

Debilidades en la Estructuración de las Condiciones Técnicas de un Proceso Contractual

Yilma Adames Fajardo

Universidad La Gran Colombia

Facultad de Postgrados y Formación Continuada

Especialización en Contratación Estatal

Bogotá D.C.

2016

Tabla de Contenido

Resumen.....	3
Abstract.....	4
Justificación del Proyecto.....	5
Problema.....	6
Hipótesis.....	7
Objetivos.....	8
General.....	8
Específicos.....	8
Categorías de Análisis.....	9
Estado del arte.....	10
Resúmenes Analíticos de Investigación (RAI).....	10
RAI 1.....	10
RAI 2.....	20
RAI 3.....	30
Marco teórico-conceptual.....	51
Contexto jurídico de los estructuradores en el manejo de la planeación contractual estatal y su efectividad al contexto del contrato.....	51
Funciones de los estructuradores en el proceso de contratación.....	58
Impacto que la labor de los estructuradores tiene en los resultados de un contrato estatal.....	62
Cumplimientos de metas.....	63
La calidad en la satisfacción de la necesidad.....	64
Condiciones de precio favorables.....	65
Conclusiones y propuesta.....	68
Enfoque metodológico.....	70
Bibliografía.....	74

Resumen

Este trabajo de investigación surge por las dificultades que tienen las entidades estatales al momento de concretar las especificaciones técnicas del bien o servicio a contratar, como es durante la planeación contractual que se da la mayor efectividad al contexto del contrato y como se desconoce la importancia que tiene la función del estructurador del contrato. Se analiza la dinámica contractual de una entidad pública “Escuela de postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana” para indagar las fortalezas o puntos por mejorar en cuanto a la razón de ser de la investigación. La investigación parte de un enfoque cualitativo de tipo descriptiva - analítica, donde la observación permite obtener datos de acuerdo a rutinas y situaciones problemáticas en torno a la estructuración del proceso contractual. También la investigación adquiere carácter documental al contemplar los informes de gestión y de auditoría interna, actas de reunión administrativa de los años 2014, 2015 y 2016 en la institución. Dentro de los resultados más sobresalientes se tienen: existe una falta de reconocimiento e identificación del actor más importante en el proceso contractual, *estructurador en la norma*. En la estructuración del proceso contractual se cimientan las condiciones para el éxito o el fracaso del resultado del contrato, por lo cual requiere que esta labor se ejecute de manera previa al inicio del proceso, en un lapso razonable, por funcionarios que cumplan con unas condiciones mínimas de idoneidad y/o experiencia tanto del bien o servicio a contratar como de los mismos documentos y del proceso de contratación.

Palabras claves: Efectividad; especificaciones técnicas; estructuradores; condiciones imprecisas; planeación contractual; procedimiento contractual.

Abstract

This research paper arises from the difficulties faced by state agencies when it is time to set technical specifications of the goods or services to be contracted, as it is during the contractual planning that the context of the contract is more effective and how the importance of the contract's structuring agent role is unknown. The contractual dynamics of a public entity "The Graduate School of the Colombian Air Force" (EPFAC in Spanish), is analyzed to investigate the strengths and points for improvement regarding the *raison d'etre* of the research. The research sets off with a qualitative descriptive approach - analytical, where observation provides data according to routines and problematic situations around the structuring of the contractual process. This research also acquires a documentary role by contemplating management reports and internal audits, business meetings minutes of the years 2014, 2015 and 2016 in the institution. Among the most outstanding results are:

There is a lack of recognition and identification of the most important actor in the contractual process, the regulation structurer. The structuring of the contractual process is where conditions for success or failure in the outcome of the contract are founded, thus requiring that this work is executed prior to the beginning of the process within a reasonable time by officials who meet conditions of minimum qualifications and/or experience in both the goods or services to be hired as of the same documents and hiring process.

Key words: Effectiveness, technical specifications, structurers, ambiguous conditions, contractual planning, contractual procedure.

Justificación del Proyecto

Como funcionaria de la Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana en el área de contratación he identificado una dificultad para dar perfección jurídica, técnica y económica a la ejecución de los contratos, tal situación trasciende en todos los casos cuando es impreciso el desarrollo normal y efectivo de los procedimientos hasta la liquidación del contrato.

Al ser esta una situación común y/o reiterativa es de gran importancia, generar una investigación detallada y profunda, para identificar la causa del porqué se llega a la imposibilidad de la construcción de las condiciones técnicas por parte de los estructuradores en un proceso contractual.

Es necesario mencionar que las condiciones técnicas imprecisas en un proceso contractual le pueden llegar a ocasionar a la Escuela, insatisfacción de las necesidades, desarrollo de procesos contractuales en un mayor número de días, posibilidad que los servidores públicos no cumplan con el manejo responsable y aprovechamiento de los recursos o presupuestos asignados; otra situación es dar el escenario o la oportunidad para que los contratistas le entreguen a la Escuela cualquier condición técnica, falta de calidad precisamente por esa imprecisión.

De lograr encontrar la causa a través de la investigación se podrían establecer cambios importantes necesarios en los procedimientos en pro de la solución del problema, impactando de forma beneficiosa a la Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana.

Problema

Siendo evidente que la planeación se considera de gran importancia en el desarrollo técnico y administrativo de cualquier contrato, las falencias del mismo están precisamente en que la no profundización para llegar al detalle de este, dan resultados poco eficientes.

Hipótesis

La etapa de planeación de un contrato estatal debe cumplir con determinados parámetros legales y técnicos. Los estructuradores, como personas encargadas de la planeación, deberían cumplir con los propósitos de darle mayor efectividad al término del contrato, y la intención del mismo a fin de evitar perturbaciones de los recursos económicos.

Objetivos

General

Analizar cómo los estructuradores en el manejo de la planeación contractual estatal, deben darle mayor efectividad al contexto del contrato.

Específicos

- Efectuar un estudio sobre la función de los estructuradores en el proceso de contratación estatal.
- Determinar el impacto que la labor de los estructuradores tiene en los resultados de un contrato estatal.

Categorías de Análisis

- Contexto jurídico de los estructuradores en el manejo de la planeación contractual estatal y su efectividad al contexto del contrato.
- Función de los estructuradores en el proceso de contratación estatal.
- Impacto que la labor de los estructuradores tiene en los resultados de un contrato estatal.

Estado del arte

Resúmenes Analíticos de Investigación (RAI)

RAI 1.

Tema: Teoría de los riesgos previsibles en los contratos Estatales de prestación de servicio de los contratos estatales. (Rengifo Flórez, 2015)

Investigadora: Dayana Yiseth Rengifo Flórez.

Institución donde se llevó a cabo la investigación: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Año de realización: 2015

Tipo de trabajo: Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Derecho Administrativo.

Problema planteado: Nace el problema jurídico de la investigación resultando interesante, discernir e investigar, si la norma que impone la obligación a las entidades públicas de tipificar, asignar y distribuir los riesgos previsibles para todos los contratos estatales es de recibo para el caso de la casual de contratación directa concerniente a la prestación de servicios profesionales, y en caso positivo, en qué casos resulta ser pertinente. ¿Puede ello requerirse en servicios en los que resulta casi imposible que terceros intervengan en el desarrollo intelectual que debe realizar el contratista? o ¿Esas

eventuales intervenciones se puedan traducir en la afectación del equilibrio económico de las partes contratantes?

Hipótesis: En la práctica, la obligación legal prevista pierde eficacia, dado que, en primer término, no existe una etapa definida legalmente en donde la Entidad y el oferente (futuro contratista) logren discutir los riesgos previsibles que se puedan presentar con ocasión de la actividad contractual debiendo la administración pública asumir esa labor de manera unilateral desde la elaboración de los estudios previos), y, en segundo lugar, como quiera que – como lo indica la praxis contractual observada -, la tipificación, estimación y asignación del riesgo, no resulta pertinente ni mucho menos indispensable en este tipo de contratos (repetimos, los de prestación de servicios profesionales), en tanto que la actividad a desarrollar deviene netamente del contratista, de su capacidad y desarrollo intelectual y por la naturaleza misma del contrato.

Objetivos:

General: Encontrar una crítica a la norma jurídica que impone el deber a las entidades públicas de incluir en los documentos previos el análisis de los riesgos previsibles cuando se trata de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

Fuentes: Se consultaron 49 obras, entre ellas 2 de Palacio Hincapié J; 2 de Palacio Jaramillo M; y en jurisprudencia de Colombia se citaron 14 documentos; 3 del Congreso de República de Colombia; 4 de la Presidencia de la República de Colombia; 6 del Consejo de Estado, una de la Corte Constitucional, otros de entidades del Gobierno una de Colombia Compra Eficiente, una de Auditoría General de la Nación, Documento CONPES 3714.

Metodología o Enfoque Metodológico: Cualitativa porque describe un fenómeno a fondo en este caso los riesgos de la contratación estatal así mismo se evidencia también que la investigación por su área disciplinar es socio jurídica porque se enmarca en la ley 1150 del 2007 y Decreto 1510 del 2013 así se logra evidenciar una recolección de información a través de entrevistas focalizadas aplicadas a distintas entidades relacionadas con la contratación como es el caso citar algunas: Fundación Gilberto Alzate Avendaño, Agencia Nacional de Infraestructura, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, Programa Presidencial, Ministerio de hacienda y crédito público, Secretaría de movilidad, Secretaria de Educación Distrital, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico.

Desarrollo: El trabajo presentado es un anteproyecto que se desarrolló en tres años, con una revisión a fondo de la jurisprudencia relacionada con la contratación.

Así mismo, y como la autora lo menciona el cuerpo del trabajo se aborda en cinco capítulos, para lo cual el Capítulo I menciona que el marco general y la teoría del equilibrio económico y financiero del contrato no se da en vano pues es bien conocido que durante la ejecución del contrato se presentan riesgos tanto previsibles como imprevisibles, siendo el contratista un colaborador con un reconocimiento económico y que para la administración ser pilar la satisfacción del interés público debe evitar que el contrato fracase o no se pueda cumplir y como el ordenamiento jurídico ha hecho imperativo mantener el equilibrio financiero y económico del contrato, de tal forma que el Estado deberá tomar medidas preventivas y necesarias con el fin de reducir los costos por consecuencia del rompimiento del equilibrio del contrato, la ley 1150 del 2007 introdujo la teoría del riesgo previsible y una distribución de los mismos, se debe

reconocer que los riesgos siempre han existido, que se podrán mitigar y se requiere negociación entre las partes.

La teoría del riesgo imprevisible hace relación a los hechos que son de difícil identificación por las partes al momento de celebrar el contrato, partiendo de la definición de teoría del riesgo como la probabilidad de que una cosa suceda o no de tal forma que resulta importante determinarlos, tipificarlos y asignarlos al momento de elaborar los estudios y su distribución pueda ser asumida de manera exclusiva o compartida, de tal forma que las partes deberán prever la ocurrencia previo al contrato, esto conlleva a que la parte contratante haga un ejercicio juicioso de la planeación, como los riesgos deberán ser cuantificados y calificados para ser incluidos en los estudios previos, los contratantes deben tener capacidad de tipificar, estimar y asignar los riesgos o en su defecto justificar porque no existen.

En el capítulo II una de las obligaciones de acuerdo al estatuto contractual es proceder a equilibrar el contrato, por lo cual es necesario distribuir las cargas, identificar, controlar y mitigar el riesgo, invita a los funcionarios que revisen los antecedentes de los contratos y con esa experiencia en algunos casos similar, no se confunda con los incumplimientos contractuales que pueden estar amparados con las garantías y otros serán los riesgos previsibles.

Para el caso determinación de los riesgos desde el punto de vista económico se puede afirmar que quien lo asuma sufrirá una pérdida de ingresos impactando su utilidad, liquidez.

Desde el punto de vista jurídico, en el contrato estatal la justicia conmutativa tiene un carácter de derecho imperativo, busca que exista equivalencia de las prestaciones pactadas, el fin es garantizar y proteger las utilidades esperadas por parte del particular.

