contratación, mediante ella las entidades estatales viabilizan desde el punto de vista técnico y económico las obras, bienes y servicios que requieren para cumplir con los cometidos que de acuerdo a sus funciones les corresponde. Dentro de esa fase se debe realizar la elaboración de estudios y documento previos, los cuales deben contener el análisis de riesgos previsibles, también se debe publicar el proyecto de pliego de condiciones, acoplar los estudios y documentos previos; en suma,

esta etapa se inicia, como bien lo señalo uno de los tantos proyectos que se elaboraron para reformar el decreto 734 de 2012, con la identificación de la necesidad de la entidad estatal reflejada en el plan anual de adquisiciones, es decir, comprende la elaboración del plan anual de adquisiciones y llega hasta la fecha en que se decide abrir o no el proceso de contratación.(p.96).

Por otra parte, esa primera etapa del proceso, es fundamental, como bien lo indica Santofimio (2005),

La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no solo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad. (p.144).

De igual manera, Villar Palasí y Villar Ezcurra citado en Santofimio (2005), agrega que:

La Planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato. Es aquí, en este período, donde el principio de legalidad se manifiesta de manera más intensa por actuar en forma de vinculación positiva a la ley, es decir, porque las exigencias del legislador son especialmente expresas y claras para el operador. (p. 145).

Con la debida antelación a la apertura del proceso, se deben estructurar los estudios previos, los cuales son el soporte para la elaboración del proyecto de pliego y el pliego de condiciones, incluido el contrato.

En este punto de los estudios previos, expresa el doctrinante Palacio Hincapié (2014) que:

Para evitar que las contrataciones se hicieran sin ninguna planeación, la Ley 80 de 1993, obligó a las entidades a que previamente a la iniciación de un procedimiento de selección de un contratista, con base en el principio de economía, realicen los estudios técnicos, los diseños y planos necesarios, la obtención de las licencias y autorizaciones establecidas por la ley, los estudios para determinar la conveniencia o inconveniencia de la contratación, los estudios económicos para determinar de dónde saldrán los recursos financieros para la ejecución del contrato, los estudios de impacto ambiental y social de la obra, los estudios de los precios del mercado, y por supuesto, la elaboración de los proyectos de pliegos en los que se determinen todas las condiciones de ejecución del objeto a contratar. (p.227).

De nuevo, expresa Palacio (2014) que para efectos de los estudios:

Se deben consultar los precios del mercado, acudir al SICE (Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal), creado por la Ley 598 del 2000, consultar el Registro de Proponentes para determinar si existen personas con capacidad de ejecutar el contrato, elaborar los planos y diseños que se requieran, obtener las licencias y autorizaciones legales, Etc. (p.228).

En este aspecto es de advertir que el SICE ya no existe y por lo tanto, tampoco se hace necesario su consulta. La Ley que lo creó, 598 de 2000, fue derogada por el artículo 222 del Decreto Ley Antitrámites 019 de 2012.

Dicho artículo 222 dispuso: “Supresión del SICE, gratuidad y sistema de análisis de precios”. Derogase la Ley 598 de 2000, la cual creó el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación estatal, SICE, el Catalogo Único de Bienes y Servicios CUBS, y el Registro

Único de Precios de Referencia PURF, de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública.

En desarrollo del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, la Contraloría General de la República podrá obtener un análisis de precios de mercado de valor de los contratos que se registran en los sistemas de información o en los catálogos existentes sobre la contratación pública o privada, nacional o internacional; en virtud de lo cual, existirán los sistemas de registros de precios de referencia y los catálogos que las necesidades de análisis de precios aconsejen, para racionalizar la vigilancia a los precios de la contratación. (Presidencia de la República, 2012).

En este punto se advierte que si bien era una herramienta que pretendía estructurar una adecuada planeación en la conformación del contrato estatal, se tendrá que decir que la realidad fáctica nunca funcionó adecuadamente; toda vez que las entidades acudían al sistema y por lo general no estaba en funcionamiento o no contenía los bienes y servicios requeridos por la entidad, razón por la cual solo se acudía a ella como un requisito normativo mas no como una herramienta que coadyuvara a establecer un estudio real del mercado.

Corolario de lo anterior se predica que el principio de planeación garantiza el respeto por el Estado Social de Derecho pregonado desde la norma constitucional colombiana; toda vez que las actuaciones estatales deben estar previamente determinadas por la ley, en suma al deber de propender por la satisfacción del interés general de todos los habitantes del territorio Colombiano, lo que tácitamente conlleva a planear todas las actuaciones que se pretenda desarrollar desde el ente Estatal.

En otras palabras, este principio tiene una relación directa con los principios de la supremacía del interés general y legalidad. Con el primero de ellos, en el sentido de que la

Constitución Política en el artículo primero, establece que Colombia está fundada entre otros, en la prevalencia del interés general y en el artículo segundo que enlista los fines esenciales del Estado, que la misma Ley 80 de 1993 también consagra en el artículo tercero al referirse a los fines de la contratación estatal

En este orden se tiene que la planeación está regulada en la Constitución Política de Colombia en los siguientes artículos: art. 1. Colombia es un Estado Social de derecho, art 209. Función administrativa del Estado Colombiano, art. 339 y ss. De los planes de Desarrollo; Ley 80 de 1993: art. 25 del principio de economía, art. 26 del principio de responsabilidad.

Lo anterior exige la implementación del principio de planeación en todas las actividades del Estado y más concretamente en las contractuales; toda vez que desde el nivel Constitucional se habla del sometimiento al Estado Social de Derecho y en el mismo texto se establece que la forma de satisfacer necesidades de carácter general es a través de la contratación estatal que deberá estar enmarcada dentro de los planes de desarrollo.

En últimas, el Estatuto Contractual en los principios de economía y responsabilidad, establece la imposibilidad de la existencia de un contrato sin disponibilidad presupuestal, análisis de conveniencia, autorizaciones, estudios y diseños, compromisos presupuestales, pliegos de condiciones etc., lo cual lleva a concluir necesariamente que todos estos elementos no son más que la aplicación del principio de planeación.

2.3. Aproximación del alcance del principio de planeación en la contratación estatal, desde la Jurisprudencia del Consejo de Estado

No son inmediatamente recientes los pronunciamientos que se conocen desde el seno del Consejo de Estado y que se ocupan de la planeación en términos de principio orientador. Desde el año 2013 el máximo órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa ha incrementado sus providencias y, sin duda alguna, el sitio de importancia que se le otorga en materia de contratación estatal no es de poca monta, y por ello no se desconoce su trascendencia en los actos contractuales que son regulados por las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1474 de 2011 y la reglamentación nacida para su desarrollo. (Decretos 019 de 2012 y 1082 de 2015 entre otros).

Siendo la Ley 80 de 1993 un estatuto de principios que orientan el actuar en la contratación estatal, es menester advertir que el principio de planeación, pese a no estar regulado de forma específica en esta norma, el mismo se infiere de las siguientes disposiciones: artículos 209, 339 y 341 constitucionales; numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2° del Decreto 01 de 1984 a su vez modificada por la Ley 1437/2011 artículo 3°.

Coherente con lo antedicho, la Ley 1474 de 2011, conocido como el Estatuto Anticorrupción, en el artículo 87 fija el concepto de la maduración de proyectos, disposición esta que sin lugar a dubitación tiene estrecha conexidad con el principio de planeación, pues en el sentido literal la disposición consagra:

ARTÍCULO 87. MADURACIÓN DE PROYECTOS. El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así:

12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.

Si nos detenemos en el contenido del artículo 13 del estatuto contractual, encontramos una importante remisión a regulaciones comerciales y civiles, y podemos deducir que el principio que nos ocupa se desarrolla también en escenarios normativos que reconocen la sistematicidad del ordenamiento jurídico:

Artículo 13. De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley

Se concluye aquí que los efectos de desacatar el principio de planeación igualmente están previstos en las normas del código civil como a su vez del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

Hechas estas consideraciones, el principio de planeación hace referencia a todos aquellos actos preparatorios que realizan las entidades estatales en una actuación precontractual, encaminadas a establecer de manera clara e inequívoca la necesidad que se pretende satisfacer con la actuación contractual, de tal forma que se satisfaga el mandato del artículo 3 de la Ley 80

de 1993 en torno a los fines que persigue el proceso al adquirir un bien o un servicio para la entidad contratante, que no pueden ser otros que satisfacer las necesidades de la parte contratante en el marco general previsto en la Constitución Nacional bajo la premisa de la garantía del interés general y la prosperidad general, entre otros principios.

Es claro entonces que en materia de contratación estatal no es admisible la improvisación, por cuanto los trámites y procesos contractuales todos deben ser coordinados, habida consideración que en materia administrativa todas las actuaciones son regladas. Prueba de ello es que el decreto 111 de 1996 establece la necesaria obligación de contar con los recursos que permitan la realización y satisfacción de la necesidad planteada con la contratación a realizar y que su inobservancia genera investigaciones de carácter disciplinario en los términos que regula la Ley 734 de 2002, artículo 49 numeral 22, que tipifica como falta disciplinaria: “Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o en exceso del saldo disponible de apropiación o que afecten vigencias futuras, sin contar con las autorizaciones pertinentes”

El ordenamiento jurídico colombiano también está integrado por el Decreto 1082 de 2015 y en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. la norma, en idéntico sentido, prescribe la obligación de elaborar unos estudios previos con el fin de determinar la necesidad a satisfacer y cuál será el objeto a ser contratado. Los estudios previos de contera involucran contar con los análisis y diseños necesarios que permitan establecer la viabilidad del proyecto, previa a la elaboración de los pliegos en la forma que determina el artículo 30 de la ley 80 de 1993 modificada por la Ley 1150 de 2007.

Es claro entonces que el artículo 25 literal b) de la Ley 80 de 1993 regula la obligación de establecer reglas claras y objetivas que permitan la selección de la oferta más favorable sin que

en la misma se valoren condiciones subjetivas a la luz de lo dicho en la ley 1150 de 2007 artículo 5to.

Lo dicho nos lleva a establecer que el principio de planeación constituye un deber de la administración, por cuanto corresponde bajo el resorte de sus obligaciones una correcta administración y desempeño de las funciones públicas en los términos del artículo 209 de la Carta Fundamental.

También es importante recordar que el Decreto 1082 de 2015 exige que la entidad estatal, previo al inicio de la actuación contractual, haga un análisis del sector a fin de que su actuar responda a criterios de diligencia y coherencia, de forma que resulte adecuada y proporcionada en procura de alcanzar el fin pretendido y se establezcan y conozcan las condiciones del mercado.

Queda claro que el principio de planeación no es un capricho del legislador, pues es evidente la utilidad que ofrece en la necesaria satisfacción de las necesidades del proceso contractual y de la entidad que lo desarrolla, por lo que la improvisación, imprudente o no, se encuentra proscrita en estos quehaceres administrativos.

Párrafos arriba quedó plasmado que el Consejo de Estado se ha ocupado en numerosas oportunidades al principio de planeación, pero sus fallos no siempre se han emitido de forma unificada y se ha generado gran inquietud en la comunidad académica y judicial por sus pronunciamientos disimiles. Veamos el siguiente escenario:

La Sección Tercera del Consejo de Estado, plantea una posición distinta a la establecida por dicha corporación durante el devenir de los años, y ha proferido varios fallos en los cuales se han defendido tesis opuestas.

La postura de la Sección Tercera, establecida en la sentencia del veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013), radicación número: 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315), Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, consiste en decidir que los contratistas también son responsables por el desacato al principio de planeación contractual, y por tanto debe advertir igualmente las deficiencias a este respecto y consecuentemente deberá abstenerse de celebrar el contrato cuando existan fallas en este principio. En este orden de ideas, no podrá el contratista mas adelante reclamar reconocimiento y pago de derechos económicos cuando se viola este principio en tanto constituiría “apropiación indebida de los recursos públicos”, y se constituye en objeto ilícito que da origen a una sanción de nulidad del contrato.

Siguiendo el discernimiento de la Sección Tercera, el contrato celebrado con inobservancia del principio de planeación soporta una calificación de objeto ilícito al conculcar las normas que regulan el mismo, siendo inobjetable que las actuaciones contractuales deben ser debidamente planeadas, todo ello soportado en los artículos 1519 y 1741 del código civil, así como lo previsto en los numerales 2º y 3º del artículo 44 de la Ley 80 de 1993.

Las decisiones que se expresaron en los términos anteriores fueron proferidas, como ya se ha reiterado, por la Sección Tercera del Consejo de Estado en un periodo de tiempo comprendido entre abril y junio de 2013.

Los reparos que el Magistrado Gil Botero ha formulado a esas determinaciones de la sección se inscriben en que no es dable aceptar que se establezcan nuevas cargas al contratista, convirtiéndolo o asignándole una posición de garante del accionar omisivo de la administración. Incluso a juicio del jurista que salva su voto, la tesis a la que se opone representa que el contratista en calidad de colaborador del Estado responda por situaciones que no le competen y en las cuales no ha tenido ninguna participación o responsabilidad de configuración.

En el devenir histórico del Consejo de Estado una de estas sentencias generadas por la Sección Tercera del H. Consejo de Estado con ponencia del Dr. Santofimio Gamboa y que decidió revocar una providencia de primera instancia declarando la nulidad absoluta del contrato fue objeto de impugnación por vía de la acción constitucional de tutela.

