

**Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y
ejecución de los contratos estatales**

**Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y
ejecución de los contratos estatales**

Robert Navarro Pérez

Jorge Luis Tique Horta

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

Contenido

IMPACTOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL COLOMBIANO EN LA PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES	1
RESUMEN.....	3
IMPACTOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL COLOMBIANO EN LA PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES	5
PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA DE LA INVESTIGACIÓN.....	7
METODOLOGÍA	8
REFLEXIÓN	10
ANTECEDENTES:.....	10
CONTRATO ESTATAL	14
FINES DEL ESTADO	14
CONTRATO ESTATAL	15
PRINCIPIOS DEL CONTRATO ESTATAL.....	16
ORGANISMOS DE CONTROL	21
CONCLUSIÓN	23
LISTA DE REFERENCIAS	26

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

Resumen

El modo en el cual el Estado Colombiano cumple los objetivos consagrados en la Constitución política es mediante la elaboración de contratos estatales, estos contratos al ser de interés general y al desarrollarse con recursos públicos, requieren de la supervisión constante de los mismos, por ello la normatividad que se ha desarrollado contempla requisitos, elementos y principios que deben ser aplicados durante las diferentes fases del contrato estatales.

La indebida elaboración y ejecución de los contratos estatales llevaría a diferentes escenarios negativos, entre los cuales se encuentran las nulidades, el impedimento de la finalización de los contratos, obstrucción a los fines del Estado, sin contar las acciones de tipo disciplinarias y sancionatorias, esto además del detrimento patrimonial del Estado, puesto que se pierden valiosos recursos en los contratos no cumplidos o declarados nulos, en la investigación y en la elaboración de nuevos contratos que cumplan estas falencias.

Por lo anterior el Estado colombiano ha desarrollado medias y organismos encargados de velar por el correcto desarrollo de los contratos estatales, dentro de estos se encuentran los principios de transparencia, economía, responsabilidad imparcialidad, publicidad entre otros, adicionalmente se hablan, de otros principios encaminados no únicamente a la contratación estatal, sino a la escogencia del ente a contratar, dentro de estos principios se resaltan los siguientes: el del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Por ultimo existen órganos de control que están en constante vigilancia de los contratos estatales y que estos se ejecuten en debida manera, dentro de estos órganos de control están: la Contraloría General de la República encargada de un control fiscal, la Procuraduría General de la Nación encargada de un control disciplinario, La Agencia

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

Nacional - Colombia Compra Eficiente es una entidad encargada de considerar los costos-productos de los oferentes y analizar las mejores opciones para evitar desgaste innecesario de recursos públicos.

Palabras claves: Contrato Estatal, Fines del Estado, principios, órganos de control

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

Tomando como punto de partida el contrato USPEC-CTO-357-2023, se hacen las propias percepciones y se analizan todas las implicaciones al quebrantar los principios de planeación en el contexto de la contratación estatal y más allá de revisar las falencias y desaciertos tratándose de la omisión de estos principios y consecuentemente la afectación en la ejecución del presupuesto para tal fin.

Es de vital importancia que no se desconozca, el proceso administrativo en que se incurre durante este ejercicio, sin olvidar los fines propios del Estado, que es la razón de ser de estos actos y cualquier distorsión o desviación de los cánones que regulan dicha contratación conllevan a aventurar en dichos objetivos, además estos desvíos ponen en riesgo todos aquellos recursos comprometidos en el desarrollo en los ejercicios de la contratación del Estado. Se observara lo relacionado con el adecuado control, vigilancia técnica y seguimiento contractual con las resultas propias de una afectación en el proceso de contratación por omisión e inobservancia de los principios y cánones inmersos en la contratación.

Las falencias en estos procesos podrían conllevar a la probable nulidad contractual, incidencias disciplinarias graves y por último a un detrimento patrimonial del Estado, elemento este, que contraviene el espíritu de la normatividad administrativa

La importancia de esta revisión se sustenta en proyectar y sacar a la luz las probables repercusiones por la deficiencias e inobservancias de los criterios claros de la contratación en específico de la planeación y exacta planificación del presupuesto , seguimiento contractual y resultados finales del ejercicio administrativo y del particular con miras a no ser críticos mudos de la situaciones contractuales y sus deficiencias que pasan a formar parte de un eventual deterioro y la no consecución de los objetivos del Estado .

El objetivo con este artículo de reflexión es relucir y conminar a los operadores

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

administrativos llámense estos servidores públicos, entes de control y operadores judiciales, a revisar y adoptar de la mejor manera las premisas y normatividad contractuales para así evitar a posteriori los inconvenientes y fallas en la contratación que afecta de manera directa los intereses generales.