Desde el punto de vista ambiental, es importante reconocer el impacto ambiental que pueden generar las actividades de las empresas, por lo que se deberá identificar esos factores potenciales con el fin de lograr que el impacto en el medio ambiente sea el menor posible y por tanto se deberá contar con las licencias ambientales y planes de manejo ambiental respectivo.

Se expidió un Manual de administración del riesgo para el caso de los riesgos en la Contratación Estatal deberá estructurar un sistema, a continuación se relacionan algunos eventos por ejemplo cuales pueden obstaculizan la adjudicación y firma de un contrato, el equilibrio económico del contrato, la eficacia del proceso de contratación, y una vez identificados se pueda calificar su impacto.

Es importante retomar que los riesgos previsible son aquellos hechos que pueden ser pronosticables, identificándolos y cuantificándolos y que podrán hacerse visible durante la ejecución del contrato y pueden ocasionar alterar el equilibrio del contrato pero que no obligan a restablecimiento de la persona afectada salvo que así se pacte en el contrato.

En este capítulo III se desarrollan las definiciones de contrato estatal, para poder, desde la norma ley 1150 del 2007 y Decreto 1510 del 2013, determinar las diferentes modalidades de selección y esencialmente la de contratación directa que es aquella que se aplica de manera restrictiva, excepcional y que deberá aplicarse en los casos únicamente citados en la norma encontramos que es una de las modalidades de mayor utilización por

las entidades públicas al momento de seleccionar a sus colaboradores según informe de la contraloría, esto motivado por el procedimiento ser el rápido comparado con las otras modalidades que tienen un gran número de pasos y tiempos.

Esta modalidad directa tiene entre una de sus causales la del contrato de prestación de servicios profesionales, es ella la que se abordó en cuanto la aplicación de los riesgos previsible que afectan el equilibrio económico, dentro de su procedimiento las entidades deberán verificar antes de la celebración de este contrato entre otros que no exista personal de planta o que si existiese se demuestre que este resultase insuficiente, así como que la persona a contratar debe demostrar la idoneidad y experiencia requerida por la entidad.

En esta causal de contratación, al no requerirse pluralidad de oferentes, no significa que no deba garantizarse la objetividad al momento de seleccionar el contratista. Este contrato consolida una obligación de hacer basados en la idoneidad y experiencia de un profesional y este contrato es conmutativo y allí existen prestaciones y derechos recíprocos, al momento de asignar los riesgos a ninguna de las partes puede imponérsele cargas excesivas que puedan llegar a romper la simetría entre el derecho y las obligaciones pactadas.

La ley busca que con esta necesidad de tipificar, estimar y asignar los riesgos previsible en el pliego, las partes tengan claridad para cuando se presenten estas contingencias y así se pueda reducir el número de controversias judiciales. Así como también debe obrar en el pliego la justificación de su inexistencia porque en su objeto contractual no se descubran.

Este trabajo se complementó abordando en el capítulo IV, en la determinación de los riesgos previsible en las modalidades de selección se afirma que no existe una igualdad ya que la norma solo concibe en la de modalidad de Licitación Pública una Audiencia obligatoria para la discusión de los riesgos previsible entre la entidad y los oferentes, mientras que en las modalidades de Selección Abreviada y Concurso de Méritos los deja al parecer a la Voluntad, al no dejarlo la obligación que sea en audiencia deja la posibilidad que se discutan se observen se retomem, se revalúen en los pliegos. En la modalidad de Contratación Directa y Mínima Cuantía, siendo ellas particulares en su procedimiento no siendo contemplado como obligatorio discutir con los posibles proponentes los riesgos previsible, enfatizado que se rompe el principio de igualdad en materia de estimar los riesgos previsible para estas dos últimas modalidades.

En el V capítulo y último del trabajo se analiza desde varios fundamentos que pueden desvirtuar la necesidad de contemplar la teoría del riesgo previsible en los contratos de servicios profesionales, así como el resultado obtenido en el trabajo de campo.

Desde la naturaleza jurídica de este tipo de contrato, por ser de carácter transitorio y requerir el aporte intelectual de los profesionales apoyado en la idoneidad y experiencia raras veces se presenta hechos ajenos a las partes que afecten la ejecución y el equilibrio del contrato.

Dado que la teoría del riesgo considera evidente una probabilidad que ellos ocurran y que muchos de ellos son reiterados no se puede confundir el riesgo previsible con los incumplimientos del contrato que son cubiertos por una garantía.

Teniendo en cuenta la evolución jurídica de la teoría del Riesgo en esta causal de contratación Directa no existe previo al contrato la obligación de un análisis de riesgo en el proyecto de pliego o pliego ya que esta modalidad tiene causal una forma excepcional de seleccionar el contratista sin obligación de pliego y publico donde el oferente pueda discutir este riesgo.

Surge la teoría del riesgo por la necesidad que la administración cuente con herramientas que le permitan identificar y mitigar los riesgos que puedan impactar en la ejecución del contrato y así cuidar la ecuación financiera del contrato y evitar pagos por el restablecimiento del contrato por hechos que pudieran ser previsibles de acuerdo a las indagaciones en el contrato de prestación de servicio es nula la posibilidad de reclamación, es así que este también es un fundamento que desvirtúa la necesidad de esta teoría de riesgos previsibles.

De acuerdo al trabajo de campo realizado, entrevista a funcionarios destacando que los entrevistados manifiestan que esta clase de modalidad de selección al contratista es una de las modalidades más utilizada en el sector público convirtiéndose en importante la información que ellos transmiten, afirmando que no se estiman los riesgos previsibles con un análisis sino que existe una base de datos y que este acápite se desarrolla sin mayor trascendencia y tal discusión de riesgos se entiende como surtida con la presentación de la oferta y suscripción del contrato no existiendo un momento y documentos que así lo evidencie como ocurre de forma obligatoria en Licitación Pública.

Por último, se refiere al análisis de riesgos previsibles realizados por la Agencia Nacional de Contratación y partiendo que el autor persiste en afirmar que los riesgos previsibles no son aplicables para los contratos de prestación de servicios profesionales,

mediante el análisis a la matriz de riesgo que se desarrolla en una muestra de contratos publicados, existe una confusión conceptual por parte de la Agencia al pretender colocar que todo incumplimiento de una obligación pueda constituirse como un riesgo, y de acuerdo a ese análisis el riesgo se encuentra en la categoría de probabilidad de raro.

Conclusiones: La autora concluye desde lo teórico, legal, doctrinal y pragmático enmarcado en el contrato de prestación de servicios profesionales, que esta prestación de servicio puede verse afectada de dos formas por el acaecimiento del riesgo imprevisible y el riesgo previsible que fue el desarrollado durante el presente trabajo, y la probabilidad de ocurrencia de algún hecho puede terminar afectando el equilibrio económico del contrato, que las entidades públicas contratantes tienen el mandato legal que los obliga a tipificar, estimar y asignar los riesgos así como estudiar la forma de mitigarlos.

No hizo distinción de la modalidad de selección, ni determina la etapa en que se obliga hacer esta discusión y en este caso en particular los de prestación de servicios profesionales y por ser un desarrollo un trabajo netamente intelectual, idoneidad y experiencia para esta causal es extraño y casi nulo que se presenten hechos que puedan afectar el equilibrio del contrato.

De acuerdo al trabajo de campo desarrollado a través de las entrevistas, los entrevistados manifestaron no tener conocimiento de demandas contractuales con ocasión de restablecimiento económico en los contratos de prestación de servicios profesionales por riesgos previsibles, ratificado al consultar la relatoría del consejo de Estado al respecto.

Al tener los funcionarios públicos que desarrollar el estudio de los riesgos previsibles solo por un mandato legal, sin que exista verdaderas razones de su necesidad se puede estar en contra vía de los principios de celeridad y economía.

Encontró la autora que en la praxis realizada con las entidades públicas mediante entrevista que no se discuten los riesgos previsibles con los contratistas que son seleccionados bajo la modalidad de contratación Directa causal prestación de servicios profesionales, convirtiéndose en inoficioso y carente de un soporte ya que no se tienen reclamaciones al respecto.

Propuestas: El aporte de la investigación es que se pretende dejar a través del documento escrito es el análisis a un número significativo de razones que fundamentan la crítica a la norma jurídica que impone la obligatoriedad de plasmar los riesgos previsibles conforme lo estipula la Ley 1150 del 2007 y Decreto 1510 del 2013, identificando que esta teoría de los riesgos previsibles en los contratos de prestación de servicios profesionales puede llegar a ser innecesaria e ineficaz por la misma naturaleza de estos contratos.

Además, considera las siguientes:

Se deben evaluar con anterioridad los efectos y la mitigación del posible daño que pueda llegar a ocasionarse.

Se evalué cuantitativa y cualitativamente la ocurrencia de los riesgos previsibles, los cuales deben ser identificables y cuantificables con el propósito de evitar discusiones posteriores entre las partes contratantes.

RAI 2.

Tema: Principio de Anualidad, Reservas, Vigencias Futuras y Planeación de la Contratación. (Betancourt Ladino, 2012)

Investigador: José Tobías Betancourt Ladino.

Institución donde se llevó a cabo la investigación: Universidad Militar Nueva Granada.

Año de realización: 2012

Tipo de trabajo: Ensayo para optar al título en el programa de Especialización en Finanzas y Administración Pública.

Problema planteado: ¿Cómo armonizar la constitución de las Reservas presupuestales con la utilización de vigencias futuras, bajo el principio de anualidad presupuestal y la aplicación del principio de planeación en la Contratación Estatal, que redunde en la optimización de la ejecución contractual?

Hipótesis: La existencia actual de normas de naturaleza presupuestal y de contratación pública y su deficiencia en la redacción con respecto a la relación y coherencia no han permitido la armonización necesaria que debe existir entre el principio de anualidad, reservas presupuestales, vigencias futuras y el principio de planeación en la contratación Estatal que ha con llevado a la interpretación de diversas maneras.

Objetivos:

General: Este ensayo tiene como objetivo brindar algunos elementos conceptuales que permitan entender la controversia alrededor del tema de las reservas presupuestales y las vigencias futuras y su relación con el principio de planeación de la contratación pública, y así coadyuvar a la eficiencia y eficacia de la administración pública.

Objetivos Específicos: Analizar el principio de anualidad, las vigencias futuras, las reservas presupuestales y el principio de planeación de la contratación pública.

1. Entender de que no es posible adquirir compromisos que excedan en su ejecución la vigencia fiscal, si no se cuenta con una autorización para adquirir compromisos con cargo a vigencias futuras y así usar en los gastos el presupuesto de la vigencia en la cual se ejecutan realmente.
2. Establecer que la exigencia de contar con vigencias futuras para adquirir compromisos que excedan la vigencia fiscal, no significa ni conceptual ni legalmente que las reservas presupuestales hayan desaparecido o que se deban cargar al presupuesto de la siguiente vigencia.
3. Destacar que las vigencias futuras constituyen la herramienta por excelencia para la aplicación del principio de planeación de la contratación estatal.
4. Advertir de la necesidad de armonizar la legislación presupuestal con la legislación contractual, con el fin de lograr la máxima eficiencia en la ejecución de los escasos recursos públicos para beneficio del pueblo colombiano

Fuentes: Se consultaron 22 obras, entre ellas 2 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Dirección General del Presupuesto Público Nacional; 2 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación; una de Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Imprenta nacional; 2 de Restrepo Juan Camilo; Constitución Política Colombiana, entre leyes, decretos jurisprudencia de Colombia 9 y 3 páginas web: www.minhacienda.gov.co, www.alcaldiabogota.gov.co, www.dnp.gov.co

Metodología o Enfoque Metodológico: El método de investigación empleado es de tipo documental, descriptivo y analítico, como quiera que el presupuesto público colombiano es una herramienta jurídico-contable, un instrumento de planificación, la pieza maestra de una efectiva gestión pública y el eje de la acción del Estado.