El trámite de la acción precitada, conforme las reglas que rigen la competencia y el reparto, correspondió a la Sección Cuarta del órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa, y en sentencia de fecha 21 de agosto de 2014, expediente No. 11001031500020130191900, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, esta sección dijo que: i) La nulidad absoluta es la sanción más grave y solo puede declararse por las causas señaladas en la ley; ii) que “para determinar si un contrato tiene objeto ilícito se deben analizar especialmente las prestaciones pactadas, pues como se sabe, el objeto de los actos jurídicos” está establecido para un fin específico; y que iii) “la violación al principio de la planeación, por una parte, no es una causal autónoma o directa de nulidad del contrato y, por otra, no encaja en la configuración de un verdadero caso de objeto ilícito”

Se arguyó en la providencia en comentario que la etapa previa del contrato es una diferente a la de celebración del mismo, sin que esto implique no tener presente el principio de planeación al inicio del proceso. En consecuencia, la falta de planeación o planeación deficiente no conlleva necesariamente a la nulidad del contrato fundado en objeto ilícito, dado que de presentarse esto constituye una omisión en la etapa previa que no necesariamente conlleva a la nulidad como causal autónoma. En consecuencia, esa conducta omitida se esperaba de la entidad pública conforme se puede observar de las normas que regulan la materia y no del contratista seleccionado.

Lo expuesto entonces evidencia un “choque” frente a lo dicho por la Sección Tercera, y que genera incertidumbre frente a los procesos que se adelantan en materia de contratación frente al espíritu normativo planteado en el estatuto de la contratación que busca la satisfacción del interés general en voces del artículo 3º de la Ley 80 de 1993.

De aceptarse sin reproche y oposición la postura planteada por la Sección Tercera ello implica liberar a la administración de los deberes que le competen en la estructuración de los procesos de configuración de pliegos, y consecencialmente no se generaría responsabilidad en quienes en su condición de servidores tienen la obligación de planear su trámite.

Bajo la óptica de la Sección Tercera del Consejo de Estado quienes pretendan contratar con el Estado se enfrentan a la posibilidad de grandes pérdidas económicas, asunto que desincentiva a los particulares para contratar dado que sería a ellos a quienes les correspondería subsanar las falencias de la administración, que indolente no planifica y que no tendría consecuencias contrarias por su defectuoso actuar.

La consecuencia final de este evento sería que las necesidades e intereses de los asociados no pudieren ser satisfechos, pues es a través de la contratación estatal como se adquieren los bienes y obras necesarias para que el Estado garantice la eficiente y oportuna prestación de los servicios que está llamado a prestar.

Con el fallo de tutela de la Sección Cuarta del Consejo de Estado se oferta una solución para que los efectos peligrosos y adversos de las determinaciones de la Sección Tercera sean superados en procura, no de desconocer el imperio del principio de planeación, sino de no desincentivar a los contratistas para que acudan a colaborar con los cometidos estatales y de paso para que los servidores públicos no se acomoden en la zona de confort que significa que su omisión la carga y paga el contratista.

CAPÍTULO 3: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA LICITACIÓN PÚBLICA

En este capítulo se pretende desarrollar una aproximación conceptual a la licitación pública según la ley; además de continuar con la descripción de las características de la licitación en el ordenamiento jurídico colombiano y culminar con un acercamiento a esta noción, como modalidad de selección en la contratación estatal.

La licitación pública, es la regla general de escogencia de la mejor oferta en cumplimiento del deber de selección objetiva, a la cual se acude cuando la entidad ha verificado que atendiendo al objeto y a la cuantía del presupuesto oficial debe adelantarse el proceso a través de esta modalidad de elección.

El párrafo del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, define la licitación pública de la siguiente manera:

Para los efectos de la presente ley se entiende por licitación pública el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable.

La licitación es simplemente una invitación pública que hace la entidad Estatal para que los interesados en la ejecución de un determinado contrato, en igualdad de condiciones, garantizadas en las estipulaciones del pliego, presenten sus ofertas, y de las cuales selecciona la más favorable. (Palacio, 2014, p.200)

Es de anotar que el proceso licitatorio establecido en la Ley 80 de 1993, fue sometido a revisión por parte de la Corte Constitucional; toda vez que la norma fue demandada en acción de inconstitucionalidad y dicho trámite culminó con la Sentencia C-400 de 2 de junio de 1999, que

despacha adversamente las pretensiones formuladas. El argumento era la violación al principio de igualdad, toda vez que se establece como regla general de contratación la licitación pública, en la cual la selección del contratista estaba reservada, pues los factores determinantes del contratista a seleccionar, entre otros eran: la experiencia, la organización, la capacidad económica y el cumplimiento del oferente; en consecuencia el proceso de selección era subjetivo, y por lo mismo, contrario a la dignidad humana, en tanto que beneficiaba a unos pocos en un universo de proponentes que podrían participar del proceso de selección.

Para la Corte Constitucional, la Ley 80 de 1993 es el resultado de un proceso legislativo surtido en el Congreso de la Republica, que por cláusula general de competencia, era el órgano facultado para expedir el Estatuto de Contratación Pública, norma que regiría la forma o el procedimiento mediante el cual las entidades estatales adquirirían bienes y servicios para satisfacer los intereses generales de la comunidad, en consecuencia concluyó que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...”

3.1 La licitación pública y sus características en el ordenamiento jurídico colombiano

3.1.1 Es un procedimiento objetivo, claro y reglado.

Palacio (2014) afirma:

La selección del contratista se somete a etapas o pasos previamente establecidos por la ley, que deben seguirse sin falta, no sólo por el principio de economía, sino para asegurar la igualdad de los participantes, hasta llegar a la adjudicación. La violación del procedimiento de selección genera nulidad, salvo que se trate de irregularidades que no

constituyan causales de invalidez, caso en el cual, cuando las necesidades del servicio lo exijan o las reglas de la buena administración lo aconsejen, el representante legal de la entidad podrá mediante acto motivado, subsanar la irregularidad (artículo 49 de la Ley 80 de 1993, p.219)

En igual sentido se pronuncia el profesor Puerta (2009) al establecer que:

En las normas de selección y en los pliegos de condiciones o en los términos de referencia para la escogencia de contratistas, deberán cumplirse y establecer los procedimientos y etapas estrictamente necesarias para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable, señalando para este propósito los términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección, dando impulso oficioso a las actuaciones, en clara aplicación de los principios de celeridad y economía previstos en el artículo 3 del C.C.A. (P. 621)

3.1.2 Es público.

Esta característica desarrolla el principio de transparencia, en el entendido que como lo dispone el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, las actuaciones de las autoridades serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos al público. Ello permite además de la posibilidad de controvertir las decisiones de la administración, la participación comunitaria y la vigilancia y el control social.

Para lograr tal publicidad, el Decreto 1082 de 2015, reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional, determinó la obligatoriedad de publicar en el SECOP, todos los documentos y actos administrativos expedidos con ocasión de la actividad contractual, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.

El doctrinante Palacio (2014) expresa incluso que el “el desconocimiento de este aspecto en la licitación genera nulidad del procedimiento.” (p. 220)

3.1.3 Garantiza la igualdad de oportunidades

Como lo establece la misma Ley 80 de 1993, en la licitación pública, los interesados presentan en igualdad de oportunidades sus ofertas (artículo 30), y tienen como advierte el profesor Palacio (2014):

(...) las mismas posibilidades de que se le adjudique el contrato, gozando de las mismas prerrogativas previstas en el pliego de condiciones, en el cual se estipulan para todos los mismos criterios de valoración y ponderación de las ofertas, con el señalamiento de normas precisas y de fácil interpretación, permitiendo el acceso de los participantes a la información que posea la entidad, enviando las aclaraciones y adendas oportunamente a todos los participantes que les permita la corrección de los errores u omisiones subsanables, y haciendo la adjudicación a la propuesta más favorable a la entidad, con base en las condiciones del pliego, sin que tengan que adecuarle posteriormente la oferta al adjudicatario para que pueda cumplir con el objeto previsto, igualdad que, en síntesis, se traduce en la estricta observancia de la legalidad. (p. 222 -223).

3.2 Etapas de la licitación pública

El artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que subroga el numeral primero del artículo 24 de la ley 80 de 1993, dispone que “La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del

presente artículo”, es decir, las referidas a la selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa.

Además, estaría incluida en las excepciones la contratación de mínima cuantía, por contener reglas específicas y particularidades de un procedimiento establecido por el artículo 94 de la ley 1474 de 2011, reglamentado por el decreto 1082 de 2015. La licitación pública se desarrolla en varias etapas, Dromi (1995) las agrupa en tres fases: 1) preparatoria, 2) esencial y c) integrativa.

Palacio (2014) las presenta en tres etapas “que corresponden a la etapa preparatoria de la licitación, la de comparación y la de adjudicación”. (p. 224)

De otro lado, Rico (2009) menciona tres etapas pero en momentos diferentes, así:

Primera etapa: Precontractual, integrada por dos sub-etapas: estudios previos o preparatoria y selección objetiva. Segunda etapa: contractual o de perfeccionamiento del contrato. Tercera etapa: Post-contractual, comprende tres sub-etapas: la ejecución, la liquidación del contrato y la revisión periódica de la obra. (pp 1192,1193)

En conclusión, los autores mencionados refieren tres etapas que podemos enunciar de manera general como: 1) etapa preparatoria, 2) etapa de selección y 3) etapa de adjudicación. Para efectos de la construcción de la buena práctica administrativa, abordaremos sólo la primera etapa.

3.2.1 Etapa preparatoria

La etapa preparatoria del proceso de licitación pública, corresponde a aquella en la que la entidad estatal de manera interna incorpora las necesidades colectivas a satisfacer en el Plan de Desarrollo, desarrolla los estudios de factibilidad, los análisis necesarios para conocer el sector

relativo al objeto del proceso de contratación, los estudio previos de impacto social y ambiental, las licencias y autorizaciones que se requieren, las disponibilidades presupuestales, el proyecto de pliego de condiciones, incluida la minuta del contrato que se suscribirá, hasta el acto administrativo de apertura del proceso de licitación.

3.2.1.1 La incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo o en los Planes de Desarrollo Correspondientes

El Plan de Desarrollo, es un instrumento de carácter obligatorio que determina las reglas que ha de seguir el gobierno durante el periodo para el cual fue elegido, este instrumento debe contener los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo; así mismo deberá contener indicadores de producto y resultado que permitan medir la ejecución del mismo.

En consecuencia, la planeación contractual parte desde la campaña del candidato a un cargo de elección popular; bien sea presidente, gobernador o alcalde con la inscripción de su programa de gobierno, que posteriormente se convertirá en el plan de desarrollo y este debe contener las pretensiones del gobernante de turno para satisfacer las necesidades de los habitantes de territorio y cumplir con los fines esenciales del Estado. El gobernante no podrá celebrar contratos que no estén contemplados en alguna de las líneas del plan de desarrollo, en suma, que estén incorporados al gasto público.

Normalmente, al momento de celebrar contratos, las entidades comprometen su presupuesto, y con esta finalidad, conforme con lo establecido en la Constitución Política, deberán incorporar el gasto en el plan de desarrollo que corresponda, salvo que se trate de

una actividad requerida para el funcionamiento de las ramas del poder público. (Pino, 2005, p. 162).

Los planes de desarrollo tienen su origen normativo en las siguientes disposiciones: Constitución Política de Colombia, artículos 150 y 342 en los cuales se establece la obligatoriedad del Congreso de la Republica de expedir una ley orgánica que regule todo lo concerniente a los planes de desarrollo.

El mismo Estatuto Constitucional en su artículo 339 habla de la obligatoriedad de los planes de desarrollo.

En este sentido se expidió la Ley 152 de 1994, cuyo propósito es “establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo”.

Las normas referidas deben presentar una armonización con el artículo 103 de la Constitución Política y las Leyes Estatutarias 131 y 134 de 1994, que hablan sobre mecanismos de participación ciudadana.

3.2.1.2 Existencia de disponibilidad presupuestal

Dentro de la etapa precontractual se hace indispensable verificar la existencia de los recursos económicos con los cuales la entidad pagará al contratista por el bien o servicio, para ello el jefe de presupuesto emitirá un documento escrito en el que certifique que presupuestalmente cuenta con los recursos, a este acto administrativo se le conoce con el nombre de disponibilidad presupuestal.

El profesor Pino Ricci manifiesta la obligatoriedad general del certificado de disponibilidad presupuestal, pero enseña que en algunas ocasiones de manera excepcional se pueden celebrar contratos sin la existencia previa de la disponibilidad, en razón a que los contratos estatales se rigen en primera instancia por normas de derecho civil y comercial, salvo en aquellas materias reguladas especialmente por el Estatuto Contractual. En este sentido las normas civiles permiten celebrar un contrato sometido a condición y es perfectamente viable celebrar un contrato limitado a la expedición de la disponibilidad posterior, figura que no viciaría el contrato por no ser requisito de validez del mismo.

Al respecto expone Pino (2005):

Las entidades estatales pueden pactar obligaciones condicionadas, es decir, sometidas a hechos o circunstancias futuras. De conformidad con lo señalado en el artículo 13 E.C. la normativa aplicable al contrato estatal es, en primera medida, el derecho civil y comercial, salvo en aquellas materias particularmente reguladas en el estatuto. En el derecho común existe un completo régimen de obligaciones condicionadas que pueden aplicar las entidades públicas. Observando estos derroteros legales se podrá suscribir un contrato y acordar que su ejecución quede condicionada a la expedición de la disponibilidad presupuestal o a la autorización para comprometer vigencias futuras, según el caso. (p. 173).

Y agrega:

La utilización del régimen de obligaciones condicionales debe ser absolutamente excepcional. Si las entidades estatales cuentan con el respaldo presupuestal suficiente, tendrán que acudir a la regla general, es decir, a iniciar el proceso de selección verificación de la existencia de las partidas y disponibilidades presupuestales. (p. 174).

Al respecto es necesario indicar, que si bien es cierto que la disponibilidad no es un elemento de validez del contrato que genere algún tipo de nulidad, también es cierto que existen normas presupuestales de mayor jerarquía, que obligan a la obtención del certificado de disponibilidad presupuestal previo a la apertura de la licitación. Esta posición se sustenta normativamente según el Estatuto Contractual en su artículo 25 No. 6 que reza “Las entidades estatales abrirán licitaciones e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales.” Se considera entonces que si bien no se vicia el contrato de nulidad, si generaría una tacha al comportamiento del funcionario desde el punto de vista disciplinario.