Es pertinente señalar con este escrito particularmente, los preceptos contractuales dejados de lado que debilitan el principio de planeación, como lo es también y específicamente el deber de articular la supervisión y la interventoría de manera estrecha y subsidiaria al proceso contractual para dar seguridad jurídica y no diezmar transversalmente el Erario de Estado, al adquirir esta obligación un carácter con gran importancia y transparencia.

Con este artículo sustentado en un trabajo metodológico reflexivo y cualitativo, surge esta investigación que se soporta en la normatividad vigente, también la articulación cuidadosa con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. En estos contextos podremos visualizar cómo el yerro o limitaciones de una de planeación y presupuestal prolija, puede determinar una responsabilidad del funcionario o la administración, la nulidad contractual, tanto como la afectación del interés general, si pretender poner en evidencia a esta en determinados momentos del proceso contractual, sino ser propositivos y generosos en la reiteración de esas fallas de fondo y forma, conllevando una cultura contractual idónea y funcional para lograr los objetivos de los que debemos ser responsables.

En los capítulos posteriores se establecerán las pautas de los elementos que integran la problemática del dicho contrato y también sobre la adjudicación del contrato de interventoría, razón por la cual es procedente entrar a analizar todos los elementos que integran este problema profundizando temas de interés de la investigación y sus componentes, para poder establecer la metodología y análisis del caso concreto, para ello se desarrollará mediante capítulos que permitan un desarrollo armónico del tema.

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

Planteamiento de la problemática de la investigación

Dentro del presente trabajo de reflexión se analizaron el contrato celebrado por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (de ahora en adelante USPEC) **USPEC-CTO-357-2023** con **UT Efectiva**, cuyo objeto es la “solución integral para la prestación del servicio ininterrumpido de vigilancia electrónica para las PPL (Personas Privadas de la Libertad) a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC, el objetivo fundamental es buscar que hasta 6000 personas que están privadas de su libertad sean monitoreadas de manera efectiva por el Servicio de Vigilancia Electrónica - SVE.”

Dentro del clausulado y al respecto de la interventoría y/o supervisión del contrato se estableció en la cláusula séptima de interventoría y supervisión “Debido al conocimiento especializado que se requiere para realizar la vigilancia de una operación de la magnitud y complejidad del servicio de vigilancia electrónica a nivel nacional de la población privada de la libertad a cargo del INPEC con pena privativa de la libertad con vigilancia a través de mecanismos de seguridad electrónica, **es necesario que el seguimiento a dicho servicio lo realice una interventoría integral: técnica, administrativa, financiera y jurídica**” adicionalmente en el párrafo se amplía así: “Si por cualquier motivo la Interventoría al servicio de vigilancia electrónica no es adjudicada, o esta se hace de manera posterior al inicio de dicho Contrato, el control y vigilancia de la ejecución y cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato de prestación del servicio de vigilancia electrónica, será ejercido por el subdirector de suministro de bienes de la USPEC, o por quien sea designado por el ordenador del gasto...” **(negrilla fuera de texto)**.

La situación descrita anteriormente permite plantear el siguiente interrogante ¿Cómo la falta de planeación del presupuesto y designación de este para la interventoría en un contrato estatal puede afectar su ejecución impidiendo la correcta ejecución del contrato?

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

Metodología

La metodología empleada para el presente trabajo de reflexión la cual es definida por Colciencias (2010) como: un tipo de texto que “presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.” Por lo cual se escogió un tema específico el cual es la falta de planeación de los contratos estatales, y el desarrollo de las partidas presupuestales pueden afectar su ejecución.

Para la presente investigación se analiza el caso desde el contrato USPEC-CTO-357-2023 celebrado entre la USPEC y UT Efectiva, en la cual se presentó una falla en la supervisión del contrato, la cual impidió que el mismo se ejecutara en debida forma, debido a que durante la fase de planeación no se contó con el desarrollo de una partida presupuestal para elaborar el contrato de interventoría y/o supervisión lo cual conllevó a que este contrato careciera de la vigilancia pertinente, por ello se analizó el caso particular para el desarrollo del presente artículo de reflexión.

Para el desarrollo de este se utilizó la doctrina para la elaboración de los conceptos básicos que rodean a los contratos estatales, dentro de los cuales se manejó principalmente los antecedentes del contrato USPEC-CTO-357-2023, el desarrollo de principios, entes de control, los fines del Estado, y análisis de sentencias para verificar la falla en la prestación del servicio.