Ahora, bien el “Cómo del presupuesto” se materializa a través de la contratación, por lo cual debe haber calidad en el proceso de contratación y en el resultado esperado de proveer bienes y servicios públicos.

Desarrollo: El trabajo se desarrolló desde plantear el problema de investigación como es la desarticulación de los procesos de planeación, presupuestación y control, ocasionando que las reservas presupuestales terminaran convirtiéndose en uno de los orígenes de los déficit de las entidades públicas siendo un factor entorpecedor de la gestión y de la claridad de las estadísticas presupuestales. Por esta razón, el legislador ha intentado en varias ocasiones acabar con citadas reservas.

El problema con el régimen de la reservas está dado entre otras razones como la deficiencia en la planeación de las entidades, la fiel aplicación de reglas presupuestales y contractuales y siendo visible en el último mes del año, ya que con el fin de no perder los recursos y demostrar que cumplieron con el compromiso y ejecución recurren al uso inadecuado de las reservas con graves consecuencias en lo relacionado a la eficiencia, eficacia, economía y hasta la moralidad.

Si bien la Corte Constitucional precisó que las reservas no se oponen al principio de anualidad en la praxis si carece de respaldo legal del cómo y porque se constituyen.

Cuando una entidad decide utilizar el recurso de la vigencia de bienes y servicios para ser ejecutados en la siguiente pierde la oportunidad de utilizar los recursos de esta vigencia en atender otras necesidades de la misma.

La planeación es pilar de la contratación estatal, se entiende como la organización lógica y coherente de metas y los recursos para desarrollar un proyecto. De allí la importancia que la actividad contractual es el fruto de la planeación, control y seguimiento por parte de los servidores públicos.

Planear en materia de contratación, exige la realización de estudios con análisis orientados a establecer mecanismos económicos y transparentes para satisfacer dichas necesidades.

El autor efectúa una delimitación jurídica, como el principio de planeación tiene origen en la Constitución, referenciando un gran número de normas que han venido introduciendo cambios al manejo del presupuesto y su esencia es poder realizar de forma periódica y continua, control político al Ejecutivo por parte de las corporaciones a la gestión realizada en un periodo de un año y tomar correctivos de forma oportuna.

El presente escrito analiza lo conceptual y jurídicamente la relación y coherencia que debe existir entre el principio de la anualidad del presupuesto, las reservas presupuestales, las vigencias futuras y el principio de planeación en la contratación estatal e identificar la deficiencia de herramientas jurídicas y técnicas aplicadas por las entidades del Estado Dirección de apoyo fiscal y del presupuesto público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se contribuya a los servidores en la toma de decisiones y la posibilidad de proponer cambios normativos en la legislación presupuestal relacionada con las vigencias futuras y la anualidad.

La investigación se apoya en la política económica, el marco normativo del presupuesto público y el Régimen de Contratación, parte del Decreto 111 de 1996 y demás normas que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, con los decretos que efectúan modificaciones en materia presupuestal.

Respecto al marco jurídico contractual y en particular el principio de planeación de la contratación pública se actúa en rigor de la ley 1150 del 2007, por medio del cual se introduce medidas para la eficiencia y la transparencia en la ley 80 de 1993 y así como dicta otras disposiciones generales a la aplicables a toda contratación de recursos públicos hasta llegar al reglamento del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Aspecto importante es también conocer la definición de las vigencias futuras, es un instrumento de planificación presupuestal y financiero que garantiza los recursos necesarios para la ejecución de proyectos plurianuales y otros gastos especiales, que por su naturaleza requieren ejecutarse en más de una vigencia fiscal, dado que se consideran estratégicos y básicos para el cumplimiento de los objetivos y políticas de las entidades.

Y como los compromisos presupuestales son los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley.

Otra claridad que presenta el autor es definir ¿Qué son las reservas presupuestales? Son los compromisos asumidos que tienen registro presupuestal, pero cuyo objeto no se cumple dentro de la vigencia fiscal vigente, sino que se desarrollará en

la siguiente. Son constituidas de manera excepcional a 31 de diciembre de cada vigencia y fenecen sin excepción a 31 de diciembre de la siguiente vigencia.

Así como que las cuentas por pagar corresponden a la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

Tener en cuenta que el ciclo presupuestal es un proceso que tiene fases de formulación, autorización, ejecución y control; siendo un proceso continuo, dinámico y flexible a través del cual se programa, ejecuta, evalúa y reformula las actividades del sector público.

Ahora mientras que el ciclo contractual, es aquel que contiene etapas precontractuales, de celebración del contrato, de ejecución del mismo, post-contractual que finaliza con la entrega del bien o servicio.

En el desarrollo del marco legal se menciona que el presupuesto tiene un marco normativo, liderado por la Constitución Política 1991, así como las normas que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el marco jurídico contractual cumplimiento del principio de planeación de la contratación pública en aplicación de la ley 1150 de 2007, ley 80 de 1993. Destacar que las Leyes Orgánicas han sido dotadas de gran estabilidad como se refleja en los requisitos particulares para su expedición y se ha reconocido su prevalencia y estatus superior respecto de las leyes ordinarias.

Es así que para sustentar la discusión es necesario abordar los temas de principio de anualidad, tipos de compromisos y clases de ejecución, vigencias futuras, reservas y la cuenta por pagar.

Uno de los principios del sistema presupuestal colombiano es el de la anualidad, definido en el artículo 14 del Estatuto Orgánico del presupuesto, Anualidad, el año fiscal

comienza el 1 de Enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducaran sin excepción.

El presente estudio desarrolla que en materia presupuestal existe dos tipos de compromisos en términos presupuestales y clases de ejecución, uno es el compromiso adquirido por la entidad, ella asume la obligación y se procede a expedir del registro presupuestal, y el otro es el compromiso ejecutado o cumplido, siendo este último cuando el contratista cumple con las obligaciones surtidas por el vínculo de suscribir el contrato.

Los tipos de ejecución de estos compromisos se dan de manera lógica, uno es la ejecución de la apropiación, hay afectación de la apropiación del rubro presupuestal porque se compromete, así como se refieren las normas artículo 8 ley 819 de 2003 y el otro es la ejecución del compromiso cuando el contratista cumple y se recibe el bien o servicio contratado conforme lo aluden el artículo 3 del decreto 4836 de 2011.

Para la constitución de las vigencias futuras se requiere el cumplimiento de requisitos, como el de la ejecución de la obligación se inicie en la vigencia del presupuesto en curso pero su ejecución se termina en una vigencia fiscal siguiente. Las vigencias futuras implica la afectación de presupuestos de varias vigencias fiscales, afectación que se hace en un solo momento, en el de la vigencia del presupuesto inicial o en curso, pero su ejecución se termina en una vigencia fiscal siguiente.

Las reservas presupuestales se constituyen al cierre de vigencia, y estas solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. Por la naturaleza

de las mismas se deben identificar claramente el beneficiario no siendo posible la constitución de reservas globales.

Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la celebración del compromiso, se debe contar previamente con autorización por parte del Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras.

Reconocer la deficiente redacción de la norma desde el contexto legal plasmado anteriormente, que en principio la misma puede interpretarse de diversas maneras. No se puede desconocer que la única interpretación válida desde los principios de hermenéutica, será aquella que haga el enunciado concordante con las normas que rigen el sistema presupuestal colombiano.

Ello implica que es inaceptable la interpretación que atente contra la existencia de reservas presupuestales y por ende que el bien o servicio adquirido con cargo al presupuesto de determinada vigencia fiscal pueda ser entregado o ejecutado en la vigencia presupuestal siguiente.

De la misma manera sería modificar la ley 80 de 1993 y el régimen general de contratación estatal, llevaría a que el plazo de ejecución de los contratos estatales no pueda superar el 31 de diciembre de cada año, regla inexistente en citado momento.

Conclusiones: A pesar de las deficiencias de redacción, contenida en el artículo 8° de la Ley 819 de 2003, debe entenderse en el sentido de que no es posible adquirir compromisos que excedan en su ejecución la vigencia si no se cuenta con una

autorización para adquirir compromisos con cargo a vigencias futuras y así usar en los gastos el presupuesto de la vigencia en la cual se ejecutan realmente.

El autor concluye desde lo conceptual y legal no es que las reservas hayan desaparecido o que deban cargar al presupuesto de la siguiente vigencia por las siguientes razones:

Las cuentas por pagar se constituyen cuando se reciben a satisfacción los bienes o servicios antes del 31 de diciembre y estos no se pagan dentro de la vigencia.

Es importante considerar desde el punto de vista legal que la ley 819 de 2003 no deroga, ni tácita ni expresamente el régimen de las reservas, pero puede darse la necesidad de constituir reservas presupuestales cuando en desarrollo de la dinámica contractual y comercial no responde necesariamente al calendario pactado y se pueden presentar circunstancias no previstas que conlleven a una suspensión del contrato y, por esta razón a abarcar en su ejecución parte de la siguiente vigencia.

Las reservas desde el punto de vista presupuestal y contable, lo único que hacen es finalizar el proceso de ejecución iniciado en la vigencia anterior, sin que exista fundamento legal por fuera del régimen transitorio de la ley 819 de 2003, para incorporarlas al nuevo presupuesto.

Las reservas están vigentes, podrán ser constituidas con el cumplimiento de los requisitos legales y deben ser ejecutadas como una extensión del presupuesto del cual se derivan sin que exista autorización legal para su incorporación al nuevo presupuesto.

El autor concluye del presente ensayo la necesidad de promover una reforma al régimen de presupuesto nacional y territorial, para corregir no sólo las deficiencias de

normas objeto de este documento, también las normas básicas de la ley Orgánica del presupuesto, armonizándolas con las de contratación pública.

El uso inadecuado de las reservas es el síntoma de las deficiencias en los instrumentos de gestión y desarticulación de los mismos.

Propuesta: El aporte de este ensayo es analizar y conceptual y jurídicamente la relación y coherencia que deben existir entre el principio de anualidad del presupuesto, las reservas presupuestales, las vigencias futuras y el principio de planeación en la contratación estatal e identificar las deficiencias de las herramientas jurídicas y técnicas aplicadas por las Direcciones Generales de Apoyo Fiscal y del presupuesto Público, con el fin de contribuir con elementos de juicio a los servidores públicos en un proceso de toma de decisiones y en la posibilidad de proponer cambios normativos en la legislación presupuestal, para corregir las deficiencias de la normatividad relacionada con vigencias futuras y la anualidad, en especial la ley 819 de 2003 y lograr armonizarlas con las normas de contratación.

RAI 3.

Tema: Análisis de la no concreción de los procedimientos precontractuales y los contratos administrativos, llevados a cabo por las entidades contratantes, en materia de contratación pública en el Ecuador. (Narváz Orbe, 2014)

Autor: Diego Fabricio Narváz Orbe

Institución: Universidad Central Del Ecuador. Facultad De Jurisprudencia, Ciencias Políticas Y Sociales. Carrera De Derecho

Año: 2014

Tipo de trabajo: Tesis para la obtención del título de abogado.

Problema: Análisis de la no concreción de los procedimientos precontractuales y los contratos administrativos, llevados a cabo por las entidades contratantes, en materia de contratación pública en el Ecuador.

Existen circunstancias determinadas en el marco legal incurridas tanto por las entidades contratantes como por los oferentes/contratantes, que una vez presentadas dan como consecuencia en la etapa precontractual la aplicación de dos instituciones jurídicas como son la Declaratoria de Procedimiento Desierto y la Cancelación del Proceso, impidiendo así que se lleve a cabo la adjudicación del procedimiento precontractual al mejor oferente; y, en la fase contractual, las terminaciones de los contratos administrativos sin el total cumplimiento de las obligaciones contenidas en éstos, de igual forma, impidiendo que se concluya el proyecto que en principio fue motivo para que se lleve a cabo la contratación. Estas dos situaciones que se menciona dan como resultado la no consecución del bien común, la insatisfacción de las necesidades del conglomerado.