La pretensión del legislador al estipular la obligación de la entidad estatal de contar con la disponibilidad presupuestal al momento de iniciar el proceso contractual, no es otra que racionalizar el gasto público y garantizar que la entidad contratante cuente con los recursos suficientes para el pago de lo contratado, en suma a respaldar que el principio de planeación no se vulnere, pues lo licitado contará con los recursos necesarios para evitar la parálisis o la no ejecución de la obra por la no existencia de los recursos necesarios para su pago.

Por otro lado, es garantía para el contratista, pues de antemano sabe que la obra que ejecutará cuenta con la solvencia económica que llevara a feliz término el cumplimiento del objeto contratado.

El profesor Rico Puerta (2009, pp 623-624) en su obra *Teoría General y Práctica de la Contratación Estatal*, respalda la afirmación descrita, en el sentido de oponerse rotundamente a la apertura de un proceso licitatorio o la suscripción de contratos sin la respectiva partida o disponibilidad presupuestal, y a renglón seguido, explica la diferencia entre disponibilidad y registro presupuestal:

Disponibilidad presupuestal: Documento emitido por el jefe de presupuesto antes del inicio de un proceso contractual donde se garantiza la existencia de la apropiación presupuestal disponible para el pago de las obligaciones que serán contraídas.

Registro presupuestal: Mediante esta figura se perfecciona el compromiso y se afecta definitivamente el presupuesto, con ello se garantiza que el presupuesto será destinado única y exclusivamente para el pago de la obra contratada, dicho registro podrá ser emitido hasta antes de la suscripción del contrato.

A su vez la doctrina emanada del profesor Expósito (2003) relata,

El numeral 6 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 dispone que se dará inicio al procedimiento de selección, cuando existan las partidas o disponibilidades presupuestales para ello; esto deriva de la Ley Orgánica de Presupuesto, la cual, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 179 de 1994, “deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones”. El presupuesto nacional debe ser un fiel reflejo de lo que para plazos mayores a un año prevea el Plan de Desarrollo. Por tanto, entre presupuesto y Plan de Desarrollo debe haber una estricta armonía, tal como lo dispone el artículo 346 de la Constitución Nacional. (p. 593).

Para Expósito (2003), la planeación contractual está íntimamente ligada al aspecto presupuestal y financiero, pues no podrá existir proceso contractual sin la actuación del jefe de presupuesto materializada en la disponibilidad presupuestal, que a su vez debe coincidir de forma indisoluble con lo pretendido por los presupuestos y planes de desarrollo. (p. 590)

De acuerdo con el autor, el registro presupuestal es un elemento de existencia del contrato; toda vez que la Ley Orgánica del Presupuesto es posterior a la Ley 80, derogatoria de

todo lo que le sea contrario y de mayor nivel jerárquico; en ella se establece como requisito para la celebración del contrato el registro presupuestal y si este no fue emitido, el contrato tiende a fracasar, razón por la cual se debe considerar como elemento de existencia del mismo.

Con relación a la controversia que plantean la Doctrina, en relación a la necesidad de la disponibilidad presupuestal, el Consejo de Estado en la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia del 12 de agosto de 2014, radicado No 28.565, se estableció que:

Cualquiera sea el procedimiento de contratación que emplee la administración, para iniciarlo contará con disponibilidad presupuestal suficiente para asumir la futura obligación de pago. Esta idea, expresada en términos negativos, significa que una entidad no puede iniciar un proceso de contratación sin disponibilidad presupuestal que respalde totalmente las obligaciones pecuniarias que adquirirá. Claro está que, conforme a la norma citada, nada impide que la entidad expida la disponibilidad presupuestal antes de iniciar el proceso de selección, caso en el cual con sobradas razones se ajusta a la ley. De este modo, antes de publicar los pre-pliegos, incluso antes de publicar avisos en la página web, se puede satisfacer este requisito; sin embargo, lo determinante es que la fecha o momento límite para cumplir la exigencia, es concomitante con la iniciación formal del proceso de selección. Del art. 25.6 también se desprende que es exigible en los procesos de contratación que involucren gasto en dinero-la experiencia enseña que son la mayoría-es decir, en moneda de curso legal-incluso moneda extranjera-, porque si la contratación supone, por parte del Estado, un pago en especie-como bienes o cosas-o el negocio es gratuito para la entidad, por sustracción de materia no necesita disponibilidad presupuestal, pues, según la ley, a través del presupuesto anual de ingresos y egresos se administra dinero, no bienes muebles, inmuebles o de otro tipo.

En este orden de ideas, el Consejo de Estado concluye que una cosa es la disponibilidad y otra el registro presupuestal, la primera entendida como el documento que emite el jefe de hacienda para certificar que existen los recursos en el presupuesto para el cumplimiento de la obra, bien o servicio que se pretende contratar y la segunda como el valor de las prestaciones debidas para garantizar un negocio concreto.

A renglón seguido reitera que por mandato legal no se puede dar inicio a un proceso contractual sin el certificado de disponibilidad presupuestal, en tanto que la exigencia para expedir el registro presupuestal es la ejecución del contrato; toda vez que el contrato se perfecciona cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito y para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto.

Es de anotar que el legislador incurrió en un yerro técnico al establecer como requisito de ejecución del contrato la existencia de disponibilidad presupuestal, pues ésta, por orden del mismo, debe expedirse al inicio del procedimiento; razón por la cual se deberá entender como requisito de ejecución del contrato la emisión del registro presupuestal y no del certificado de disponibilidad.

3.2.1.3 Autorización al alcalde en materia contractual

La estructuración del proceso contractual no podrá seguir su camino de espaldas a las autorizaciones que requiere el ordenador del gasto para contratar, en este sentido y según normas

constitucionales y legales, se exhortan las siguientes autorizaciones, según la entidad que pretenda contratar:

Artículo 150 No 9 de la Constitución Política

Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejercer las siguientes funciones: (...) Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones.

Artículo 11 de la ley 80 de 1993:

Competencia para dirigir licitaciones y para celebrar contratos estatales. En las entidades a que se refiere el artículo 2o.

1o. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso.

2o. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Nación, el Presidente de la República.

3o. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

a) Los ministros del despacho, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes, los jefes de unidades administrativas especiales, el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes, los Presidentes de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y de sus Consejos Seccionales, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación y el Registrador Nacional del Estado Civil.

b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos

y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

c) Los representantes legales de las entidades descentralizadas en todos los órdenes y niveles.”

Artículo 313 de la Constitución Política de Colombia: “Corresponde a los concejos: (...)

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.”

Artículo 300 de la Constitución Política de Colombia:

Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: (...) 9. Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales.

Se concluye que, en Colombia para celebrar contratos estatales, es necesario estar autorizado no solo por la Constitución y la Ley, sino, por el Congreso, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las juntas directivas en el caso de las entidades descentralizadas con o sin personería jurídica.

En este orden de ideas, surge la pregunta ¿El Alcalde requerirá autorización del Concejo Municipal para celebrar cualquier tipo de contrato?

La respuesta al interrogante está resuelta normativamente por la Constitución Política de Colombia en su artículo 313, la Ley 136 de 1994 en su Artículo 32 y la Ley 1551 de 2012 en su artículo 18.

De conformidad con la normatividad expuesta, el Alcalde tiene la facultad general de suscribir contratos sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del Concejo, salvo para los casos excepcionales en que este último o la ley lo hayan señalado expresamente.

Para explicar lo anterior, se trae como referencia un pronunciamiento del Consejo de Estado, en sentencia del 9 de octubre de 2014 expediente Radicado con el No 2215 en el cual manifestó:

Desde el punto de vista de la estructura de la norma (...) se observa que el legislador reproduce (conserva intacto) el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, en el cual se consagra la atribución general de los concejos municipales de (i) señalar los casos en que el alcalde requiere autorización previa para contratar y (ii) reglamentar el trámite interno (dentro del concejo) para dicha autorización. De manera que en este aspecto no hubo cambios particulares frente a lo que ya regulaba la Ley 136 de 1994 en su versión original. En cuanto al párrafo 4° (que es la parte novedosa de la norma), allí se establece, sin eliminar la regla general del numeral 3°, un listado de cinco (5) tipos contractuales para los cuales el alcalde debe obtener siempre, por disposición legal, autorización previa del concejo municipal para contratar. Se trata, según se observa, de contratos que por su naturaleza pueden afectar de manera importante la vida municipal, razón por la cual el propio legislador ordena su aprobación previa por el órgano de representación popular del respectivo territorio.

Así las cosas, el alcalde solo requerirá autorización del Concejo, según procedimiento previamente establecido, en los siguientes asuntos:

- Contratación de empréstitos.
- Contratos que comprometan vigencias futuras.
- Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.
- Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
- Concesiones.

- Las demás que determine la ley.

3.2.1.4 Licencias y permisos

Al igual que en lo descrito anteriormente, es necesario obtener por parte de la autoridad competente los permisos y licencias necesarias para el inicio de las obras, adquisición y/o autorización de ocupación de predios; excepcionalmente se podrá iniciar el proceso licitatorio, siempre y cuando se condicione la ejecución del contrato a la obtención de estas.

La excepción propuesta en los últimos renglones es confirmada por la Ley 1682 de 2013, que adopta las medidas necesarias para ejecutar proyectos de infraestructura de transporte, la cual en su artículo 39 regula la posibilidad de iniciar un procedimiento contractual sin la respectiva licencia ambiental, siempre y cuando se establezca en el contrato que es una obligación posterior a la suscripción del mismo y se determine a cargo de quien estará.

Lo anterior nos lleva a concluir que dicha licencia en los procesos de infraestructura de transporte no es requisito ni de perfeccionamiento ni de ejecución del contrato; toda vez que el mismo se perfecciona cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito y para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto.

En este orden se puede observar que la expedición de licencias no es requisito de perfeccionamiento ni de ejecución, pero el Consejo de Estado ha manifestado que si es un elemento necesario para el inicio de las obras que se pretenden desarrollar. Así las cosas, si bien

es cierto, la Ley 734 de 2002 artículo 48.30 establece la obligación de obtener las licencias ambientales antes de iniciar un proceso de selección del contratista; también es cierto, que la ley 1682 de 2013, no obliga a la obtención de las mismas previamente y por el contrario permite que se obtengan después de adjudicado el contrato ello implica que existe una norma especial en materia contractual que se debe preferir y aplicar sobre la regla general.

Es de anotar que se corre el riesgo de perder recursos conseguidos por ejemplo en el Gobierno Nacional, pues estos tienen un plazo de ejecución y el término se ve amenazado por no iniciar el trámite contractual en la oportunidad debida, todo ello por no tener clara la posición de someter el contrato a la condición de obtener las licencias o autorización posteriormente.

Pino (2005) afirma:

Es violatoria del principio de economía establecido en la Constitución Política (artículo 209), en el E.C. (art. 25) y en el Código Contencioso (art. 3º) la conducta de los funcionarios que inicien en procesos selectivos sin contar con las licencias, permisos, autorizaciones o sin adquirir los predios que se afectarán, salvo que se establezca en las reglas de participación que la ejecución del contrato estará condicionada a la obtención de tales autorizaciones. (p. 179).

El Consejo de Estado en la sentencia 27315 del (24) de abril de dos mil trece (2013), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, contraría la doctrina del profesor Pino Ricci, toda vez que a partir del año 2013, asumió una nueva posición, en relación con la apertura de los procesos de licitación sin adquirir previamente los predios requeridos para la ejecución de la obra, la cual consiste en declarar la nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito y consecuentemente el impedimento de cualquier tipo de reconocimiento económico a favor del contratista, por los

sobrecostos en los cuales haya incurrido por la demora en la entrega de los predios necesarios para la ejecución de la obra.

En la posición del Consejo de Estado, además de decretar la nulidad de los contratos, se ordenó compulsar copias a la Procuraduría y la Fiscalía con el fin de iniciar, contra los funcionarios involucrados, los procesos disciplinarios y penales pertinentes. En refuerzo a lo anterior, se consultó la posición del profesor Rico en la cual manifiesta:

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, lo que impone una planeación apenas obvia, cuando media un fin como la contratación estatal. (Rico, 2009, p. 624).

Corolario de lo anterior, resulta claro, que salvo lo dispuesto por la ley que adopta medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, -que sería objeto de otro trabajo de investigación, por su importancia y cambio radical frente a la posición que se había venido sosteniendo hasta la fecha de su expedición por doctrinantes como Santofimio Gamboa, en el sentido de que “resultaría absurdo pensar que la licencia ambiental pueda ser un permiso posterior o concomitante con la actividad que la administración pretende desarrollar”- no es posible adelantar ningún proceso de selección sin la maduración del proyecto y en el caso puntual de licencias, permisos de ocupación temporal de inmuebles, imposición de servidumbres y compra de predios; toda vez que conduciría a la declaración de nulidad absoluta del contrato y la consecuente responsabilidad penal y disciplinaria del servidor público involucrado.

3.2.1.5 Análisis del sector

El artículo 2.2.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015, establece el deber de las entidades estatales, durante la etapa de planeación, de analizar el sector, es decir, el mercado relativo al objeto del proceso de contratación, desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de Riesgo. El resultado del análisis debe plasmarse en los documentos del proceso.

La importancia de realizar este análisis ha sido recalcada en las recomendaciones que la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos (OCDE) le ha formulado al Gobierno Nacional, las cuales constituyen buenas prácticas en materia de promoción de la competencia en la contratación pública. (Eficiente, 2014, p. 4).

El Municipio una vez describe la necesidad que pretende satisfacer con el proceso de contratación, tiene la capacidad de definir el mercado al cual pertenecen los bienes, obras o servicios y elaborar el estudio o análisis del sector.

Dicho análisis, “ofrece herramientas para establecer el contexto del Proceso de Contratación, identificar algunos de los Riesgos, determinar los requisitos habilitantes y la forma de evaluar las ofertas”. (Eficiente, 2014, p. 4).

El análisis del sector, según el mencionado manual, debe cubrir tres áreas: a) Aspectos generales; b) Estudio de la oferta y c) Estudio de la demanda.