Objetivos:

Objetivo General: Determinar con claridad viables soluciones en respuesta a las consecuencias que se generen alrededor de la aplicación de tanto la Declaratoria de Procedimiento Desierto, la Cancelación del Proceso al no permitir la concreción de la fase precontractual en la adjudicación, y de las terminaciones de los contratos estatales sin el total cumplimiento de las obligaciones contenidas en éstos, en perjuicio de la no prestación del servicio público de forma correcta por parte de los órganos administrativos creados para ello.

Objetivos Específicos:

1. Establecer si las modalidades jurídicas de interrupción del procedimiento precontractual como son la Declaratoria de Procedimiento Desierto y la Cancelación del Proceso conllevan un beneficio o un perjuicio al Estado/Administración y al conglomerado, al no llegarse a concretar el procedimiento precontractual con la adjudicación.
2. Delimitar los perjuicios producidos al Estado/Administración y al conglomerado, que nacen de las terminaciones de los contratos estatales sin el total cumplimiento de sus obligaciones, al no satisfacerse la necesidad objeto de dichos convenios.

Fuentes: Se consultaron 34 fuentes, entre ellas 2 de Bielsa, Rafael; 2 de Dromi, Roberto; 2 de Hauriou, Maurice; entre derecho administrativo y contratos administrativos 18 y 2 páginas web: www.ricg.org; www.compraspublicas.gov.ec .

Metodología o Enfoque: La metodología utilizada fue la analítico-sintética determinando aspectos que constituyen causas del problema a través de una descomposición lógica y encontrando posibles elementos, sistematizándolos para formar un todo, mismo que es representado a través de propuestas en este trabajo; al método

inductivo-deductivo, es muy común que de casos particulares se infieran aspectos de aplicación general, en correlación a la observación que se realiza del problema, materia de la investigación para fijar características elementales del fenómeno global; al método hipotético-deductivo, propendiendo a la generación de nuevos conocimientos a partir de los ya establecidos, mismos que entran en cuestión en este trabajo; al método comparativo, puesto que se hace un análisis de la normativa legal vigente en materia de Contratación Pública entre nuestro país, y países extranjeros, aquellos que con sus características puedan aportar al sistema legal ecuatoriano; y al método de exégesis, interpretando el contenido, el sentido y el alcance de la norma jurídica que en este caso es el marco legal que regula la Contratación Pública.

Los métodos particulares de los que se hace uso en este trabajo son el histórico-comparado y el descriptivo, relación obligada ya que el propósito es determinar aspectos de una problemática preestablecida, describiéndolos con claridad y precisión.

Desarrollo: Las investigaciones que se han realizado, se realizan y se realizarán en torno a esta materia son de relevante importancia, no sólo porque proponen a la legalidad, legitimidad, oportunidad, transparencia y publicidad, entre otros, como ejes rectores a los cuales se deben acatar la formalización de las relaciones Estado-oferente a través de la celebración de los contratos, también plantean una imperiosa vigilia de las prioridades que se presentan en el colectivo, y que deben ser solventadas de manera oportuna y de calidad por la administración pública de turno.

Si bien es cierto, en la actualidad nacional, existe ya un complejo mecanismo de contratación estatal, gracias a la entrada en vigencia del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP)⁸, el mismo que para su aplicación requiere de la Ley

Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y otros cuerpos normativos, que introducen al país nuevas figuras e instituciones en la materia. En principio pretenden fomentar un desarrollo equilibrado entre el Estado, a través de su deseo de satisfacer las necesidades de sus administrados, y los oferentes, con su aspiración de coadyuvar a esa satisfacción de requerimientos, convirtiéndolo en su medio de sustento; pero que no por ello signifique que los principios establecidos tanto en la Constitución, como en el marco legal correspondiente, así tenemos eficiencia, eficacia, transparencia, calidad, entre otros, se estén cumpliendo con carácter obligatorio, en especial el principio denominado “pacta sunt servanda”, aquel que rige para el Derecho Contractual y los Tratados Internacionales, haciendo referencia a que todas las obligaciones contraídas en un acuerdo de voluntades deben ser cumplidas de buena fe, salvo excepciones.

Es urgente la necesidad de realizar un trabajo investigativo en materia de Contratación Pública, y más aún si se pretenden abordar temas en los cuales se presume de la existencia de situaciones que dejen en estado de indefensión los intereses y/o requerimientos del colectivo, como con las instituciones jurídicas de la Declaratoria de Procedimiento Desierto o Cancelación del Proceso, o las formas de terminación de los contratos públicos sin el total cumplimiento de las obligaciones contraídas en ellos, y varios temas que nacen alrededor de éstos; puesto que en muchos casos las necesidades de la población o conglomerado no se las satisface, o se las toma en cuenta de forma extemporánea.

“Las entidades públicas tienen el deber ineludible de orientar su gestión encuadrándose en los grandes objetivos nacionales, en las políticas y lineamientos básicos de una correcta planificación nacional, regional, local y sectorial”, tal como lo

determina Luis Cevallos en su capítulo “Corrupción en la Contratación Pública”. del libro “Reflexiones, experiencias y estrategias en torno a la corrupción”, cita que desea expresar que la administración pública tiene el deber de ejecución y ejercicio del control sobre el servicio público, y más aún, si existe un marco normativo muy completo cuyo objeto es regular en su totalidad la Contratación Pública, pero que pese a todo lo enunciado, aún existen elementos o cuestiones que escapan al control ejercido por el Estado, y de los cuales es obligación de todos, ponerlos a luz y corregirlos con brevedad en aras del cuidado y protección de los intereses públicos.

Para finalizar el concurrente trabajo al abordar temas de interés nacional como lo son la ejecución de los Contratos Administrativos, tendrá como beneficiarios del mismo al conglomerado, en especial aquellos sectores de la sociedad cuyas necesidades o requerimientos no son satisfechos con premura, aquellos sectores cuyas autoridades, funcionarios y operadores administrativos encargados de llevar a cabo los procesos de contratación tienen como “deporte” la no concreción de procedimientos precontractuales y contratos administrativos, cuyo objetivo no es ese sino prestar el servicio público y conseguir para el colectivo el bien común.

Conclusiones: La Contratación Pública es parte del Derecho Administrativo que busca por medio de la gestión de la administración adquiriendo o arrendando bienes muebles e inmuebles, ejecutando obras y prestando servicios, incluidos los de consultoría, satisfacer las necesidades del conglomerado y conseguir el bienestar para el colectivo.

La Contratación Pública es un régimen jurídico con sus propias características que regula las relaciones de los convenios celebrados entre las instituciones públicas y los

particulares, cuyo resultado (concreción del objeto contractual) promueve la satisfacción de necesidades del colectivo, brinda el bien común, bienestar general y justicia distributiva a través del servicio público.

Los principios que rigen la Contratación Pública en nuestro país son: eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social, legalidad, trato justo e igualdad, calidad, oportunidad, concurrencia, publicidad, vigencia tecnológica, participación nacional, planificación, evaluación, control.

Existe un principio denominado Pacta Sunt Servanda, recogido por el Derecho Civil y los Tratados Internacionales, por medio del cual todo contrato que es celebrado debe ser cumplido de buena fe por las partes que intervienen en él, salvo excepciones.

El Sistema Nacional de Contratación Pública al entrar en vigencia en nuestro país incorporó novedades como la creación del RUP, el escogimiento del procedimiento precontractual en base al objeto y al presupuesto referencial, se crea el SERCOP, se norma las contrataciones de todas las instituciones públicas, incluso privadas que manejen fondos públicos bajo un mismo régimen legal, etc.

El Contrato Administrativo se define como un acuerdo de voluntades que genera obligaciones recíprocas, entre el Estado o una entidad de Derecho Público y un particular u otra institución pública, para conseguir un fin público o de interés colectivo, mismo convenio que se encuentra regulado por un marco legal especial cuya competencia para conocerlo en caso de conflicto corresponde a una jurisdicción especial, y en cuya relación contractual el contratista está subordinado al contratante.

El Contrato Administrativo tiene características únicas que lo configuran como tal, éstas son: acuerdo de voluntades, el contratante siempre será el Estado actuando

como sujeto del poder público, se regula por un marco normativo diferente al del Derecho Civil, es intuitu persone, goza de las cláusulas exorbitantes de derecho público, persigue un fin público o de interés social.

Las cláusulas exorbitantes presentes en la Contratación Pública permiten evidenciar el estado de desigualdad entre las partes intervinientes – contratante y contratista –, y la subordinación del contratante al Estado en aras de cumplir con el bien colectivo o de interés general.

El servicio público siendo la gestión de la administración, debe ser cumplido con criterios de calidad y oportunidad, para por medio de él, conseguir el bienestar colectivo.

El procedimiento precontractual dentro de la Contratación Pública tiene como fin seleccionar al mejor oferente de entre aquellos que presentaron su propuesta manifestando así su voluntad de participar de un proceso.

La Declaratoria de Procedimiento Desierto y la Cancelación del Proceso son mecanismos por los cuales los procedimientos precontractuales no se llegan a concretar con la adjudicación.

Las causas por las cuales se declara desierto un procedimiento precontractual son ajenas a la voluntad de la entidad contratante.

Un procedimiento precontractual una vez declarado desierto puede ser nuevamente apertura cuando la necesidad que motivó dicha contratación aún persiste, pero puede ser declarado desierto de forma definitiva, cuyo efecto es la cancelación del proceso y el archivo del expediente.

La Cancelación del Proceso aparece con la entrada en vigencia de la actual Ley que regula la Contratación Pública en el país, y opera ante circunstancias ajenas a la

voluntad de los oferentes. Puede ser aplicada entre la convocatoria y veinte y cuatro (24) horas antes de la presentación de las ofertas.

Ni la Declaratoria de Procedimiento Desierto ni la Cancelación del Proceso dan lugar a algún tipo de pago por concepto de indemnización a los oferentes que se sintiesen perjudicados.

Un contrato administrativo puede terminar de forma irregular ya sea por revocación voluntaria (revocatoria strictu sensu o mediante la resciliación que es la terminación del contrato por mutuo consenso entre las partes), o por invalidación por causas legales (comprendido aquí a la resolución del contrato solicitada o resuelta por la parte que ha cumplido sus obligaciones contractuales ante la parte que no lo ha hecho, o la nulidad del contrato que opera ante la omisión de requisitos y formalidades exigidos por la Ley para su validez).

El efecto de las nulidades (absoluta y relativa) es retrotraer las cosas a su estado inicial u original, es decir, antes de la celebración del contrato administrativo.

Las circunstancias imprevistas son un conjunto de acontecimientos ajenos a la administración que fueron imposibles de preverse al instante de la celebración del contrato, que si bien no hacen irrealizable la ejecución del mismo, aumentan en gran proporción las cargas del contratista y afecta de manera significativa la economía del contrato.

Las circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor se configuran como acontecimientos insuperables o irresistibles que liberan de responsabilidad y a los cuales son ajenas las partes obligadas, estas circunstancias imposibilitan de manera definitiva la continuidad de la ejecución contractual.

Las circunstancias imprevistas, de caso fortuito o fuerza mayor deben ser alegadas por la parte que la sufre, pero verificadas siempre por la entidad contratante.

La terminación anticipada y unilateral del contrato resuelta por parte de la entidad contratante, es una de las cláusulas exorbitantes de derecho público que le asisten a la Administración, por medio de la cual el convenio se extingue ante circunstancias imputables al contratista y en aras de precautelar los intereses del Estado.

El Hecho de la Administración es toda conducta o comportamiento de la entidad contratante que imposibilita al contratista la ejecución del contrato, o lo obliga a su ejecución de forma extemporánea, de tal forma que trastorna la condición financiera del contratista. Su efecto es hacer excusable el incumplimiento del contrato por el contratista, liberándolo de las sanciones que de otro modo le hubieran correspondido.

La Exceptio non Adimpleti Contractus es un instrumento de legítima defensa jurídica del contratista que puede ser aducida por él ante órgano judicial en situaciones en las cuales existe incumplimiento por parte de la entidad contratante respecto a sus obligaciones contractuales.

Propuesta: “Reforma al marco jurídico vigente que regula las figuras de: la Declaratoria de Procedimiento Desierto, la Cancelación del Proceso, y las terminaciones de los contratos administrativos, en materia de Contratación Pública en nuestro país”.

El aporte de la investigación que el autor propone es:

1. Una modificación al artículo 33 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública mediante la incorporación de los siguientes incisos:

Posterior al literal e), un inciso en el que se manifieste la sanción que debe ser impuesta a los adjudicatarios fallidos, redactado de la siguiente manera: “En las causales

de los literales d y e, se aplicará la sanción prevista en los artículos 19 inc. primero y 35 de esta Ley, sin perjuicio de otras sanciones a que hubiere lugar”;

La inclusión de una sexta causal para declarar desierto el procedimiento precontractual que verse: “Por violación sustancial al trámite del procedimiento precontractual”, para solventar así eventualidades en las cuales se produzcan violaciones al trámite del procedimiento precontractual determinadas con posterioridad a la presentación de las ofertas y por lo cual no es posible la aplicación de la figura de Cancelación del Proceso constante en el artículo 34 de nuestra Ley;

La inclusión de una séptima causal para declarar desierto el procedimiento precontractual, debiendo ser aplicada ante la presencia de circunstancias ajenas a la voluntad del adjudicatario, liberándolo de responsabilidad posterior, redactada de la siguiente forma: “Por no celebrarse el contrato por causas ajenas a la voluntad del adjudicatario aducidas por éste y comprobadas por la entidad contratante, siempre que no sea posible adjudicar el contrato a otro oferente. En este caso, no se aplicará la sanción dispuesta en los artículos 19 inc. primero y 35 de esta Ley”.

La inclusión de un inciso previo al final que exprese que, siendo la Declaratoria de Procedimiento Desierto un acto administrativo, debe contener la motivación exigida para otorgarle validez jurídica, redactado de la siguiente manera: “La declaratoria de Procedimiento Desierto deberá contener obligatoriamente la motivación requerida para la validez de los actos emanados del poder público, cuya omisión acarreará responsabilidades al órgano emisor”

De tal manera que la redacción del articulado sería de la siguiente forma:

“(…) Art. 33.- Declaratoria de Procedimiento Desierto.- La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, declarará desierto el procedimiento de manera total o parcial, en los siguientes casos:

- a. Por no haberse presentado oferta alguna;
- b. Por haber sido inhabilitadas todas las ofertas o la única presentada, de conformidad con la ley;
- c. Por considerarse inconvenientes para los intereses nacionales o institucionales todas las ofertas o la única presentada. La declaratoria de inconveniencia deberá estar sustentada en razones económicas, técnicas o jurídicas;
- d. Si una vez adjudicado el contrato, se encontrare que existe inconsistencia, simulación o inexactitud en la información presentada por el adjudicatario, detectada por la Entidad

Contratante, la máxima autoridad de ésta o su delegado, de no existir otras ofertas calificadas que convengan técnica y económicamente a los intereses nacionales o institucionales, declarará desierto el procedimiento sin perjuicio del inicio de las acciones que correspondan en contra del adjudicatario fallido;

- e. Por no celebrarse el contrato por causas imputables al adjudicatario, siempre que no sea posible adjudicar el contrato a otro oferente;

En las causales de los literales d y e, se aplicará la sanción prevista en los artículos 19 inc. Primero y 35 de esta Ley, sin perjuicio de otras sanciones a que hubiere lugar.

- f. Por violación sustancial al trámite del procedimiento precontractual; y,
- g. Por no celebrarse el contrato por causas ajenas a la voluntad del adjudicatario aducidas por éste y determinadas por la entidad contratante, siempre que no sea posible

adjudicar el contrato a otro oferente. En este caso, no se aplicará la sanción dispuesta en los artículos 19 inc. Primero y 35 de esta Ley.

Una vez declarado desierto el procedimiento, la máxima autoridad o su delegado, podrá disponer su archivo o su reapertura.

La declaratoria definitiva de desierto cancelará el proceso de contratación y por consiguiente se archivará el expediente.

Podrá declararse el procedimiento desierto parcial, cuando se hubiere convocado a un proceso de contratación con la posibilidad de adjudicaciones parciales o por ítems.

La declaratoria de Procedimiento Desierto deberá contener obligatoriamente la motivación requerida para la validez de los actos emanados del poder público, cuya omisión acarreará responsabilidades al órgano emisor.

La declaratoria de desierto o cancelación no dará lugar a ningún tipo de reparación o indemnización a los oferentes (...)"

2. Reforma legal al artículo 69 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, incluyendo un inciso posterior al sexto, en el que se establezca una prórroga de plazo concedida al adjudicatario para que si por circunstancias ajenas a su voluntad no pudiese acercarse a firmar el contrato dentro de los quince (15) días de haber sido notificado con la adjudicación, lo haga en la prórroga que la Ley le faculte, redactado de la siguiente manera: “Si por motivo de circunstancias ajenas a la voluntad del adjudicatario no se pudiese celebrar el contrato en el término establecido en este artículo, previa solicitud motivada por el adjudicatario y verificada por la entidad contratante, se le podrá conceder una única prórroga por un término de 15 días adicionales. La solicitud de prórroga que debe presentar el adjudicatario contendrá

expresamente las circunstancias por las cuales no se pudo celebrar el contrato en un inicio, debiendo ser presentada dentro del término que este artículo establece para la suscripción del contrato, ya sea por medios electrónicos o físicos”.

De tal manera que, la redacción del artículo sería la siguiente:

“(…) Art. 69.- Suscripción de Contratos.- Los contratos que por su naturaleza o expreso mandato de la Ley lo requieran se formalizarán en escritura pública dentro del término de quince (15) días desde la notificación de la adjudicación. Los contratos cuya cuantía sea igual o superior a la base prevista para la licitación se protocolizarán ante Notario Público. Los gastos derivados del otorgamiento del contrato son de cuenta del contratista.

Las contrataciones que se realicen por el sistema de catálogo se formalizarán con la orden de compra y el acta de entrega.

Las contrataciones de menor cuantía se instrumentarán con la factura correspondiente, sin perjuicio de que se puedan elaborar documentos que contengan las obligaciones particulares que asuman las partes.

Los demás contratos se otorgarán por documento suscrito entre las partes sin necesidad de escritura pública.

Para la suscripción del contrato, será requisito previo la rendición de las garantías correspondientes.

Cuando por causas imputables al adjudicatario no se suscriba el contrato dentro del término correspondiente, la entidad deberá declararlo como adjudicatario fallido y disponer su suspensión del RUP. De existir ofertas habilitadas, la entidad, de convenir a

sus intereses, adjudicará el contrato al oferente que hubiera presentado la siguiente oferta de mejor costo.

Si por motivo de circunstancias ajenas a la voluntad del adjudicatario no se pudiese celebrar el contrato en el término establecido en este artículo, previa solicitud motivada por el adjudicatario y verificada por la entidad contratante, se le podrá conceder una única prórroga por un término de 15 días adicionales. La solicitud de prórroga que debe presentar el adjudicatario contendrá expresamente las circunstancias por las cuales no se pudo celebrar el contrato en un inicio, debiendo ser presentada dentro del término que este artículo establece para la suscripción del contrato, ya sea por medios electrónicos o físicos.

Si el contrato no se celebrare por causas imputables a la Entidad Contratante, el adjudicatario podrá demandar la correspondiente indemnización de los daños y perjuicios o reclamar administrativamente los gastos en que ha incurrido, siempre que se encuentren debida y legalmente comprobados. La entidad a su vez deberá repetir contra el o los funcionarios o empleados responsables.

En ningún caso se podrá iniciar la ejecución del contrato sin la previa celebración o formalización de los instrumentos expuestos en este artículo. (...)"

3. Modificación al artículo 34 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública agregando un inciso al final de éste con la indicación de la necesaria motivación en los actos administrativos de declaratorias de Cancelación del Proceso, que dicte: "La declaratoria de Cancelación del Proceso deberá contener obligatoriamente la motivación requerida para la validez de los actos emanados del poder público, cuya omisión acarreará responsabilidades al órgano emisor".

De tal guisa que, la redacción del artículo en mención sería la siguiente:

“(...) Art. 34.- Cancelación del Procedimiento.- En cualquier momento entre la convocatoria y 24 horas antes de la fecha de presentación de las ofertas, la máxima autoridad de la entidad podrá declarar cancelado el procedimiento, sin que dé lugar a ningún tipo de reparación o indemnización, mediante acto administrativo motivado, en los siguientes casos:

1. De no persistir la necesidad, en cuyo caso se archivará el expediente;
2. Cuando sea necesario introducir una reforma sustancial que cambie el objeto de la contratación; en cuyo caso se deberá convocar a un nuevo procedimiento; y,
3. Por violación sustancial de un procedimiento precontractual.

La declaratoria de Cancelación del Proceso deberá contener obligatoriamente la motivación requerida para la validez de los actos emanados del poder público, cuya omisión acarreará responsabilidades al órgano emisor (...)

4. Reforma al artículo 93 de nuestra Ley, que norma la terminación del contrato por mutuo consentimiento de las partes, incluyendo un inciso al final que sea redactado del siguiente modo: “Previo a la terminación por mutuo acuerdo del contrato por circunstancias imprevistas técnicas o económicas, de caso fortuito o fuerza mayor, bajo responsabilidad tanto de la máxima autoridad de la entidad contratante como del contratista que ha ejecutado parcialmente el proyecto contractual, se determine que no fue posible el otorgamiento de prórrogas de plazo, celebración de contratos complementarios, órdenes de cambio o cualquier otro mecanismo contemplado en esta Ley que restablezca el equilibrio financiero contractual”. El motivo de incluir este inciso radica en que, mediante las fórmulas contempladas en nuestra Ley (prórrogas de plazo.

reajuste de precios, contratos complementarios, etc.), reajustar del equilibrio económico financiero contractual para culminar con el objeto motivo del convenio, aun cuando se presenten circunstancias imprevistas, técnicas o económicas, de caso fortuito o fuerza mayor.

De tal forma, que la redacción final del artículo 93 de la Ley sería así:

“(…) Art. 93.- Terminación por Mutuo Acuerdo.- Cuando por circunstancias imprevistas, técnicas o económicas, o causas de fuerza mayor o caso fortuito, no fuere posible o conveniente para los intereses de las partes, ejecutar total o parcialmente, el contrato, las partes podrán, por mutuo acuerdo, convenir en la extinción de todas o algunas de las obligaciones contractuales, en el estado en que se encuentren.

La terminación por mutuo acuerdo no implicará renuncia a derechos causados o adquiridos en favor de la Entidad Contratante o del contratista.

Dicha entidad no podrá celebrar contrato posterior sobre el mismo objeto con el mismo contratista.

Previo a la terminación por mutuo acuerdo del contrato por circunstancias imprevistas técnicas o económicas, de caso fortuito o fuerza mayor, bajo responsabilidad tanto de la máxima autoridad de la entidad contratante como del contratista que ha ejecutado parcialmente el proyecto contractual, se determine que no fue posible el otorgamiento de prórrogas de plazo, celebración de contratos complementarios, órdenes de cambio o cualquier otro mecanismo contemplado en esta Ley que restablezca el equilibrio financiero contractual (...)”

5. Inclusión de un artículo agregado al artículo 93 de nuestra Ley, que regule el procedimiento para dar por terminado el contrato por mutuo consentimiento, redactado

de la siguiente forma: “(...) Art. 93.1.- Trámite.- El administrador del contrato deberá dirigir un informe a la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, señalando las circunstancias que motivan la terminación, su conveniencia y la recomendación expresa.