- a) Aspectos generales: En este ítem, la entidad revisa como su nombre lo indica, aspectos generales del mercado del bien, obra o servicio a contratar, como son: los análisis de datos, condiciones técnicas y tecnológicas, regulación aplicable, condiciones ambientales, sociales, políticas, culturales, entre otras.

- b) Estudio de la oferta: En este aspecto la entidad responde a preguntas tales como:
¿Quién vende?, ¿Cuál es la dinámica de producción, distribución y entrega de bienes, obras o servicios?
- c) Estudio de la demanda: El Municipio debe contar con la información necesaria para responder: ¿Cómo ha adquirido la entidad estatal en el pasado este bien, obra o servicio?, ¿Cómo adquieren las entidades estatales y las empresas privadas este bien, obra o servicio?

Estos estudios del sector, hacen parte de la fase preparatoria, como materialización del principio de planeación.

Según Santofimio (2005) “la primera de las exigencias que el legislador establece en virtud del principio de la planeación es la conocida en la doctrina como del cumplimiento de exigencias técnicas previas, cuando la complejidad técnica del objeto a contratar así lo exija.” (p 146)

En este punto es importante anotar que no todos los estudios del sector son el resultado de análisis muy profundos y extensa rigurosidad técnica, porque las modalidades de selección y los objetos contractuales tienen diferencias, así no es lo mismo un estudio del sector para un proceso de mínima cuantía que para un proceso de licitación pública, no es igual el análisis técnico, financiero y de experiencia que se deba realizar para contratar la construcción de un túnel por ejemplo y otro para contratar los servicios profesionales de un abogado. La exigencia entonces en aquellos sería mayor por lo que son necesarios unos estudios y pliegos de condiciones completos, coherentes, pertinentes, objetivos, reales con la necesidad que se quiere satisfacer y que finalmente cumplan los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

En conclusión, la entidad contratante deberá realizar un análisis que le permita establecer unas reglas que faciliten la selección del mejor contratista y en dichas reglas deberán quedar claras las condiciones del mercado que no pueden permitir un aislamiento de condiciones determinantes como son: el lugar, tiempo y modo de prestación del servicio.

Es de resaltar que este análisis del mercado es trascendental en la determinación del precio del contrato; toda vez que la Ley 80 de 1993 obliga que el precio de los bienes y servicios que se pretendan contratar, se compadezcan con las realidades del mercado, atendiendo a las reglas establecidas por la economía ya sean de tipo nacional o internacional.

Ello debe implicar un estricto sometimiento al principio de planeación, pues se pretende proteger el erario público y en consecuencia evitar un mayor pago por el bien o servicio que se pretende contratar.

3.2.1.6 Análisis de riesgos

La planeación no se perfecciona solamente con la estipulación de los elementos anteriormente narrados y en este orden, se hace necesario realizar un estudio de los riesgos que pueden llegar a presentarse durante la ejecución del contrato y en caso de ocurrir alguno de ellos, quien será el responsable de asumirlos. Los riesgos serán determinados conforme a la experiencia de la entidad y la de otras entidades bien sea de derecho público o privado.

Al respecto el profesor Pino (2005), menciona que:

El estudio de los riesgos del contrato que pretende celebrar la entidad estatal le permitirá hacer las provisiones del caso que conduzcan al éxito del proyecto. Para el efecto, las entidades estatales deberán realizar una revisión de su experiencia particular en la ejecución de contratos anteriores y consultar con otras entidades e incluso con el sector

privado cuáles son los acontecimientos futuros que podrían atentar contra el desarrollo normal del contrato o generar reclamaciones pecuniarias de los contratistas. La determinación de los riesgos permitirá, adicionalmente, acordar la parte que lo asumirá y eventualmente sus límites. (p 163).

El análisis de los riesgos contractuales surgió en Colombia en la década de los años 90, consecuencia de las dificultades presentadas en los contratos de concesiones de primera generación y a raíz de ello se expidió la Ley 448 de 1998, el Decreto 423 de 2001 y los documentos CONPES números 3107 y 3133 de 2001 hasta llegar a la legislación actual; es decir la Ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013 y el Decreto 1082 de 2015.

Según el profesor Serrano (2015),

Los riesgos se clasifican en imprevisibles y previsibles: El primero como su nombre lo indica, no se puede prever razonablemente y en caso de presentarse, generaría un desequilibrio económico del contrato que será necesario resarcir en cabeza de quien lo sufrió; el segundo puede preverse y aunque afecte el equilibrio económico del contrato no será resarcido, tendrá que asumirlo la parte que se obligó a ello desde la elaboración de dicho análisis. (p. 101).

Concluye que la Ley 1150 de 2007, obliga a las entidades estatales a tipificar los riesgos que se puedan presentar dentro del proceso contractual y ello debe quedar claro en los estudios previos, lo cual conllevará a la reducción de las controversias judiciales y extrajudiciales que se puedan presentar en desarrollo del contrato y consecuentemente evitar un daño al patrimonio del estado.

3.2.1.7 Estudios previos

Las entidades estatales antes de celebrar cualquier tipo de contrato, están obligadas a realizar una planeación adecuada de lo que se pretende contratar, dicha planeación debe estar contenida en un estudio previo, que no es más que la expresión de las razones que llevaron a la entidad a suscribir el contrato y son consecuencia de la satisfacción de necesidades de carácter general.

El estudio previo, es un requisito del procedimiento de selección de contratistas regulado por el Estatuto Contractual, pero dicha normativa obedece a unos hechos lógicos y consecuentes que se deben presentar para la inversión de recursos.

La narración de estos hechos, comprende:

Identificación del problema: El alcalde municipal cuando elabora su programa de gobierno que luego se convierte en plan de desarrollo, identifica una cantidad de problemas que aquejan su comunidad, los cuales presenta conjuntamente con su solución a los respectivos ciudadanos, dichos problemas serán los que se tienen que resolver a través de la inversión de recursos públicos y utilizando como herramienta para ello el contrato estatal. Esta identificación deberá ser plasmada de forma individual, concreta, real y precisa cuando se pretenda suscribir un contrato.

Priorización: Los problemas que aquejan los municipios de Colombia son múltiples y los recursos no alcanzan para darle solución a todos, razón por la cual el alcalde municipal deberá priorizar atendiendo a lo propuesto en su Plan de Desarrollo, lo que constituye un elemento necesario e indiscutible para la toma de decisiones en el camino de establecer los contratos que se van a celebrar por cuenta de la entidad.

Formulación del proyecto: Luego de identificar los problemas del Municipio, priorizar los más urgentes y necesarios y contemplarlos en el plan de desarrollo, se debe continuar con la elaboración o formulación del proyecto; en el cual deben concretarse los objetivos, la identificación de la idea, los estudios de pre factibilidad y factibilidad al igual que los estudios y diseños definitivos. En los documentos referidos debe señalarse claramente la viabilidad técnica, económica, financiera, institucional, ambiental y por supuesto no se podrá dejar de un lado la conveniencia social de la propuesta de inversión.

Agotado lo anterior, el alcalde en compañía del jefe de presupuesto deberá asignar los recursos necesarios para la ejecución del proyecto, recursos que son el resultado del análisis juicioso de los precios del mercado y el estudio del sector.

Podremos concluir que los estudios previos son importantes y necesarios en el procedimiento contractual; toda vez que permiten identificar las necesidades reales de la administración, la individualización de los bienes o servicios requeridos y la asignación de los recursos necesarios y precisos para la celebración del contrato.

Los estudios previos son la base y el fundamento para estructurar el proyecto de pliego de condiciones, el pliego definitivo como tal y el contrato; unos estudios bien elaborados permiten un desarrollo normal del proceso de selección y una menor probabilidad de declarar desierto el proceso.

Respecto a los estudios previos, Expósito (2003) manifiesta que:

(...) se requiere una motivación específica, que dé cuenta de las razones concretas por las cuales se pretende celebrar el negocio, planteando cuál es el momento preciso, y que el objeto contractual sea necesario para continuar ejecutando las finalidades propias de entidad contratante. Por ello, se hace necesaria una evaluación previa de la situación, no

solamente para llegar a la conclusión de que se necesita el contrato, sino para determinar la figura a utilizar. (p. 597).

Estos estudios son obligatorios en todas las modalidades de selección, sólo difiere algunos elementos mínimos de su confección en la contratación de mínima cuantía, en el que se reducen dos elementos, tal y como se observa en el cuadro comparativo que se muestra a continuación:

Tabla 1. Cuadro comparativo de estudios previos para la licitación pública y estudios previos para la contratación de mínima cuantía

Estudios y documentos previos para licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa.	Estudios previos para la contratación de mínima cuantía
1. La descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.	1. La descripción sucinta de la necesidad que pretende satisfacer con la 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, documentos técnicos para el desarrollo del proyecto	2. La descripción del objeto a contratar identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios.
	3. Las condiciones técnicas exigidas
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	4. El valor estimado del contrato y su justificación.

Estudios y documentos previos para licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa.	Estudios previos para la contratación de mínima cuantía
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. El plazo de ejecución del contrato
	6. El certificado de disponibilidad presupuestal que respalda la contratación.
5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.	
6. El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo	
7. Las garantías que la entidad estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.	
8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial	

Fuente: elaboración propia

Adicionalmente, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría, conforme a lo previsto en el párrafo 1 del artículo 83 de la ley 1474 de julio de 2011.

Como excepción a su confección, se encuentra la contratación de urgencia manifiesta, pues las situaciones excepcionales que la originan (estado de excepción, hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastres) no permiten elaborarlos bajo las condiciones de la regla general, ni acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos.

De igual manera en razón del mismo principio de economía, la Ley 1474 de 2011, en el artículo 87, que modificó el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, respalda bajo la denominación de maduración de proyectos, estipuló la exigencia de los estudios previos en las siguientes situaciones: 1) Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. 2) Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.

La entidad que pretenda contratar, deberá identificar la necesidad y la forma más adecuada para satisfacerla, lo cual conlleva a la determinación del objeto del contrato y consecuentemente las condiciones de su ejecución, lugar de cumplimiento, plazo, valor y forma de pago, obligaciones del contratista, garantías, etc.

En conclusión “se trata de contar en la oportunidad debida con los estudios de prefactibilidad, factibilidad y, de ser necesario, con planos detallados y completos. Los estudios previos deben ser reales, precisos y actualizados.” (Pino, 2005, p. 180).

3.2.1.8. Proyecto de pliego de condiciones

Una vez se elaboren los estudios previos, se debe proceder a la estructuración del proyecto de pliego de condiciones, el cual deberá ser publicado en el SECOP, para que los

posibles oferentes interpongan sus cuestionamientos al mismo y la administración proceda a su valoración, la cual terminará con la modificación o no, del respectivo acto.

El proyecto de pliego es el borrador de lo que finalmente será el pliego de condiciones. Este último tiene la naturaleza de acto administrativo de carácter general a través del cual la entidad estatal realiza una descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios, la modalidad del proceso de selección y su justificación, los criterios de selección, incluyendo factores de desempate e incentivos que aplique, condiciones de costo y/o calidad, las reglas de presentación de ofertas, su evaluación y adjudicación, y las demás consignadas en el artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015.

El Estatuto de Contratación en el numeral 5 del artículo 24, prevé bajo el principio de transparencia, lo que deben contener los pliegos de condiciones y así lo cita el profesor Pino Ricci (2005) en su obra el régimen jurídico de los contratos estatales:

- Se deben establecer reglas objetivas para la presentación y calificación de propuestas.
- Se establecerán reglas justas, claras y completas que permitan la elaboración de ofrecimientos de la misma índole.
- Se establecerán reglas que puedan cumplirse por un número plural de personas, según las necesidades y requerimiento de la entidad, pero que, en todo caso, no generen la declaratoria de desierto del proceso. Por ello no se podrán incorporar “condiciones de imposible cumplimiento.” (literal d)
- No se pueden incorporar “excepciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren” por parte de las entidades estatales. (literal d)
- Se deben señalar con claridad las condiciones económicas, técnicas y de calidad para el cumplimiento de la prestación.

-En la invitación a proponer “se definirán reglas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas y que impidan la formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependen de la voluntad exclusiva de la entidad” (literal c)

-Se establecerá el plazo para la liquidación del contrato, “cuando a ello hubiere lugar, teniendo en cuenta su objeto, naturaleza y cuantía. (literal f) (p. 182).

3.3. La publicidad en el SECOP

Finalmente, los estudios previos junto con los demás documentos y actos administrativos del proceso de selección deben ser publicados por regla general en el SECOP, incluyendo el proyecto de pliego de condiciones, con el propósito de suministrar al público en general la información que les permita formular observaciones o solicitar aclaraciones a su contenido. (Artículo 8 Ley 1150 de 2007 y artículos 2.2.1.1.1.7.1. y 2.2.1.2.1.4.3. del Decreto 1082 de 2015).

Se dice por regla general, por cuanto existen algunas excepciones a su publicación, como es el caso de los estudios y documentos previos elaborados para la contratación de empréstitos, los contratos interadministrativos que celebre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República y la contratación de bienes y servicios en el Sector Defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que necesiten reserva para su adquisición.

Ahora bien, tratándose de la publicación del proyecto de pliegos de condiciones en la Licitación Pública, el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del Decreto 1082 d 2015, establece que los interesados pueden hacerle comentarios a partir de la fecha de publicación de los mismos, durante un término de diez (10) días hábiles. Esto con el fin de que los futuros proponentes,

quienes conocen el mercado, ayuden en la confección de los documentos definitivos que se verán plasmados en el pliego de condiciones.

CAPÍTULO 4: IMPLEMENTACIÓN DEL MANUAL EN LA ALCALDÍA DE LA ESTRELLA

La buena práctica como conjunto de acciones sistemáticas permitió cumplir con los principios de planeación, celeridad, economía y publicidad en los procesos de licitación pública que adelantó la Alcaldía del Municipio de La Estrella.