La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, en un término no mayor a quince (15) días contados a partir de la recepción del informe del administrador, solicitará los informes técnico, económico y legal acerca de la viabilidad y conveniencia de consentir en la terminación.

La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, contando con los informes técnico, económico y legal en los cuales se fundamenta la procedencia y conveniencia de la terminación, oficiará al contratista sobre su decisión de dar por terminado el contrato por mutuo acuerdo.

Contando con el consentimiento del contratista, la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, expedirá la correspondiente resolución de terminación, mediante acto administrativo motivado.

En un término no mayor a quince (15) días contados a partir de la emisión de la resolución del contrato, se suscribirá la correspondiente acta o convenio de terminación del contrato entre la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado y el contratista, en la cual obligatoriamente se deberá hacer constar la liquidación económica del contrato y la determinación detallada del estado final en el que se reciben los bienes, obras y/o servicios (...)

De tal quizás que, la figura de la terminación del contrato por mutuo acuerdo quede establecida en la Ley de la siguiente forma:

“(…) Art. 93.- Terminación por Mutuo Acuerdo.- Cuando por circunstancias imprevistas, técnicas o económicas, o causas de fuerza mayor o caso fortuito, no fuere posible o conveniente para los intereses de las partes, ejecutar total o parcialmente, el contrato, las partes podrán, por mutuo acuerdo, convenir en la extinción de todas o algunas de las obligaciones contractuales, en el estado en que se encuentren.

La terminación por mutuo acuerdo no implicará renuncia a derechos causados o adquiridos en favor de la Entidad Contratante o del contratista.

Dicha entidad no podrá celebrar contrato posterior sobre el mismo objeto con el mismo contratista.

Previo a la terminación por mutuo acuerdo del contrato por circunstancias imprevistas técnicas o económicas, de caso fortuito o fuerza mayor, bajo responsabilidad tanto de la máxima autoridad de la entidad contratante como del contratista que ha ejecutado parcialmente el proyecto contractual, se determine que no fue posible el otorgamiento de prórrogas de plazo, celebración de contratos complementarios, órdenes de cambio o cualquier otro mecanismo contemplado en esta Ley que restablezca el equilibrio financiero contractual.

Art. 93.1.- Trámite.- El administrador del contrato deberá dirigir un informe a la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, señalando las circunstancias que motivan la terminación, su conveniencia y la recomendación expresa.

La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, en un término no mayor a quince (15) días contados a partir de la recepción del informe del administrador, solicitará los informes técnico, económico y legal acerca de la viabilidad y conveniencia de consentir en la terminación.

La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, contando con los informes técnico, económico y legal en los cuales se fundamenta la procedencia y conveniencia de la terminación, oficiará al contratista sobre su decisión de dar por terminado el contrato por mutuo acuerdo.

Contando con el consentimiento del contratista, la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, expedirá la correspondiente resolución de terminación, mediante acto administrativo motivado.

En un término no mayor a quince (15) días contados a partir de la emisión de la resolución del contrato, se suscribirá la correspondiente acta o convenio de terminación del contrato entre la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado y el contratista, en la cual obligatoriamente se deberá hacer constar la liquidación económica del contrato y la determinación detallada del estado final en el que se reciben los bienes, obras y/o servicios (...).”

6. Modificación legal al artículo 94 de la Ley correspondiente, que establece las causales por las cuales se da por terminado el contrato de forma anticipada y unilateral por parte de la entidad contratante, incluyéndose una que regule la inobservancia del contratista a otros cuerpos legales que se aplican de forma análoga o subsidiaria a la Contratación Pública, redactado de la siguiente forma: “Por inobservancia por parte del contratista a los cuerpos legales que se aplican de forma análoga o subsidiaria a la Contratación Pública”.

De tal manera que el artículo quedaría de la siguiente forma:

“(…) Art. 94.- Terminación Unilateral del Contrato.- La Entidad Contratante podrá declarar terminada anticipada y unilateralmente los contratos a que se refiere esta Ley, en los siguientes casos:

1. Por incumplimiento del contratista;
2. Por quiebra o insolvencia del contratista;
3. Si el valor de las multas supera el monto de la garantía de fiel cumplimiento del contrato;
4. Por suspensión de los trabajos, por decisión del contratista, por más de sesenta (60) días, sin que medie fuerza mayor o caso fortuito;
5. Por haberse celebrado contratos contra expresa prohibición de esta Ley;
6. Por inobservancia por parte del contratista a los cuerpos legales que se aplican de forma análoga o subsidiaria a la Contratación Pública;
7. En los demás casos estipulados en el contrato, de acuerdo con su naturaleza; y,
8. La Entidad Contratante también podrá declarar terminado anticipada y unilateralmente el contrato cuando, ante circunstancias técnicas o económicas imprevistas o de caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobadas, el contratista no hubiere accedido a terminar de mutuo acuerdo el contrato. En este caso, no se ejecutará la garantía de fiel cumplimiento del contrato ni se inscribirá al contratista como incumplido. En este último caso, el contratista tiene la obligación de devolver el monto del anticipo no amortizado en el término de treinta (30) días de haberse notificado la terminación unilateral del contrato en la que constará la liquidación del anticipo, y en caso de no hacerlo en término señalado, la entidad procederá a la ejecución de la garantía de Buen Uso del Anticipo por el monto no devengado. El no pago de la liquidación en el término

señalado, dará lugar al pago de intereses desde la fecha de notificación; intereses que se imputará a la garantía de fiel cumplimiento del contrato (...)"

7. Incorporación en el artículo 6 de nuestra Ley, de dos definiciones de términos que siendo de carácter técnico, son de uso común en la Contratación Pública, de la siguiente forma:

"(...)... 15. Ítem: agrupación o unidad de rubros (obras, bienes o servicios) pertenecientes a una obra mayor, que serán adjudicados a un oferente ya que de los estudios previos se determinó que la ejecución de dicho ítem es más conveniente y funcional que la realice un solo proponente. Dentro de un proceso de contratación pueden existir la cantidad de ítems que se crean necesarios, y estos pueden ser adjudicados cada uno a un oferente diferente....(...)"; "(...)... 16. Rubro: elemento de ejecución, un componente de una obra bien o servicio...(...)".

Marco teórico-conceptual

Contexto jurídico de los estructuradores en el manejo de la planeación contractual estatal y su efectividad al contexto del contrato

La función del estructurador no es taxativa dentro del marco jurídico nacional; sin embargo, esta se deriva de los cumplimientos constitucionales que dan cuenta de la relación e importancia de su inclusión al momento de llevar a cabo un proceso contractual por parte de las entidades públicas. Sumado a ello, es imprescindible reconocer que la estructuración como actividad se gesta en la etapa de planeación, a fin de garantizar la conveniencia del proceso de contratación que la Institución busque adelantar.

Por lo anterior, se incluye una revisión normativa que permita identificar los argumentos que determinen que la función del proceso de estructuración corresponda a una fuerza vinculante al momento de llevarse a cabo procesos contractuales, partiendo desde la Constitución Política Colombiana, y citando jurisprudencia a fin de valorar esta función en el contexto del contrato.

Las entidades estatales tienen la responsabilidad de efectuar la provisión de bienes, servicios y obras necesarios que van a permitir satisfacer las necesidades y brindar bienestar general a la población y así cumplir conforme lo señala la Constitución Política de Colombia en su Artículo 2, cuando trata sobre los fines esenciales del Estado, lo que se materializan a través de los contratos estatales, siendo dicha actividad una de las funciones de la administración.

Además, el artículo 209 de la Constitución que versa sobre la función administrativa, hace énfasis de que ésta se desarrolla con fundamento en los principios de “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” (Colombia, 2014).

Es importante clarificar que para la realización de un proceso de contratación estatal se requieren etapas estrictamente necesarias para asegurar una selección objetiva de la propuesta más favorable, de tal forma, que estas etapas deben ser ordenadas, sistemáticas y coherentes, siendo la etapa de planeación, también denominada fase preparatoria inicial, la más importante, dado que en ella se construyen los cimientos de la futura contratación, plasmados en un estudio previo como lo dispone la Ley 80 de 1.993 en su Artículo 25.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en Sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió al principio de planeación en la contratación al plantear que “las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes” (Consejo de Estado, 2016).

María Lorena Cuellar Cruz (s.f.), al tratar sobre el control a la contratación estatal, considera que sin importar el régimen contractual al cual esté sometida una entidad pública, tiene dos expresiones normativas claras: la elaboración del plan de compras y el desarrollo de los estudios previos. Siendo estos últimos el resultado tangible de la labor de la estructuración.

En este sentido, en cada entidad pública, es el ordenador del gasto quien designa el estructurador y al gerente de proyecto, quienes tendrán la responsabilidad de cumplir con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 del 2015 consistente en la obligatoriedad de elaborar los estudios y documentos previos.

Los estudios deben contener varios elementos, además de otros para cada modalidad de selección, uno de estos elementos objeto de los estudios previos, son las especificaciones. Aspecto que nuevamente es retomado en este mismo Decreto en la Subsección Mínima Cuantía en el Artículo 2.2.1.2.1.5.1 Estudios previos.

Para seguir profundizando en el tema es importante clarificar algunos conceptos o interpretaciones de estos por parte de las Entidades Estatales, que permitirán el buen desarrollo del propósito de este contenido.

- I) **Etapa de planeación:** implica que la gestión contractual del Estado debe estar precedida por el desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible (Cuéllar Cruz, 2016).

- II) **Documentos del Proceso** son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y

cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación. (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

III) Etapas del Contrato: fases en las que se divide la ejecución del contrato, teniendo en cuenta las actividades propias de cada una de ellas, las cuales pueden ser utilizadas por la Entidad Estatal para estructurar las garantías del contrato. (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

IV) Comité estructurador: Grupo interdisciplinario o persona designado por el Ordenador del Gasto de la Entidad, el cual podrá estar conformado por servidores públicos o por particulares contratado para el efecto. Las calidades y el perfil profesional o técnico de los funcionarios designados o seleccionados para ejercer la función estructuradora, será de acuerdo a lo señalado en la Directiva Permanente No. 9 de 2014 expedida por el Ministerio de Defensa Nacional. El Comité encargado de la elaboración de los estudios previos que anteceden el proceso de contratación así como del diseño y elaboración de las especificaciones técnicas del proceso contractual, debe estar integrado por profesionales o técnicos que tengan conocimiento de la materia o aspectos técnicos del bien o servicio que se pretende contratar. (Ministerio de Defensa Nacional, 2016).

- V) Estudios y documentos previos:** Son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato y deben contener unos elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección. Estos contienen información como descripción de la necesidad, objeto a contratar con sus especificaciones, modalidad de selección, valor estimado del contrato y la justificación del mismo, criterios para seleccionar la oferta más favorable, análisis del riesgo y la forma de mitigarlo, garantías que la entidad estatal contempla exigir en el proceso de contratación, indicación si el proceso esta cobijado por un acuerdo comercial. (Departamento Nacional de Planeación, 2015).
- VI) Recursos:** son los ingresos que obtiene el Estado en forma coactiva (tributos), voluntaria (donación, legado) de la economía de los particulares y del uso de sus bienes (venta, usufructo, arrendamientos) para satisfacer las necesidades colectivas, a través de la prestación de los servicios públicos. (Cavelieri, 2016)
- VII) Eficiencia:** como la relación entre los recursos utilizados en un proyecto y los logros conseguidos con el mismo. Se entiende que la eficiencia se da cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo. O al

contrario, cuando se logran más objetivos con los mismos o menos recursos. (Diferencias entre eficiencia y eficacia, 2016)

VIII) Procedimientos: es un conjunto de acciones u operaciones que tienen que realizarse de la misma forma, para obtener siempre el mismo resultado bajo las mismas circunstancias. (Procedimiento, 2016)

Los anteriores conceptos permiten dimensionar y facilitar la comprensión de las condiciones, grados de participación e importancia de llevar a cabo la fase de estructuración en un proceso contractual. Es de anotar que la contratación tiene diferentes agentes partícipes que desarrollan el proceso, incluidos los estructuradores, quienes deben apropiarse de la función que desempeñan, en aras de optimizar y lograr la efectividad del proceso contractual, con el ánimo de dar respuestas a las necesidades de las Entidades Públicas, acorde con la normatividad.