Es de anotar que uno de los aspectos esenciales para considerar el manual de buenas prácticas, fue la implementación del mismo en la entidad, material que debió estar documentado y calificado para permitir el acercamiento a un resultado final.

Así las cosas y previo a emitir el Decreto No. 137 del 2 de diciembre de 2016, por medio del cual se adopta un manual de buenas prácticas administrativas en la licitación pública, se establecieron todas y cada una de las acciones a seguir en un tiempo y con un responsable determinado, que permitiera cumplir los principios de la contratación estatal; todo ello redundando en la satisfacción general de las necesidades de los habitantes del territorio siderense. Antes de adoptar el manual, se aplicó a los procesos de licitación desarrollados en el año 2016, con el objetivo único y exclusivo de determinar si cumpliría con su finalidad y objetivo propuesto.

En este orden de ideas se tramitaron, con sujeción al manual, los siguientes procesos licitatorios:

- Licitación pública cuyo objeto fue: Construcción del nuevo Comando de Policía del Municipio de La Estrella (Antioquia), según convenio No. M-1122 de 2016 suscrito con el Ministerio del Interior- FONSECON.
- Licitación pública cuyo objeto fue: Construcción parque lúdico, recreativo, deportivo y cultural sobre la Calle 83 A Sur, entre las Carreras 60 y 62 del municipio de La Estrella.

- Licitación pública Nro. 003 de 2016 cuyo objeto fue: Mejoramiento locativo de las instalaciones de la Casa de La Cultura de La Tablaza, con el fin de generar los espacios adecuados para ejecutar las expresiones culturales que allí se desarrollan y mejoramiento locativo de las instalaciones de la Comisaria de Familia y la inspección de policía de La Tablaza.

Es de anotar que dichos procesos correspondieron a la Secretaria de Obras Públicas y se dio inicio por la orden que emitió el Alcalde Municipal en el Consejo de Gobierno, la cual fue elevada a un escrito dentro de los 2 días siguientes según lo determinado por el manual, luego que la Secretaría detectara la necesidad de la entidad. (Se debe aclarar que algunos procesos son resultado de convenios interadministrativos y el trámite en el municipio inició después que el Gobierno Nacional emitiera la orden de partida).

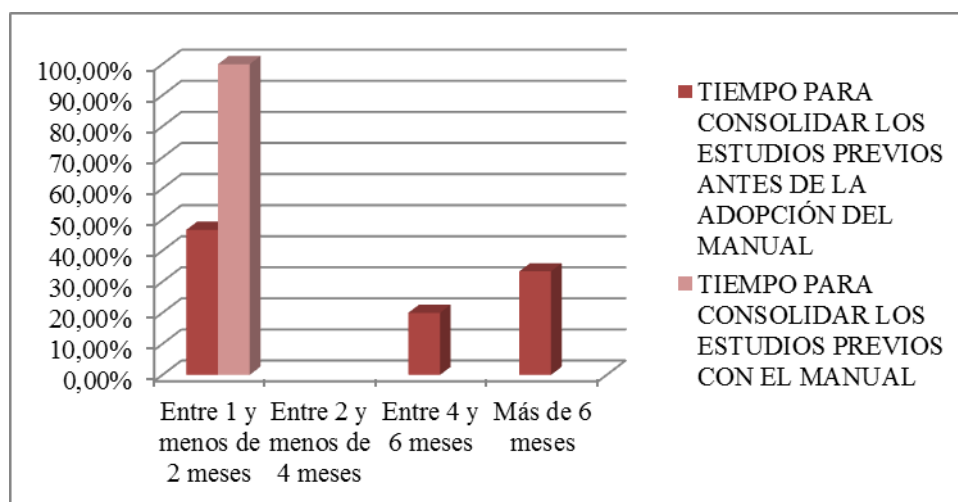
La Secretaría de Obras Publicas con la orden de inicio suscrita, procedió a lo siguiente:

- Dentro de los 20 días siguientes, elaboró el proyecto que presentó al Banco de Programas y Proyectos del Municipio, quien aprobó en debida forma (es de resaltar que los procesos producto de convenios interadministrativos ya contaban con el certificado del Banco).
- Dentro de los cuatro días siguientes, se elaboró el análisis del sector.
- Posteriormente, confeccionaron los estudios y documentos previos en los siguientes siete (7) días hábiles, los cuales fueron revisados y aprobados por la oficina jurídica.
- Acto seguido, solicitó la disponibilidad presupuestal a la Secretaria de Hacienda.
- Finalmente cumplió con todo el cronograma regulado por el manual para la suscripción del contrato.

Por lo anterior, una vez evidenciada la utilidad del manual para la entidad territorial, el Alcalde Municipal junto con el nivel directivo de la entidad, deciden adoptarlo e implementarlo

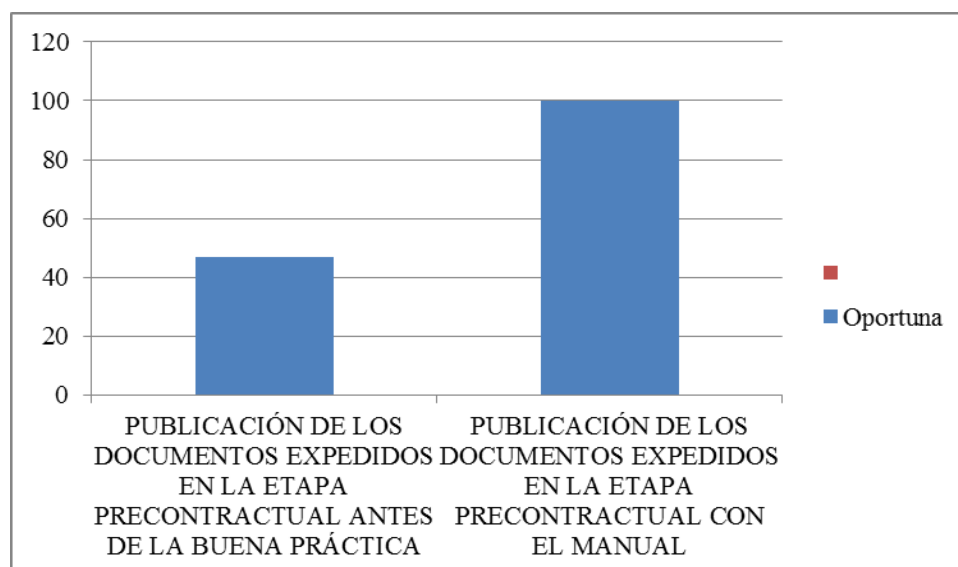
en la administración, convirtiéndolo en una herramienta necesaria y obligatoria para todos los procesos de licitación pública que se realicen a partir de esa fecha, verificándose los siguientes aspectos:

Gráfico 6. Tiempo para consolidar los estudios previos con el manual de buena práctica.



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 7. Publicación en el SECOP de documentos expedidos en la etapa precontractual con el manual de buena práctica.



Fuente: Elaboración propia

Aspectos positivos:

Lo que tiene que ver con los documentos que se expiden en la etapa precontractual, específicamente el tiempo que tardaban las distintas secretarías para consolidarlos e iniciar el proceso precontractual después de la orden de inicio del mismo por parte del ejecutivo en el Consejo de Gobierno, se mejoró ostensiblemente y a la fecha se está cumpliendo con los términos establecidos en el manual. Es de anotar que antes de la implementación de la buena práctica, el Alcalde impartía la orden de inicio y los responsables del proceso de licitación, se tardaban hasta seis (6) meses para proceder a la génesis del trámite para seleccionar el contratista.

Adicionalmente, se evidenció que a la fecha se está cumpliendo con la publicación en el SECOP, de todas de las actuaciones que se originan en el proceso contractual, salvaguardando la ritualidad legal en el procedimiento de principio a fin.

Para garantizar el éxito de toda la actividad precontractual en la entidad, se está asignando la responsabilidad a una persona que lidere los procesos de contratación de inicio a fin; lo cual subsana la dificultad que se presentaba, consistente en intervención de varias manos en el procedimiento, lo que impedía que el mismo fuera eficiente y eficaz. Así las cosas se conceden a los secretarios de despacho de la administración, liderazgo de los procesos de licitación pública; asegurando que se cumpla todas las etapas del proceso.

En lo referente a las dificultades que se tenían respecto de la falta de competencia metodológica de las personas encargadas de realizar los estudios previos, análisis del sector, análisis de riesgos, elaboración del proyecto y elaboración del proyecto de pliego de condiciones, se realizó formación por parte del área jurídica, en la metodología y buenas prácticas a desarrollar para agilizar la etapa precontractual; se estandarizó en el proceso de soporte jurídico y

contratación, la metodología detallada de cómo realizar la etapa precontractual en el proceso de licitación pública y por último se hizo un acompañamiento y asesoría en tiempo real por parte de los asesores jurídicos en las secretarías que lo requerían.

De otro lado se establecieron espacios formales de comunicación (grupos primarios, consejo de gobierno); se subsanó la falla en la comunicación entre Alcalde – Jurídica y Jurídica y Secretarios de Despacho; toda vez que con la claridad del Manual se reglaron tiempos y oportunidades precisas para realizar los distintos actos y documentos en el proceso de la licitación pública.

Corolario de lo anterior se puede afirmar que el Manual sirvió para contrarrestar las causas que afectaban el proceso de licitación pública en la etapa precontractual en el municipio de La Estrella, hasta el año 2015; falencias que se describieron al inicio del presente trabajo y que fueron corregidas con la buena práctica, pues se mejoraron los tiempos de ejecución en dicha gestión precontractual y se establecieron responsabilidades y metas precisas.

Por otro lado, se encontraron los siguientes aspectos negativos:

La inconformidad de algunos funcionarios que intervienen en el proceso de licitación pública; toda vez que el procedimiento allí establecido, genera responsabilidades directas de tipo disciplinario, fiscal y penal, en relación con el incumplimiento de plazos, etapas y gestiones propias de la etapa precontractual, en suma al incumplimiento de algunos pasos reglados en el Manual.

Vale la pena anotar que no se han definidos métodos de medición (indicadores) que evalúen el cumplimiento eficaz y oportuno de los procesos; estos indicadores debieron ser presentados y analizados en Consejo de Gobierno, para que el Alcalde pueda medir la gestión de sus secretarios de despacho.

CONCLUSIONES

- El principio de planeación obedece a todas aquellas actividades que deben realizar las entidades estatales antes de iniciar un proceso contractual y ellas deben estar orientadas a determinar de forma precisa, la necesidad pública que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con cargo a los cuales se ejecutará el contrato.
- La planeación es una herramienta para la gestión contractual pública, necesaria e indispensable para lograr el cumplimiento de las metas de la administración pública y garantiza el respeto por el Estado Social de Derecho pregonado desde la Constitución.
- Las decisiones de la Sección Tercera y Cuarta del Consejo de Estado, respecto a las consecuencias de la inobservancia del principio de planeación, evidencian un “choque” que genera incertidumbre frente a los procesos que se adelantan en materia de contratación, especialmente respecto al espíritu normativo planteado en el estatuto de la contratación, que busca la satisfacción del interés general.
- El principio de planeación ya no es un principio retórico, no solo de interpretación sino de aplicación de la ley, por ello la etapa de identificación de las necesidades debe ser imperativa, pues la improvisación y el desorden en materia contractual tiene unos efectos nocivos contra el patrimonio público y la atención de las necesidades.
- En la licitación pública, como modalidad de selección es indispensable la concreción del principio de planeación, el cual incluye: Incorporar al plan de desarrollo lo que se pretende ejecutar, obtener disponibilidad presupuestal, obtener las autorizaciones, licencias y permisos en caso que sea necesario, realizar un análisis del sector, elaborar un análisis de los posibles riesgos, elaborar estudios previos y construir el proyecto de pliegos de condiciones.

- Una vez se identificó y diagnosticó la necesidad de una buena práctica en el municipio de La Estrella, se logró con el nivel directivo de la entidad, crear e implementar el manual, logrando brindar celeridad, economía y publicidad a la actuación precontractual en los procesos de licitación pública, lo que a su vez permitió agilizar la ejecución del Plan de Desarrollo y el cumplimiento del objetivo misional de la entidad.
- Con el manual, la entidad territorial mencionada, logró institucionalizar la buena práctica administrativa en lo referente a la consolidación efectiva y pública de los documentos expedidos en la etapa precontractual; siendo una práctica exitosa al permitir mejorar el servicio a los ciudadanos, consistente como ya se indicó, en la satisfacción de sus necesidades.

BIBLIOGRAFÍA

Benavides, J. L. (2004). *El Contrato Estatal entre el Derecho Público y el Derecho Privado* (Segunda ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 68001-23-15-000-1998-01743-01 (27315) (24 de abril de 2013).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 11001-03-15-000-2013-01919-00 (21 de agosto de 2014).

Constitución Política de Colombia de 1991. (s.f.).

Dromi, R. (1995). *Derecho Administrativo* (Cuarta edición actualizada ed.). Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

Expósito, J. (2003). *La configuración de contrato de la administración pública en Derecho Colombiano y Español* (Vol. Segunda reimpresión). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Palacio Hincapié, J. A. (2014). *La Contratación de las Entidades Estatales* (Séptima ed.). Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

Pino, J. (2005). *El Régimen Jurídico de los Contratos Estatales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Presidencia de la República. (10 de Enero de 2012). Decreto Ley Antitrámites 019 de 2012. Bogotá, Colombia. Diario oficial 43308.

Presidencia de la República. (16 de julio de 2007). Ley 1150 de 2007. Bogotá, Colombia. Diario oficial 46.691.

Presidencia de la República. (28 de octubre de 1993). Ley 80 de 1993. Bogotá, Colombia. Diario oficial 41.094.

Rico, L. (2009). *Teoría General y práctica de la contratación estatal*. Medellín: Leyer.

Santofimio Gamboa, J. O. (2005). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo IV* (Primera ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Serrano, S. (2015). *El Contrato Estatal en el Contexto de la Nueva Legislación*. Ed. (4). Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá.