Funciones de los estructuradores en el proceso de contratación

Siendo el estudio previo un insumo esencial para la elaboración del proceso de contratación estatal será responsabilidad o función del personal de la dependencia que requiere el bien o servicio denominados estructuradores, quienes son designados y nombrados de acuerdo a la competencia y desconcentración de la actividad contractual por el ordenador del gasto de la Entidad Estatal mediante un acto administrativo o resolución que expide de acuerdo a la Resolución 6302 del 31 julio de 2014, “Por la cual se adopta el Manual de Contratación del Ministerio de Defensa Nacional, y sus Unidades Ejecutoras”.

En esta resolución se han establecido las funciones para los Gerentes de Proyecto, Comités Estructuradores y Supervisores de los Contratos y a la Resolución respecto a la Delegación del Gasto esto con el propósito que se adelante este trabajo con un mínimo de conocimiento y estandarización sobre contenidos, documentos, y momentos de entrega.

Para que se desarrolle la etapa preparatoria y de planeación del proceso contractual se deberán cumplir con las siguientes funciones:

- I) Realizar el estudio y presentación de los aspectos a incluir en el pliego ante el Gerente del Proyecto de la respectiva unidad ejecutora, verificando que los aspectos allí consignados cumplan con todos y cada uno de los requisitos exigidos en la ley, para garantizar una selección objetiva.

- II)** Elaborar bajo la dirección y supervisión de los Gerentes de Proyectos los estudios previos bajo los lineamientos y parámetros establecidos en el artículo 2.2.1.2.1.1 del Decreto 1082 del 2015, formulándole a este último por escrito y de manera sustentada los motivos de inconformidad que existan entorno a las especificaciones técnicas, exigencias económicas, financieras y legales.
- III)** Elaborar el análisis del sector conforme a los parámetros de acuerdo con el manual publicado por Colombia Compra Eficiente (<http://www.colombiacompra.gov.co/es/manuales>).
- Elaborar el proyecto de pliego y el pliego de condiciones definitivo en el área correspondiente con responsabilidad, eficiencia y diligencia respetando los principios constitucionales y legales que garanticen una escogencia objetiva en concordancia con el artículo 5 de la ley 1150 de 2007.
- IV)** Estudiar y evaluar las solicitudes presentadas por los interesados al pliego y preparar las explicaciones requeridas frente a su contenido.
- V)** Propender por actualizar las normas técnicas, jurídicas y económicas para que sean incluidas en el pliego.
- VI)** Incluir en el pliego las especificaciones técnicas, los factores de verificación y cuando sea del caso los factores de ponderación y evaluación de las ofertas. Para la estructuración de los requisitos habilitantes deberán tenerse en cuenta los parámetros establecidos por Colombia Compra Eficiente en el manual respectivo.
- VII)** Verificar que el pliego contemple, respecto del oferente, el cumplimiento de contratos anteriores, multas y sanciones impuestas por alguna entidad pública dentro de los tres (3) años anteriores a la presentación de su oferta y que estén reportados en

- el RUP, y/o aquellas que la entidad conozca y que estén en firme, independientemente del régimen jurídico aplicable a la entidad pública que la imponga. En ningún caso el registro de multas o sanciones será objeto de ponderación en el pliego.
- VIII)** Consultar al asesor en comercio exterior cuando se trate de adquirir bienes o servicios importados, para determinar la modalidad de entrega y los costos asociados a la importación, necesarios para definir el anexo respectivo del pliego (Comité Económico).
- IX)** Revisar la legislación tributaria y contable, previa a establecer el precio base de la adquisición, con el fin de que se tengan en cuenta impuestos tasas o contribuciones que se puedan llegar a generar en el proceso contractual.
- X)** Para el caso de compras centralizadas unificar criterios entre las Unidades Ejecutoras en cuanto a plazos de entrega y forma de pago.
- XI)** Suscribir concepto favorable al ordenador del gasto o su delegado, para integrar el proyecto de pliego, el pliego, donde exprese su intervención respecto al proceso de contratación.
- XII)** Participar en la audiencia informativa, audiencia de aclaración y estimación, tipificación y asignación de los riesgos, en la que se puede precisar el contenido y alcance del pliego de condiciones a solicitud de algún interesado.
- XIII)** Analizar, estudiar, verificar y resolver las inquietudes presentadas al proyecto de pliego de condiciones a fin de consolidar el pliego.
- XIV)** Analizar y proponer cuando sea el caso las modificaciones al pliego, a fin de expedir adendas.

- XV)** Resolver las inquietudes formuladas hasta el cierre del proceso a través de proyectos de formularios de preguntas y respuestas, para someterla a consideración del Competente Contractual.
- XVI)** Ejercer sus funciones coordinadamente con los Gerentes de Proyecto y con el Departamento de Contratación o quien haga sus veces.
- XVII)** Mantener informado a los Gerentes de Proyecto sobre las novedades presentadas en la elaboración del pliego.
- XVIII)** El Comité Estructurador presentará ante el Comité de Adquisiciones su informe de asesoría, sustentado la recomendación que hace respecto a la elaboración y estructuración del estudio previo y los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la revisión de los documentos necesarios en la etapa precontractual, entre los que se encuentra el plan de compras, el CDP -Certificado de disponibilidad presupuestal y del análisis del sector.

El desarrollo de cada una de las funciones anteriormente enunciadas permite identificar a los responsables del proceso de estructuración contractual aspectos como: el momento en el que inicia y termina la responsabilidad, extraer los documentos necesarios al interior de la entidad que se proporciona como mínimos para iniciar el proceso contractual, y cuáles puede llegar a ser objeto de análisis por solicitudes de los interesados en el avance del proceso. La forma de participación satisfactoria se hace visible en actividades como son la respuesta a los requerimientos internos y externos

propios de este proceso, todo esto ocasionando un efecto a la administración por lo que requiere se efectúe un análisis.

Impacto que la labor de los estructuradores tiene en los resultados de un contrato estatal

Una vez establecidas las funciones que cumplen los estructuradores, se destaca que es durante el desarrollo de esta actividad que la entidad estatal llega a precisar las exigencias que necesita sean satisfechas por particulares u otras entidades estatales, convirtiéndose en el objetivo del contrato.

La herramienta que permite analizar cómo es el impacto de esta labor son los informes de la gestión de la Escuela de Postgrados Fuerza Aérea Colombiana, Auditorías Internas al proceso de Contratación y a la parte Financiera, visitas de acompañamiento a los procesos, Actas de reuniones administrativas, Informes de Supervisión durante los últimos tres años (2014, 2015, 2016) con una periodicidad semestral, trimestral y mensual que permiten verificar cómo ha sido el comportamiento de esta labor.

Se reconoce un impacto satisfactorio con el cumplimiento de la labor del estructurador reflejado en los informes que emite el Área Financiera, y Departamento de

Contratación; como aspectos relevantes se observa el cumplimiento de metas en la gestión contractual, la calidad en la satisfacción de la necesidad y adquisición del bien o servicio en condiciones de precio favorables para la entidad se desarrolla y detalla a continuación:

Cumplimientos de metas.

La entidad estatal realiza seguimiento al plan de contratación, verificando que la estructuración de los procesos contractuales se desarrolle en los tiempos propuestos que van a permitir garantizar la satisfacción de la necesidad de manera oportuna, evidenciando el cumplimiento del principio de eficacia consagrado en el Artículo 209 de la Constitución Política Colombiana, alcanzando los logros propuestos por la entidad con el fin de garantizar efectividad en el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos, así como también al desarrollarse los procesos contractuales en las condiciones y trámites estrictamente necesarios se está cumpliendo con el principio de Economía consagrado en el Artículo 25 de la ley 80 del 1993 Numeral 4, en donde se expresa que los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo medios y gastos, y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

Impacto positivo que logra la función de estructuración es que al suministrar los insumos como es el estudio previo para el desarrollo del proceso contractual de manera oportuna directamente impacta con el cumplimiento de las metas fijadas a la entidad para el compromiso del presupuesto o ejecución de recursos conforme se refleja en los informes de seguimiento al porcentaje de compromiso de los recursos en un lapso de tiempo establecido, habiendo así mitigado el riesgo al que se puede exponer la entidad estatal por una posible merma de presupuesto o disminución de los recursos asignados, reducción que la Presidencia de la Republica propone para algunos rubros presupuestales con unos determinados porcentajes de ahorro y cumplir con la austeridad en el gasto fundamentado por las autoridades administrativas quienes dan por sentado que estas reducciones son ocasionadas por su falta de diligencia y gestión con la apropiación asignada a comprometer a la entidad.

La calidad en la satisfacción de la necesidad.

Este es otro aspecto del éxito de la labor de función de estructuración que se refleja es en el grado de satisfacción que logra brindar la entidad estatal a sus beneficiarios por las condiciones de calidad construidas de manera juiciosa y específicas que permite que los bienes y servicios entregados por los contratistas corresponda a las condiciones acordadas; aspectos que son consignados en el informe de supervisor de los contratos.

Condiciones de precio favorables.

La adquisición de los bienes y servicios que adelante la entidad estatal se efectúa a precios justos y razonables, valor a pagar acordes al objeto a contratar, en algunos casos se logra la adquisición de acuerdo al presupuesto estimado para el proceso de contratación sin que demande la adición de presupuesto o disminución en la cantidad del bien o servicio a contratar, en otros casos se adquiere a precios más bajos frente a los precios estimados en el presupuesto para el contrato, esto ocasionado por la gran competitividad existente al contar con pluralidad de oferentes capaces en el mercado de ofrecer el bien o servicio, estos aspectos en términos de economía resultan provechosos para la entidad y se le atribuyen al estricto y riguroso cumplimiento normativo que exige a la entidad estatal que los estructuradores estimen el presupuesto para la necesidad en relación específica a la condición técnica y de acuerdo al cumplimiento del desarrollo de estudios y análisis del sector de conformidad a lo señalado en el Decreto 1082 del 2015 como se refiere el Artículo 2.2.1.1.1.6.1.

Aspecto que también contribuye al impacto positivo es porque la entidad estatal debe cumplir con el precepto para la contratación pública como se refiere la sentencia del Consejo de Estado en cuanto al principio de planeación; esta sentencia consigna que los

estudios previos, como se observaron durante la investigación, realizados por los estructuradores que entre otros fines, busca cumplir con la obligación de establecer los precios reales del mercado de aquellos bienes o servicios que serán objeto del contrato que pueda ofrecer una referencia que va permitir evaluar objetivamente las propuestas que se presenten durante el respectivo proceso de escogencia del contratista. (Consejo de Estado, 2016)

Estos anteriores citados normativos nos llevan a establecer que para que la entidad estatal pueda saber si su adquisición se efectúa a precios justos y razonables del mercado, con la debida antelación a la apertura del proceso contractual debe haber identificado plenamente la necesidad, indagado, comparado y analizado la satisfacción de la misma en un sector determinado, permitiendo con ello obtener la información necesaria que le va reducir la posibilidad de entrar a efectuar adquisiciones en términos de sobre costo u precios artificialmente bajos.

El impacto negativo que puede ocasionar la labor de estructuración del proceso contractual cuando se ha ejecutado de manera irresponsable, sin la observancia escrupulosa de los principios constitucionales y cumplimiento de normas, procedimientos internos para la contratación estatal es porque impacta directamente en el no cumplimiento de los fines del Estado, porque con el objeto contratado se apunta a servir a la comunidad en condiciones de calidad, oportunidad.