Solano, J. (s.f.). *Contratación administrativa leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007. Decretos reglamentarios*.

ANEXOS



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

1. OBJETIVO:

Asegurar la gestión oportuna, eficaz y eficiente de la etapa precontractual en la modalidad de licitación pública en la Alcaldía del Municipio de La Estrella.

2. PERSONAL QUE INTERVIENE:

RESPONSABLES: Secretarios de Despacho.

PARTICIPANTES: Alcalde Municipal.

Asesores Jurídicos.

Profesional del Banco de Programas y Proyectos.

Funcionarios y contratistas encargados de la publicación de los documentos del proceso y los actos administrativos del proceso de contratación.

3. PLANTEAMIENTO, ANALISIS Y SOLUCIÓN DE PROBLEMAS:

3.1. Demora en la etapa precontractual del proceso de licitación pública, referido a las siguientes actividades:

- Elaboración y certificación del Banco de Programas y Proyectos.
- Estudio previo.
- Análisis del sector.
- Análisis de riesgos.
- Gestión de licencias, permisos y autorizaciones.
- Expedición del certificado de disponibilidad presupuestal.
- Elaboración del proyecto de pliego de condiciones.
- Distribución de tareas y coordinación general del proceso.

ANÁLISIS DE CALIDAD	POSIBLES SOLUCIONES
La entidad no asigna una persona(s) que lidere los procesos de contratación de inicio a fin; en la actualidad intervienen varias personas que asumen la	Asignar a los secretarios de despacho de la administración, liderazgo de los procesos de licitación pública; asegurando que cumpla todas las



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ANÁLISIS DE CALIDAD	POSIBLES SOLUCIONES
responsabilidad de las etapas del proceso de manera separada.	etapas del proceso (desde la aprobación de la necesidad por parte del Alcalde, hasta la legalización y publicación del contrato en el SECOP).
<p>No se han definidos métodos de medición (indicadores) que evalúen el cumplimiento eficaz y oportuno de los procesos de licitación pública.</p> <p>Si bien se tiene documentado la metodología de licitación con los tiempos de ejecución de cada actividad, esta no se logra y no hay consecuencias por su incumplimiento.</p>	<p>Establecer indicadores que midan la gestión de proceso de licitación pública por secretaría; estos indicadores deberían ser presentados y analizados en Consejo de Gobierno, para que el Alcalde pueda medir la gestión de sus secretarios de despacho.</p> <p>Los indicadores propuestos podrían ser:</p> <ul style="list-style-type: none">- Nivel de cumplimiento de los tiempos en la etapa precontractual de las licitaciones públicas autorizadas por el Alcalde.- Nivel de eficacia y eficiencia de los procesos de licitación. <p>Nota: Debe ser un cuadro de control sencillo que facilite la toma de información de los procesos.</p>
En ocasiones, las personas asignadas para la realización de estudios previos, análisis del sector, análisis de riesgos, elaboración del proyecto y elaboración del proyecto de pliego de condiciones no tienen la competencia metodológica y técnica para su desarrollo; en ocasiones los lleva a tomar información de procesos anteriores que podrían estar equivocados.	<p>Formación por parte del área jurídica, en la metodología y buenas prácticas a desarrollar para agilizar la etapa precontractual.</p> <p>Estandarizar en el proceso de soporte jurídico y contratación, la metodología <u>detallada</u> de cómo realizar la etapa precontractual en el proceso de licitación pública (estudio previo, análisis del sector, análisis de riesgos, etc.); asegurando que ésta sea una</p>



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ANÁLISIS DE CALIDAD	POSIBLES SOLUCIONES
	guía para la elaboración de dichos documentos. Acompañamiento y asesoría en tiempo real por parte de los asesores jurídicos en las secretarías que lo requieren.
No hay selección correcta de quien debería realizar los estudios previos, análisis del sector y análisis de riesgos.	Establecer como directriz que quien realiza el estudio previo, análisis del sector y análisis de riesgos, sean personas que tengan la competencia técnica en el tema a licitar.
Falla en la comunicación entre Alcalde – Jurídica y Jurídica y Secretarios de Despacho	Establecer espacios formales de comunicación (grupos primarios, consejo de gobierno)

3.2. No publicación de todos los documentos que se expiden con ocasión del proceso de selección de manera oportuna en el SECOP.

La metodología de publicación en el SECOP es general, lo que dificulta conocer los momentos en los que se debe publicar.	Detallar metodología en el proceso de licitación, especificando las etapas y documentos a publicar.
--	---

3. DEFINICIONES Y TERMINOS:

3.1. Audiencia de asignación de riesgos: Es un evento formal de tipo administrativo, donde la entidad estatal presenta el análisis de riesgos efectuado y hace la asignación definitiva.



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

3.2 Audiencia de adjudicación: Es un evento formal de tipo administrativo, donde los oferentes se pueden pronunciar sobre las respuestas dadas por la entidad a las observaciones presentadas respecto del informe de evaluación (Art. 273 de la Constitución Política de Colombia).

3.3. Banco de programas y proyectos: Es un sistema de información Municipal, en el cual se deben incluir todas las iniciativas de inversión que pretendan ser desarrolladas por la Administración Municipal. La viabilización se debe dar en términos financieros, legales y de conveniencia, en suma a estar incluidos en el respectivo Plan de Desarrollo.

3.4 Cámara de Comercio: Es una organización privada, gremial, con ordenamiento legal, dedicada a la prestación de los servicios que requieren los empresarios, entre las que se destaca llevar el Registro Único de Proponentes, expedir los certificados de Existencia y Representación Legal que den cuenta del objeto social de las empresas, cuya actividad igualmente está enmarcada en cumplir con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, Ley 1150/2007, Decreto Ley 019/2012 artículo 221.

3.5 Contrato estatal: Es un acuerdo escrito, entre partes que se obligan sobre un bien o servicio, que genera derechos y obligaciones y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas. También se denomina contrato al documento que recoge las condiciones de dicho acto jurídico. Su procedimiento, perfeccionamiento, ejecución y legalización esta reglado por las Leyes 80 de 1993 artículo 40 y 1150 de 2007, y sus decretos reglamentarios. De igual forma, dichas disposiciones deberán estar acordes con el artículo 1603 del Código Civil Colombiano

3.5 Convocatoria: Cita o llamado con indicación de lugar, día y hora a una o varias personas para que concurran a un acto o lugar determinado a fin de atender un llamado para la ejecución de una actuación contractual.

3.7 Indicador de producto: Es una medición con la cual se busca evaluar el cumplimiento de los objetivos o resultados propuestos y está asociada al bien o servicio que se preste por efecto de la actividad, proyecto, programa o política.



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

3.8. Indicador de resultado: Es una medición asociada a la capacidad del producto de disminuir un efecto negativo o aumentar un efecto positivo.

3.9 Licitación Pública: La licitación es un procedimiento legal y técnico de invitación a los interesados, para que, conforme a las bases preparadas al efecto, llamadas pliego de condiciones, formulen propuestas de entre las cuales se elige y acepta la más favorable para la entidad mediante audiencia pública de adjudicación, que perfecciona finalmente la realización del contrato. En otros términos, es un procedimiento de selección del contratista de la Administración Pública que, sobre la base de una previa justificación de idoneidad moral, técnica, financiera y administrativa, tiende a determinar cuál es la oferta más favorable para el Municipio. (Artículo 30 ley 80/93, artículo 2 Numeral. 1 de la Ley 1150/2007)

3.10 Manual de contratación: El artículo 2.2.1.2.5.3 del Decreto 1082 de 2015 establece que las entidades estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente. En desarrollo de esta disposición, Colombia Compra Eficiente presentó los Lineamientos generales para la expedición de Manuales de Contratación LGEMC-01 y allí lo definió así:

El Manual de Contratación es un documento que: (i) establece la forma como opera la Gestión Contractual de las Entidades Estatales y, (ii) da a conocer a los partícipes del sistema de compras y contratación pública la forma en que opera dicha Gestión Contractual. El Manual de Contratación es también un instrumento de Gestión Estratégica puesto que tiene como propósito principal servir de apoyo al cumplimiento del Objetivo Misional de cada Entidad Estatal.

3.11 Pliego de Condiciones: Se denomina Pliego de Condiciones a un documento precontractual, de carácter comprensivo y obligatorio donde se establecen las condiciones o cláusulas que se aceptan en un contrato de obras o servicios, una concesión administrativa, una subasta, entre otros. (Art. 25 numeral 1º de la Ley 80/93)

3.12 Presupuesto oficial: Es un instrumento utilizado como medio administrativo de determinación adecuada de capital, costos e ingresos necesarios en una organización, sirve de ayuda para la determinación de metas que sean comparables a través del tiempo. Permite a la administración conocer el desenvolvimiento de la



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

organización, por medio de la comparación de los hechos y cifras reales con los hechos y cifras presupuestadas y/o proyectadas para poder tomar medidas que permitan corregir o mejorar la actuación organizacional. (Decreto 111 de 1996).

3.13. Proponente: El término proponente se refiere a la persona natural o jurídica que está en capacidad de ofrecer bienes o servicios a las entidades del Estado.

3.14. SECOP: Sistema Electrónico para la Contratación Pública. Es un sistema que tiene por objeto reglamentar la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y, en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual. (Artículo 3 de la Ley 1150 de 2007).

3.15. Subsanan ofertas: Reparar un defecto de la propuesta, con mayor precisión la omisión de algún requisito.

3.16 Veeduría ciudadana: Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública, frente a las autoridades: administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público, todo ello en los términos dispuestos en la Ley 850/2003.

4. CONTENIDO

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO DE EJECUCION	REGISTRO
<p>1. Asignación a los Secretarios de Despacho en la gerencia de los procesos de licitación (De inicio a fin): Delegar a cada uno de los Secretarios de Despacho para que lideren y aseguren trazabilidad, eficacia y oportunidad del proceso de licitación pública.</p> <p>El Decreto Municipal 111 del 26 de agosto de 2014, delega en los secretarios de despacho la ordenación del gasto de los</p>	Alcalde	Cada que nombren a un secretario de despacho	Acta de Consejo de Gobierno



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS –
LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO DE EJECUCION	REGISTRO
<p>rubros presupuestales, e igualmente se les delega desde su publicación, todas las actuaciones precontractuales, contractuales y pos contractuales, incluyendo la firma del contrato, de las adiciones, prórrogas, modificaciones o suspensiones y la autorización de cesiones del contrato.</p> <p>Las facultades delegadas a los Secretarios no pueden subdelegarse.</p> <p>Cuando dentro de un determinado proceso contractual, existan varias secretarías interesadas en su adelantamiento, las facultades delegadas por medio de éste acto, deberán ser cumplidas por el secretario de la dependencia cuyo presupuesto comprometido en el respectivo proceso, sea el de mayor valor.</p>			
<p>2. Formar a los Secretarios y personal de apoyo en el proceso de licitación pública: Capacitarlos en las etapas del proceso.</p>	Asesor Jurídico	Actualización: Anual o cada que haya una novedad normativa	FO-PA-03 Control de Asistencia
<p>3. Establecer indicadores de producto y resultado del proceso de licitación pública: Se definen en Consejo de Gobierno, con su respectivo cuadro de control; cada Secretario definirá si se encarga de su actualización o delega a una persona competente en su dependencia.</p>	Alcalde Asesor Jurídico Secretarios de Despacho	Anual	Acta de Consejo de Gobierno
<p>4. Identificar la necesidad de adquirir un bien o un servicio a través de Licitación pública: Una vez detectada la necesidad de adquisición del bien o servicio, se autoriza la contratación por parte del Alcalde y los Secretarios de despacho, teniendo en cuenta lo establecido en la normatividad vigente para la contratación estatal. El asesor jurídico determinará la modalidad de selección contractual,</p>	Secretarios de despacho (Detección de necesidad)	Permanente. La autorización. La	Acta de consejo de Gobierno y documento del jurídico que determine la



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO DE EJECUCION	REGISTRO
según el presupuesto asignado a la actividad, servicio, suministro u obra a ejecutar (art. 30, 39 de la Ley 80/93-Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015).	Alcalde (Aprobación de necesidad) Asesor jurídico (aprobación de la modalidad de selección)	certificación de la jurídica 2 días a partir de la autorización	modalidad de selección.
5. Elaboración y aprobación del proyecto: El secretario de despacho competente elaborara el proyecto para radicar ante el Banco de Programas y Proyectos quien debe emitir el certificado de aprobación. Este será necesario, tratándose de un proceso contractual de inversión.	Secretarios de Despacho, secretaria de Planeación, Profesional del Banco de Programas y Proyectos.	Elaboración del proyecto 20 días. Aprobación en al Banco 2 días.	Documento radicado falta código y certificado del banco.
6. Formular el contenido del análisis del sector: Una vez detectada la necesidad de adquirir un bien o un servicio, los Secretarios y/o Subsecretarios de despacho, teniendo en cuenta el imperativo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015 adelantarán el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis del riesgo.	Secretarios de despacho.	4 días.	Documento contentivo del análisis del sector.
5. Elaborar estudios y documentos previos: (Aplica SECOP) Los Secretarios de Despacho elaboran el estudio previo, de acuerdo a lo establecido en el FO-SJ-32 Estudio Previo Procesos de selección, el cual se publicará de manera simultánea con el Proyecto de Pliego de Condiciones y debe contener: a. La descripción de la necesidad.	Secretarios de Despacho	Máximo 7 días hábiles para elaborar estudios y 2 días para revisión de los mismos.	FO-SJ-32 Estudio Previo Procesos de selección



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS –
LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO DE EJECUCION	REGISTRO
<p>b. La descripción del objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución.</p> <p>c. La modalidad de selección del contratista y su justificación.</p> <p>d. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo.</p> <p>e. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.</p> <p>f. El análisis del riesgo y la forma de mitigarlo.</p> <p>g. Las garantías que la entidad contempla exigir en el Proceso de Contratación.</p> <p>h. La indicación de si el proceso de contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.</p> <p>Nota: Los Estudios previos siempre deberán llevar la revisión y aprobación del Asesor Jurídico.</p>			
<p>6. Elaborar orden de iniciación de proceso de selección a través de la modalidad de licitación pública: El (la) Secretario(a) de Despacho que adelanta la contratación elabora orden de iniciación de proceso de selección a través de la modalidad de licitación pública, la envía a la oficina Jurídica para su revisión y correspondiente visto bueno y una vez adelantado este trámite pasa a oficina del Alcalde para la respectiva firma de aprobación en el FO-SJ-29 Orden de iniciación de proceso de selección a través de la modalidad de licitación pública, la cual le será devuelta firmada por el Alcalde dentro de los 2 días siguientes.</p>	Asesor Jurídico, Secretario de Despacho y el Alcalde.	Un día en elaboración, un día en la jurídica para su aprobación y un día en despacho del alcalde para aprobación.	FO-SJ-29 Orden de iniciación de licitación pública.
<p>7. Solicitar Disponibilidad Presupuestal: Los Secretarios(as) de Despacho solicita(n) a la Secretaría de Hacienda la disponibilidad Presupuestal en el FO-SJ-04 “Solicitud de disponibilidad Presupuestal”, documento que debe tener como anexo la FO-SJ-29 Orden de iniciación de</p>	Secretarios de Despacho	Un día después de recibir la orden de	FO-SJ-04 Solicitud de disponibilidad ad



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS –
LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO DE EJECUCION	REGISTRO
proceso de selección a través de la modalidad de licitación pública, firmado por el Alcalde.		elaboración.	Presupuestal FO-SJ-29 Orden de iniciación de licitación pública.
8. Entrega de disponibilidad: El (la) Secretario(a) de Hacienda verifica la disponibilidad de recursos de acuerdo a lo solicitado y a la dependencia que lo solicita, expide el certificado de disponibilidad presupuestal y la remite al solicitante. Nota: Si se va a afectar un rubro de inversión el Secretario de Hacienda, deberá verificar la existencia del certificado de viabilidad del Banco de Programas y Proyectos para expedir el correspondiente certificado de disponibilidad solicitado.	Secretario(a) de Hacienda.	2 días.	Certificado de disponibilidad presupuestal.
9. Elaborar aviso y publicación del proceso: (Aplica SECOP) Los Secretarios de Despacho elaboran aviso y se aseguran consultado en el Secop que su publicación se haga en los términos dispuestos en el Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015	Secretarios de Despacho.	El establecido en el cronograma del proceso de contratación.	Aviso de Licitación.
10. Publicar aviso en SECOP y página web del Municipio: Los Secretarios de Despacho, (con el apoyo de la Secretaria General) efectúan la publicación de los avisos de que trata el artículo 224 del Decreto Ley 019 de 2012, que modifica el numeral 3 del Artículo 30 de la Ley 80 de 1993.	Secretarios de Despacho.	Dentro de los 10 a 20 días anteriores a la apertura de la licitación.	No Aplica.
11. Elaborar y publicar aviso de convocatoria: (Aplica SECOP) Secretarios de Despacho encargados de la contratación, elaboran y publicaran aviso de convocatoria de contratación, antes de la publicación del Proyecto de Pliego de Condiciones. Debe contener:	Secretarios de Despacho.	Antes de la publicación del Proyecto de Pliego de Condiciones.	Aviso de convocatoria



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO DE EJECUCION	REGISTRO
<p>a. El nombre y dirección del Municipio.</p> <p>b. La dirección, el correo electrónico y el teléfono en donde la Entidad Estatal atenderá a los interesados en el proceso de contratación, y la dirección y el correo electrónico en donde los proponentes deben presentar los documentos en desarrollo del Proceso de contratación.</p> <p>c. Objeto a contratar.</p> <p>d. Modalidad de selección que se utilizará.</p> <p>e. El plazo estimado del contrato.</p> <p>f. La fecha límite en la cual los interesados deben presentar su oferta y el lugar y forma de presentación de la misma.</p> <p>El valor estimado del contrato y la manifestación expresa que la Entidad Estatal cuenta con la disponibilidad presupuestal.</p> <p>g. Determinación de si el proceso está cobijado por un Acuerdo Comercial.</p> <p>h. Mención de si la convocatoria es susceptible de ser limitada a Mi pyme.</p> <p>i. Enumeración y breve descripción de las condiciones para participar en el proceso de contratación.</p> <p>j. Indicar si en el proceso de contratación hay lugar a precalificación.</p> <p>k. El cronograma</p> <p>l. La forma como los interesados pueden consultar los documentos del proceso.</p>			
<p>12. Elaborar y publicar proyecto de pliego de condiciones: (Aplica SECOP) Secretarios de Despacho encargados de la</p>	Secretarios de despacho.	Diez (10) días hábiles de	Proyecto de pliego de



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO DE EJECUCION	REGISTRO
<p>contratación, elaboran el proyecto de pliego de condiciones, el cual debe contener como mínimo, la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none">a. La descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato. Identificado con el cuarto nivel del clasificador de bienes y servicios, de ser posible o de lo contrario del tercer nivel del mismo.b. La modalidad del proceso de selección y su justificación.c. Los criterios de selección, incluyendo los factores de desempate y los incentivos cuando a ello haya lugar.d. Las condiciones de costo y/o calidad que el Municipio debe tener en cuenta para la selección objetiva.e. Las reglas aplicables a la presentación de las ofertas, su evaluación y a la adjudicación del contrato.f. Las causas que dan lugar a rechazar una oferta.g. El valor del contrato, el plazo, el cronograma de pagos y la determinación de si debe haber lugar a la entrega de anticipo, y si hubiere, indicar su valor, el cual debe tener en cuenta los rendimientos que este pueda generar.h. Los riesgos asociados al contrato, la forma de mitigarlos y la asignación del riesgo entre las partes contratantes.i. Las garantías exigidas en el proceso de contratación y sus condiciones.j. La mención de si el Municipio y el contrato objeto de los pliegos de condiciones están cubiertos por un acuerdo comercial.k. Los términos, condiciones y minuta del contrato.l. Los términos de la supervisión y/o de la interventoría del		antelación a la fecha del acto que ordena su apertura y/o según acuerdo comercial que aplique.	condiciones.



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS –
LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO DE EJECUCION	REGISTRO
contrato. m. El plazo dentro del cual el Municipio puede expedir Adendas. n. El cronograma			
13. Publicidad. Solicita a la Secretaría General su publicación y se asegura que la misma se haya hecho en la página del SECOP, www.contratos.gov.co de acuerdo al cronograma del proceso.	Secretarios de Despacho	Dentro de los tres (3) días siguientes a la expedición del documento del proceso o acto administrativo	
14. Convocar veedurías Ciudadanas: Secretarios de Despacho convocan a las veedurías para que realicen seguimiento al proceso de contratación, con el fin de verificar la transparencia en el mismo. (Ley 850/2003).	Secretarios de Despacho.	Una vez elaborados los estudios previos y los proyectos de pliego de condicione.	Convocatoria.
15. Presentar observaciones al proyecto de pliegos Los interesados en licitar presentan las observaciones al proyecto de pliego de condiciones, dentro de los plazos establecidos para ello en el cronograma dispuesto para el proceso y conforme al artículo 2.2.1.1.2.1.4 del Decreto 1082 de 2015.	Interesados.	10 días hábiles a partir de la publicación del Proyecto de Pliego de Condiciones.	Observaciones.
16. Responder y publicar observaciones: (aplica SECOP) Secretario de Despacho que adelanta la contratación, responde y publica de manera motivada las observaciones presentadas por los interesados en licitar en los términos dispuestos en el cronograma base del proceso y en los procedimientos	Secretarios de Despacho.	Antes del acto que dispone la Apertura del proceso de	Respuesta a Observaciones.



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO DE EJECUCION	REGISTRO
establecidos en el Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015		selección.	
17. Desarrollar audiencias para aclaraciones y asignación de riesgos: El Secretario de Despacho responsable de la contratación realiza audiencia para aclaración y asignación de riesgos a la contratación, dejando constancia en el FO-PA-02 “Acta”. (Artículo 2.2.1.2.1.1.2. del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015).	Secretarios de Despacho.	Antes de la presentación de oferta.	FO-PA-02 Acta.
18. Dar apertura al proceso de selección (Aplica SECOP), El Secretario de Despacho que adelanta la contratación, da apertura al proceso de selección, mediante Acto Administrativo, el cual debe contener como mínimo, la siguiente información: (Artículo 2.2.1.1.2.1.5. Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015) a. El objeto de la contratación a realizar. b. La modalidad de selección que corresponda a la contratación. c. El cronograma de actividades del proceso, con indicación expresa de las fechas y lugares en que se llevarán a cabo las audiencias que correspondan. d. El lugar físico o electrónico en que se puede consultar y retirar el pliego de condiciones y los estudios y documentos previos. e. La convocatoria para las veedurías ciudadanas. f. El certificado de disponibilidad presupuestal. g. Los demás asuntos que se consideren pertinentes.	Secretarios de Despacho.	El establecido por la entidad en el Cronograma de actividades contractuales.	Acto Administrativo de Apertura.
19. Elaborar pliegos de condiciones definitivos (Aplica SECOP), El Secretario de Despacho que adelanta la contratación, elabora los pliegos de condiciones definitivos,	Asesor Jurídico, Secretarios de	El establecido por la entidad en el	Pliego de condiciones



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO DE EJECUCION	REGISTRO
<p>los cuales deben contener, adicionalmente lo contenido en el artículo 2.2.1.1.2.1.3. del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015 y Numeral 5 Artículo 24 Ley 80 de 1993.</p> <p>a. La descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato. Identificado con el cuarto nivel del clasificador de bienes y servicios, de ser posible o de lo contrario del tercer nivel del mismo.</p> <p>b. La modalidad del proceso de selección y su justificación.</p> <p>c. Los criterios de selección, incluyendo los factores de desempate y los incentivos cuando a ello haya lugar.</p> <p>d. Las condiciones de costo y/o calidad que el Municipio debe tener en cuenta para la selección objetiva.</p> <p>e. Las reglas aplicables a la presentación de las ofertas, su evaluación y a la adjudicación del contrato.</p> <p>f. Las causas que dan lugar a rechazar una oferta.</p> <p>g. El valor del contrato, el plazo, el cronograma de pagos y la determinación de si debe haber lugar a la entrega de anticipo, y si hubiere, indicar su valor, el cual debe tener en cuenta los rendimientos que este pueda generar.</p> <p>h. Los riesgos asociados al contrato, la forma de mitigarlos y la asignación del riesgo entre las partes contratantes.</p> <p>i. Las garantías exigidas en el proceso de contratación y sus condiciones.</p> <p>j. La mención de si el Municipio y el contrato objeto de los pliegos de condiciones están cubiertos por un acuerdo comercial.</p> <p>k. Los términos, condiciones y minuta del contrato.</p>	<p>Despacho.</p>	<p>Cronograma de actividades contractuales.</p>	<p>definitivo.</p>



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO DE EJECUCION	REGISTRO
<p>I. Los términos de la supervisión y/o de la interventoría del contrato.</p> <p>m. El plazo dentro del cual el Municipio puede expedir Adendas.</p> <p>n. El cronograma.</p>			
<p>20. Enviar para revisión Jurídica los pliegos de condiciones: (Aplica SECOP), El Secretario de Despacho responsable de la contratación, remite a la oficina Jurídica el pliego de condiciones definitivo, con el fin de que se revisen los aspectos de fondo y de forma del mismo y obtener el visto bueno de estos, de acuerdo a lo establecido en el procedimiento de revisión contractual y una vez obtenido el visto bueno los remite para su publicación.</p> <p>Nota: Sin excepción los pliegos de condiciones definitivos deben contar con el visto bueno del (la) Asesor Jurídico(a) del Municipio, el cual debe constar en el contenido de los pliegos de condiciones definitivos.</p>	Secretarios de Despacho y Asesor Jurídico.	El establecido en el procedimiento de revisión contractual.	Pliego de condiciones definitivo.
<p>21. Publicar Pliego de condiciones: El Secretario de Despacho responsable de la contratación, solicita a la Secretaría General la publicación de los pliegos de condiciones definitivos y se asegura que efectivamente se publiquen, todo lo cual se surtirá ante la página del SECOP www.contratos.gov.co en los términos dispuestos en el Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015.</p>	Secretario de Despacho.	El establecido por la entidad en el Cronograma de actividades contractuales.	
<p>22. Recepción de observaciones al pliego de condiciones definitivo: El Centro de Administración documental, recibe observaciones al pliego de condiciones definitivo y las remite al proceso responsable de contratación y/o Secretario de Despacho conforme al cronograma del proceso.</p>			



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO DE EJECUCION	REGISTRO
<p>23. Responder y publicar observaciones: (aplica SECOP), El Secretario de Despacho que adelanta la contratación, responde y publica las observaciones presentadas por los interesados en licitar en los términos dispuestos en el cronograma base del proceso y en los procedimientos establecidos en el Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015</p>	Secretarios de Despacho.	Antes del acto que dispone la Apertura del proceso de selección.	Respuesta a Observaciones.
<p>24. Formular texto de adenda y publicación de la misma: Conforme al contenido del artículo 2.2.1.1.2.2.1. del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, el responsable del proceso de Contratación y/o Secretarios de Despacho, en caso de aplicar, formulan el contenido de las adendas y solicitan la publicación de las mismas en el SECOP, previo haberse aprobado por el Abogado de Planta del Municipio el contenido final.</p>	Secretarios de Despacho.	Conforme al cronograma del proceso.	Adend.
<p>25. Notificar al archivo de las fechas y horas de recepción de propuestas: El Secretario de Despacho responsable de la contratación notifica al encargado del centro de administración documental, a través de memorando que contendrá como anexo el Cronograma del proceso, dicho escrito debe contener:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Datos específicos • Nombre: • Proceso: • Modalidad de contratación: 	Secretarios de Despacho.	El Establecido por la entidad en los pliegos de condiciones.	Memorando
<p>26. Recibir ofertas: El Auxiliar Administrativo encargado del centro documental recibe las ofertas presentadas por los interesados, dentro de los plazos establecidos en el cronograma que soporta el proceso, dejando constancia de la fecha y hora de recepción de las mismas.</p>	Auxiliar Administrativo encargado del Centro documental.	Inmediatamente después del cierre.	Ofertas.
<p>27. Efectuar la apertura de sobres de propuestas: El Secretario de Despacho responsable de la contratación da</p>	Secretarios de	El determinado por la entidad	Acta de apertura de