El impacto nocivo es precisamente todo lo contrario, consignado como positivo anteriormente, como son que la entidad estatal no logre cumplir con las metas y objetivos trazados, adquiera bienes y servicios en condiciones de calidad defectuosa, la entrega de los mismos no correspondan a las condiciones de oportunidad que permitan la satisfacción del conglomerado.

Puede llegar a vulnerar el principio de eficiencia porque las adquisiciones no se efectúen en búsqueda del mejor precio posible, sumado a ello también es negativo el impacto en los casos que por omisión del estructurador se propicien escenarios para futuros sobrecostos, aspecto que sólo se puede mitigar si la entidad actúa en procura de adquisición de bienes y servicios en precios de mercado, pero para ello debe contar con unos precios previsibles, y que no sean subjetivos.

Conclusiones y propuesta

La importancia de la función de estructuración de un proceso contractual, comprueba su sentido por ser esta la que cimienta, construye, concreta las condiciones para el éxito o fracaso del resultado del contrato, situación que llega a trascender hasta la etapa de finalización y liquidación del contrato. Por eso, esta labor de estructuración debe desarrollarse de manera indispensable previa al inicio del proceso de selección, en un lapso de tiempo razonable que permita el análisis suficiente de las condiciones de conveniencia institucional, con total acatamiento normativo y procedimental, para que esta función no sea el resultado de la improvisación y los efectos no sean los esperados.

Debido a que se observa que en gran parte la responsable del impacto positivo o negativo obtenido en los resultados del contrato ya sea la satisfacción o inconformidad en diferentes variables, es la función estructuradora, la entidad estatal deberá cerciorarse que la función se ejecute a través de los llamados estructuradores únicamente cuando estos designados cumplan como mínimo con la idoneidad o experiencia adecuada y necesaria con el objeto a contratar, y cuente con la capacitación o actualización en materia de la elaboración de documentos y estudios previos.

Revisado el marco legal que determina el actuar de los estructuradores se evidencia que si bien existe pronunciamientos que desarrollan la planeación como un principio y etapa esencial en la contratación, ninguno se refiere de manera particular o específica y determinante a la labor que debe cumplir el estructurador, aspecto importante a la hora de encontrar el efecto deseado con la elaboración del contrato.

Es así como el Decreto 1082 del 2015 en el Artículo 2.2.1.1.1.2.1 que se refiere a los partícipes de la Contratación Pública no incluye al Estructurador, pero sí determina entre otros al oferente, supervisor, interventor, actores importantes.

Asimismo, el artículo 2.2.1.1.2.2.3 del mismo Decreto, incluye a otro partícipe que es el Comité Evaluador, convirtiéndose lo anterior en una falta de reconocimiento al actor más importante -el estructurador- que es la persona responsable en la etapa de planeación, del proceso, dejando en total libertad a las entidades la posibilidad de reconocer sus actividades/roles o funciones.

Enfoque metodológico

La intencionalidad epistémica de poder abordar los objetivos planteados en este trabajo de investigación, es comprender, caracterizar e inferir las dimensiones de la Estructuración del Proceso Contractual desde la metodología socio-crítica, por estar inmerso desde el análisis de un fenómeno social como es la Contratación Estatal, siendo este el medio que permite el desarrollo de los fines del Estado en lo social, económico y político para satisfacer las necesidades del conglomerado.

Es así que a través de la Contratación con el Estado desarrolla sus políticas de bienestar de la sociedad, más cuando se está en un Estado Social de Derecho, donde el Estado tiene la responsabilidad de auxiliar solidariamente a sus asociados en su realización personal.

Asimismo, en los procesos de contratación que se analizan en este trabajo, se fundamentan desde la racionalidad del pensamiento crítico, que se caracteriza por ser reflexivo, abierto, propositivo que invita al cambio y a la mejora continua como un elemento cognitivo en la transformación social, dando respuesta a los problemas especiales y específicos en el seno de la estructuración contractual, que en la actualidad

presenta una serie de anomalías y fallas que afectan el resultado efectivo y eficiente que pretende satisfacer la contratación, y los cuales se desarrolla en el presente trabajo.

La investigación que se lleva a cabo parte de un enfoque cualitativo, de tipo descriptiva, analítica y documentada. Blasco y Pérez (2007), señalan que la “investigación cualitativa estudia la realidad en su contexto natural y cómo sucede, sacando e interpretando fenómenos de acuerdo con las personas implicadas u objeto de investigación”.

Para este caso se describe y analiza la etapa de estructuración al interior de los procesos contractuales que lleva a cabo las Entidades públicas, tomando como Institución la Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana; siendo la observación uno de los instrumento para recoger datos, puesto que permite describir las rutinas y las situaciones problemáticas en torno a la fase de estructuración para los procesos contractuales dada las necesidades de la Entidad. También, la investigación adquiere un carácter documental, ante el análisis de informes de gestión y de auditoria interna, como actas de reunión administrativa, de los últimos años (2016-2015-2014), en la Institución objeto de estudio.

En este sentido, parte de un método inductivo, Taylor y Bogdan (1987) citados por Blasco y Pérez (2007, pp. 27-27) también en Ruíz, M. (2011) al mencionar las características de un enfoque cualitativo se destacan a continuación, en donde se incluye el porqué de una investigación cualitativa; añadiendo otras que permiten relacionar el método elegido con el presente trabajo.

La investigación cualitativa es inductiva, puesto que desarrollan conceptos y comprensiones partiendo de pautas de los datos y no recogiendo datos para evaluar modelos, hipótesis, o teorías preconcebidas, siendo este flexible, comenzando por estudios con interrogantes iniciales.

El investigador cualitativo aparta sus propias creencias, perspectivas y predisposiciones; viendo las cosas como si ocurriesen por primera vez. Nada se da sobre entendido, toda vez que se trata como tema de investigación. De ahí que se cuentan con la experiencia propia de actividad, se logra validar con la información que reposa en la dependencia de Contratos, departamento financiero para evitar sesgo en los hallazgos que dan lugar luego al análisis.

El investigador cualitativo valida la investigación: los métodos cualitativos permiten hacer una aproximación cercana al mundo empírico, asegurado de esta manera

un mínimo margen de error en los datos o validar la dinámica en los procesos, la realidad o contexto que se discute en esta investigación. De ahí que la observación adquiere un valor preponderante de las personas en quien recae la función del estructurador dentro del proceso de planeación a la hora de efectuar cualquier tipo de contrato con la entidad pública, elegida para exponer la necesidad de realizar la dinámica de la estructuración para evitar problemas de efectividad en el proceso del cual se deriva.

Bibliografía

- Diferencias entre eficiencia y eficacia.* (24 de Junio de 2016). Obtenido de Gerencie.com:
<http://www.gerencie.com/diferencias-entre-eficiencia-y-eficacia.html>
- Procedimiento.* (26 de Junio de 2016). Obtenido de Wikipedia:
<https://es.wikipedia.org/wiki/Procedimiento>
- Betancourt Ladino, J. T. (2012). *Principio de nulidad, reservas, vigencias futuras y planeación de la contratación.* Bogotá D.C.
- Blasco Mira, J. E., & Pérez Turpín, A. (2007). *Metodologías de investigación en las ciencias de la actividad física y el deporte.* España: Club Universitario.
- Bohórquez Yepes, C. A., & Conrado Imitola, R. (2009). *El contrato de prestación de servicios de la administración pública.* Bogotá D.C. : Universidad Católica de Colombia.
- Campillo Parra, C. E. (2006). *Celebración y ejecución de contratos estatales.* Bogotá D.C.: Ecoe ediciones.
- Castillo Restrepo, E. d. (2008). *La reforma a la contratación pública: interpretación y alcance de la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios.* Bogotá D.C.: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Cavelieri, A. (24 de Junio de 2016). *Los Recursos Públicos: Concepto.* Obtenido de Academia:
https://www.academia.edu/4984676/Los_Recursos_P%C3%BAblicos_Concepto
- Colombia. (2014). *Constitución política de Colombia.* Bogotá D.C.: Legis.
- Colombia. (24 de Junio de 2016). *Decreto 111 de 1996.* Obtenido de
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5306>
- Colombia. (24 de Junio de 2016). *Decreto 4856 de 2011.* Obtenido de
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45148>
- Colombia. (24 de Junio de 2016). *Ley 1150 de 2007.* Obtenido de
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25678>
- Colombia. (24 de Junio de 2016). *Ley 1450 de 2011.* Obtenido de
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43101>
- Colombia. (25 de Junio de 2016). *Ley 1474 de 2011.* Obtenido de
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43292>

- Colombia. (25 de Junio de 2016). *Ley 1483 de 2011*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44949>
- Colombia. (25 de Junio de 2016). *Ley 80 de 1993*. Obtenido de http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/Temas%20estrategicos/FSE/2014/Normograma/Leyes/Ley_80_1993_Estatuto_General_Contratacion_Administracion_Publica.pdf
- Colombia. (26 de Junio de 2016). *Ley 819 de 2003*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13712>
- Consejo de Estado. (24 de Junio de 2016). Obtenido de Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, Subsección C: [http://www.legismovil.com/BancoMedios/Archivos/sent-66001233100019990043501\(24809\)-14.pdf](http://www.legismovil.com/BancoMedios/Archivos/sent-66001233100019990043501(24809)-14.pdf)
- Consejo de Estado. (24 de Junio de 2016). Vlex. Obtenido de SENTENCIA N° 25000-23-26-000-1991-07664-01(14287) DE CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN TERCERA, DE 31 DE AGOSTO DE 2006: <http://app.vlex.com/#vid/52524001>
- Contraloría General de la Nación. (23 de Agosto de 2013). Función de advertencia relacionada con la planeación contractual. Bogotá D.C., Colombia.
- Cuéllar Cruz, M. L. (25 de Junio de 2016). El control a la contratación estatal. Bogotá D.C.
- Dávila Vinuesa, L. G. (2016). *Régimen jurídico de la contratación estatal*. Bogotá D.C.: Legis.
- De Vivero Arciniegas, F. (2010). *Reforma al régimen de contratación estatal*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.
- Departamento Nacional de Planeación. (23 de Junio de 2015). *Decreto número 1082 de 2015*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx#>
- Marín Vélez, G. A. (26 de Junio de 2016). *La responsabilidad precontractual en Colombia*. Obtenido de Opinión Jurídica: <http://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1324/1326>
- Ministerio de Defensa Nacional. (26 de Junio de 2016). *Directiva permanente 009 de 2014: políticas de contratación sector defensa de recursos ordinarios y extraordinarios*. Obtenido de https://www.armada.mil.co/sites/default/files/directiva_permanente_no_09-2014-_poliiticas_de_contratacion.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. (26 de Junio de 2016). *Resolución número 6302 de 2014*. Obtenido de <http://www.cgfm.mil.co/documents/10197/179451/MANUAL+DE+CONTRATACION+2014-+DE+ACUERDO+AL+1510+DEL+2013.pdf/15c40ce0-b817-46dc-b1c1-755c60957e51>

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público . (26 de Junio de 2016). *Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública*. Obtenido de Documento Conpes: <http://colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3714.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (25 de Junio de 2016). *Decreto 1957 de 2007*. Obtenido de http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3570_documento.pdf
- Narváez Orbe, D. F. (2014). *Análisis de la no concreción de los procedimientos precontractuales y los contratos administrativos, llevados a cabo por las entidades contratantes , en materia de contratación pública en el Ecuador*. Ecuador.
- Procuraduría General de la Nación. (23 de Junio de 2016). *Recomendaciones para la elaboración de estudios previos: aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas*. Obtenido de <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartillaprocuraduriaestudiosprevios.pdf>
- Rengifo Flórez, D. Y. (2015). *Teoría de los riesgos prevesibles en los contratos estatales de prestación de servicio de los contratos estatales*. Bogotá D.C.
- Santofimio Gamboa, J. O., & Benavides Russi, J. (2010). *X jornadas de derecho administrativo: incertidumbre en la contratación estatal*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Taylor, S., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.