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS –
LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO DE EJECUCION	REGISTRO
apertura a las propuestas, en acto público.	Despacho.	en el pliego de condiciones.	propuesta.
28. Verificar y evaluar ofertas y publicar informe de evaluación: (Aplica SECOP) El comité evaluador designado previamente por el Secretario de Despacho responsable de la contratación, verifica y evalúa las ofertas y publican informe de evaluación por un término de cinco (5) días hábiles para que los oferentes presenten las observaciones que estimen pertinentes. (Artículo 2.2.1.1.2.2.3. del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015).	Comité evaluador.	El determinado por la Entidad en el Pliego de Condiciones.	Informe de evaluación.
30. Desarrollar audiencia de adjudicación y notificación del acto administrativo de adjudicación o declaratoria de desierta (Aplica SECOP). El Secretario de Despacho responsable de la contratación realiza audiencia y expide acto administrativo de adjudicación o de declaratoria de desierta, de acuerdo a lo establecido en el pliego de condiciones. (Ley 80/93, artículo 2.2.1.2.1.1.2. del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015). En el desarrollo de la audiencia deberán tenerse en cuenta las siguientes Consideraciones: (artículo 2.2.1.2.1.1.2. del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015) a. Los oferentes pueden pronunciarse sobre las respuestas dadas por el Municipio a las observaciones presentadas respecto al informe de evaluación. b. Los oferentes podrán replicar las observaciones que sobre la evaluación de su oferta hayan presentado los intervinientes. c. Toda intervención estará limitada a cinco minutos y la hará el (los) representante (s) del oferente. d. Deberá observarse una conducta respetuosa hacia los servidores públicos y los demás presentes.	Alcalde, Secretarios y/o Subsecretarios de Despacho.	El determinado por la Entidad en el Pliego de Condiciones.	Acta de audiencia de adjudicación Acto administrativo o de adjudicación o declaratoria de desierta.



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS –
LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO DE EJECUCION	REGISTRO
<p>e. Se podrá prescindir de la lectura del borrador del acto administrativo, siempre que lo haya publicado en el SECOP con antelación.</p> <p>f. Adoptar la decisión que corresponda y notificarla a los presentes.</p>			
<p>31. Imprimir el contrato: El Secretario de Despacho responsable de la contratación imprime el contrato, de acuerdo al anexo contenido en los pliegos, el cual debe contar con el visto bueno del asesor jurídico.</p>	Secretario de Despacho, Asesor jurídico.	El determinado por la Entidad en el Pliego de Condiciones.	Contrato.
<p>32. Firma del contrato por parte del Jefe de Contratación o su delegado: El Secretario de Despacho responsable de la contratación y el contratista seleccionado, proceden a la firma del contrato.</p>	Secretario de Despacho.	2 días.	FO-SJ-13 Minuta del contrato.
<p>33. Solicitar las pólizas, exigidas en los pliegos: El Secretario de Despacho que adelanta la contratación solicita verbalmente al contratista las pólizas, de acuerdo a lo establecido en el pliego de condiciones. (Art. 2.2.1.2.3.1.1. y siguientes del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015).</p>	Secretario de Despacho.	Inmediatamente después de la firma del contrato.	No Aplica.
<p>34. Elaborar acta aprobatoria de pólizas: Una vez el Contratista aporte las pólizas solicitadas, el Secretario de Despacho que adelanta la contratación y el asesor jurídico, elabora el acta aprobatoria de las pólizas, en el -FO-SJ-14 Acta aprobatoria de Garantía- si las encuentra conforme, en cuanto a conceptos y plazos, en caso contrario las devuelve al contratista para que adelante ante la aseguradora el trámite respectivo.</p>	Secretario de Despacho, asesor jurídico.	2 días para entregarlas a aprobación. La aprobación es inmediata.	FO-SJ-14 Acta aprobatoria de Garantía.



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS –
LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO DE EJECUCION	REGISTRO
35. Elaborar Acta de inicio: El Secretario de Despacho responsable de la contratación y el asesor jurídico elabora el FO-SJ-15 “Acta de inicio del contrato” y pone a disposición del Contratista los recursos necesarios para la ejecución del contrato de acuerdo a lo establecido contractualmente.	Secretario de Despacho, asesor jurídico.	Inmediato.	FO-SJ-15 Acta de inicio.
36. Publicación del contrato. La administración en los términos del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, publicará el contrato en la página del SECOP y en la página de Gestión Transparente www.gestiontransparente.com , todo ello en aplicación de la Ley 80 de 1993 y el Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015.	Secretario de Despacho.	Una vez cumplan con requisitos de perfeccionamiento, ejecución y legalización.	No aplica.
37. Tramitar anticipo, si se requiere: El Secretario de Despacho responsable de la contratación tramita el anticipo, si este fue pactado en el contrato y si el contratista cumple con la totalidad de los requisitos para ello. En todo caso deberá observarse lo dispuesto en la Ley 1474/2011 artículo 91 y artículo 2.2.1.1.2.4.1 del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015.	Secretario de Despacho.	2 días.	No Aplica.
38. Realizar seguimiento a la ejecución del Contrato y registrar novedades: El Secretario de Despacho responsable de la contratación, realiza seguimiento a la ejecución del contrato, formato FO-SJ-03 Informe de Actividades y Acta de Interventoría, teniendo en cuenta los informes presentados por el contratista de acuerdo al FO-SJ-03 Informe de Actividades y Acta de interventoría. (Ley 1474/2011 artículo 83, 84, 85 y Ley 80/93 artículo 50 y s.s.) El interventor del contrato podrá impartir la orden y los demás medios que considere efectivos para verificar el cumplimiento del contrato, dejando constancia de ello en el FO-SJ-03 Informe de Actividades y Acta de interventoría y, en los casos en que se requiera autorización en los términos de ley, se realizará la diligencia con el aporte de los registros	Secretario de Despacho y/o interventor.	Durante la ejecución del contrato.	FO-SJ-03 Informe de Actividades y Acta de interventoría. FO-SJ-17 Justificación de la Suspensión.



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO DE EJECUCION	REGISTRO
correspondientes de suspensión y reanudación de la obra o servicio, de acuerdo a lo establecido en los formatos: FO-SJ-17 Justificación de la Suspensión, FO-SJ-18 “Acta de Suspensión”, FO-SJ-19 Acta de Reanudación.			FO-SJ-18 Acta de Suspensión. FO-SJ-19 Reanudación.
39. Tramitar Adición del contrato si se requiere El Secretario y de Despacho responsable de la contratación, tramita en los casos en que se requiera la adición del contrato, en tiempo o en valor, de acuerdo a lo establecido en los formatos FO-SJ-20 “Justificación y aprobación del Otrosí” FO-SJ-21 “Otrosí” (Inciso segundo del parágrafo del Artículo 40 de la Ley 80/93).	Secretario de Despacho e interventor.	Durante la ejecución del contrato.	FO-SJ-20 Justificación y aprobación del Otrosí FO-SJ-21 Otro sí.
40. Recibido a entera satisfacción: Una vez ejecutado el contrato, el Secretario de Despacho responsable de la contratación elabora y firma el FO-SJ-03 Informe de Actividades y Acta de interventoría del bien o servicio contratado, el cual es requisito para el pago al contratista o proveedor.	Secretario de Despacho.	Una vez ejecutado.	FO-SJ-03 Informe de Actividades y Acta de interventoría.
41. Elaborar Acta de Terminación y Liquidación: El Secretario de Despacho responsable de la contratación elabora el Acta de terminación y Acta de liquidación, para lo cual tendrá en cuenta el tipo de liquidación y los plazos establecidos en el artículo 60 de la Ley 80/93, Ley 1150/2007 artículo 32 y artículo 217 del Decreto Ley 019/2012.	Secretario de Despacho.	Una vez ejecutado.	FO-SJ-09 Acta de terminación. FO-SJ-10 Acta de liquidación.
42. Realizar seguimiento posterior a la obra: Si es un contrato de obra pública el (la) Secretario(a) de Obras Públicas deberá ejercer seguimiento a la obra mínimo cada seis meses dentro de los cinco años siguientes a la liquidación o ejecución del contrato, de acuerdo a lo establecido en el FO-SJ-11 seguimiento posterior de Obras.	Secretario(a) de Obras Públicas.	Cada seis meses dentro de los cinco años siguientes a la ejecución del contrato.	FO-SJ-11 seguimiento posterior de Obras.



**Municipio de La
Estrella**

**MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS –
LICITACIÓN PÚBLICA**

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

5. DOCUMENTOS DE REFERENCIA:

- Ley 80 de 1993
- Ley 1150 de 2007
- Ley 1474 de 2011
- Decreto Ley 019 de 2012
- Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015

COPIA CONTROLADA



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

6. CONTROL DE LOS REGISTROS:

Código	Nombre	Responsable	Lugar de Almacenamiento	Recuperación	Protección	Tiempo de Retención	Disposición Final
	Estudio Previo procesos de selección.	Secretarios de Despacho.	Oficina de los Responsables de la Contratación.	Carpetas por Contrato.	Archivos y Carpetas de uso exclusivo de los responsables Backup's Claves de acceso.	El establecido en la tabla de retención documental.	Archivo Central.
	Solicitud de Disponibilidad						
	Disponibilidad.	Secretario(a) de Hacienda.					
	Aviso de convocatoria	Secretarios de Despacho Asesor(a) Jurídico(a)					
	Proyecto de Pliegos.						
	Pliegos.						
	Memorando.						
	Acta.	Contratista.					
	Acto administrativo de adjudicación o declaratoria de desierta.	Secretario de despacho.					



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

	Nombre	Responsable	Lugar de Almacenamiento	Recuperación	Protección	Tiempo de Retención	Disposición Final
	Contrato.	Secretarios de Despacho Interventores.	Oficina de los Responsables de la Contratación.	Carpetas por Contrato.	Archivos y Carpetas de uso exclusivo de los responsables. Backup's Claves de acceso.	Establecido en la Tabla de retención documental.	Archivo Central.
	Acta aprobatoria de garantías.						
	Acta de inicio.						
	Informe de actividades.						
	Actas de interventoría.						
	Recibido a satisfacción.						
	Acta de terminación.						
	Acta de liquidación.	Secretaria de obras públicas.					
	Seguimiento posterior de obras.						
	Acta de Interventoría.	Secretarios de Despacho Interventores.	Oficina de los Responsables de la Contratación.	Carpetas por Contrato.	Archivos y Carpetas de uso exclusivo de los responsables. Backup's Claves de	Establecido en la tabla de retención documental.	Archivo Central.
	Justificación de la Suspensión.						
	Acta de Suspensión						



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

	Acta de Reanudación				acceso.		
	Justificación y aprobación del Otro sí						
	Otro sí						
	Publicación Contratación						

7. CONTROL DE CAMBIOS:

Versión	Fecha de Aprobación	Descripción del Cambio
----------------	----------------------------	-------------------------------

8. ANEXOS:

Relacional

Revisado por:	Aprobado por:
Cargo: Asesor Jurídico	Cargo: Alcalde Municipal
Firma:	Firma:

Notas al final del texto

ⁱ ARTICULO 2. 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; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.



Municipio de La Estrella

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS – LICITACIÓN PÚBLICA

Código: PR-SJ-06

Versión: 05

Fecha de Aprobación: dd-mm-2016

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares

ⁱⁱ Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

ⁱⁱⁱ Constitución Política de Colombia de 1991. Artículos 339 y ss.

^{iv} Informe Auditoría Modalidad Regular Vigencia 2013. Contraloría General de Antioquia. En los procesos contractuales revisados y que se relacionan, se constató que la información publicada en el SECOP no está actualizada como lo define el Numeral 18 del Artículo 2.2.5 del Decreto 0734 de 2012 y la Directiva Nro. 007 del 13 de junio del 2011, de la Procuraduría General de la Nación; sobre la publicación de los procesos contractuales, teniendo en cuenta que únicamente en algunos procesos se publica hasta el contrato, quedando pendiente de dar publicidad a las adiciones, modificaciones o suspensiones y la información sobre las sanciones ejecutoriadas que se profieran en el curso de la ejecución contractual o con posterioridad a esta; así como el acta de liquidación de mutuo acuerdo, o el acto administrativo de liquidación unilateral.

^v En el acta de observaciones y conclusiones realizadas por la Secretaría General el 27 de marzo de 2015 se expresa:

-Los procesos que más dilatan la contratación de la administración municipal son el análisis del sector y el estudio previo. Esta responsabilidad recae únicamente sobre los secretarios de despacho.

-Actualmente, el proceso de contratación se está demorando entre uno y dos meses.

-Cuando el contrato requiere un nuevo banco de programas y proyectos, la contratación se demora mucho más.

-Igualmente, se está exigiendo un banco por contrato cuando existen contratos que podrían clasificarse bajo el mismo programa.

-Los secretarios son los que proyectan los siguientes documentos: otrosi, resoluciones y autos aprobatorios sin tener la debida formación jurídica, lo que dilata el proceso mientras los abogados revisan y regresan la documentación.

-Se debe solicitar a la oficina jurídica una revisión del proceso de contratación para definir la demora en la elaboración del contrato como un riesgo identificado. Todo esto, acogiéndose al sistema integrado de gestión de calidad.

^{vi} Comunicación del 24 de marzo de 2015, emitida por el Alcalde Municipal de La Estrella.

^{vii} Al respecto el artículo 2.2.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015 dispone: **Publicidad en el SECOP**. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el Secop.