Para la estructuración del presente documento se utilizó la Ley 179 de 1994, Ley, 38 de 1989, Ley 225 de 1995, Ley 617 de 2000, Ley 819 de 2003, Ley 1473 de 2011, Ley 1474 de 2011 y la Ley 80 de 1993 que versa sobre contratación estatal, esta normativa se utilizó para establecer las pautas mínimas que deben cumplir los contratos estatales principalmente en la fase de planeación, apoyado por la doctrina con el aporte de diversos catedráticos, quienes aportaron conceptos sólidos frente a los elementos que

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

deben integrar los contratos estatales, y por ultimo pronunciamientos de las Altas Cortes como lo es la Sentencia C-949 de 2001 en la cual se analiza las fases de la contratación pública y se analizan los principios rectores que rigen la materia, también debe tenerse en cuenta la sentencia 22464, 73001-23-31-000-1999-00539-01(22464) (Consejo de Estado Sección tercera subsección B 1 de febrero de 2012 en donde se analiza el daño antijurídico en la contratación estatal y como este se puede configurar desde la fase de planeación, para aterrizar estos temas a la realidad del país tanto jurídica como fáctica, permitiendo expandir conceptos de diferentes temas y legislación, de esta manera evidenciar falencias que deben ser corregidas por el legislador, así como escenarios no contemplados que deben ser puestos en conocimiento de las autoridades y los órganos de control para impedir que se ejecuten los recursos públicos innecesariamente.

A continuación se elabora la reflexión para evidenciar como se abordó el contrato USPEC-CTO-357-2023 y la falla en su fase de planeación, al no contar con una partida presupuestal para ejercer una debida vigilancia en el control de los dispositivos encargados de supervisar a las personas que tenían el beneficio de prisión domiciliaria, en la cual se debía contar con un brazalete electrónico que permitiera determinar el lugar del sujeto con este beneficio, pero que durante la ejecución del contrato, este dispositivo no correspondía a la realidad manifestada, o se encontraba fuera de servicio.

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

Reflexión

Antecedentes:

El contrato USPEC-CTO-357-2023 fue adjudicado el día 27 de diciembre de 2023 y entró en vigor el 24 de enero de 2024, y la Resolución No. 000696 del 15 de agosto de 2024 ordenó que se abriera el proceso de selección por concurso de méritos, el cual cumplió con todas las etapas precontractuales y con el principio de publicidad exigido en la Ley, mediante Resolución No. 000855 del once de octubre de 2024, la USPEC adjudicó el proceso de selección con el contrato No. USPEC-CTO-262-2024 con objeto de “Realizar interventoría técnica, administrativa, financiera, operacional, contable y jurídica para la solución integral para prestación del servicio ininterrumpido de vigilancia electrónica...”

Lo anterior indica que de enero de 2024 a octubre de 2024 la USPEC estaba realizando la supervisión por un solo servidor público el contrato USPEC-CTO-357-2023, y ello no garantizó que se cumpliera con la verificación de las especificaciones técnicas que implicó la prestación del servicio en cuestión.

Esta situación fue exhibida por la Revista Semana el 10 de agosto de 2024 y publicada como “Los brazaletes de la impunidad. Delincuentes con beneficio de detención domiciliaria tienen estos aparatos y no sirven para nada”; como aspectos relevantes de la noticia, están que 400 dispositivos electrónicos impuestos a detenidos con prisión domiciliaria no están en funcionamiento, además por la Contraloría General de la República se conoció que existieron irregularidades en el pago de servicio de monitoreo diarios por casi \$15.000 millones, y en otro documento del 5 de julio de 2024 se estableció que se han demostrado situaciones ajenas al proveedor respecto a los aparatos electrónicos de los cuales, 292 fluctuaban diariamente y cerca de 90 estaban apagados en su totalidad.

No obstante, lo anterior, la Procuraduría General de la Nación solicitó información acerca de los 400 brazaletes que estaban fuera de funcionamiento y una verificación de si efectivamente se estaba cumpliendo la condena, por lo que aquella, alertó que

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

la USPEC no tenía ningún protocolo o mecanismo para manejar esta situación y que no tenía ninguno previsto en desarrollo, por lo que aquella manifestó que dicha situación era considerada riesgosa para la población y la administración de justicia.

La Revista Semana también aseguró que, en el contrato celebrado con la Unión Temporal Efectiva, no se puso de presente tampoco el contrato de interventoría para vigilar dicha situación. Frente a esta situación, la USPEC argumentó, que la situación se da porque los delincuentes hacían uso inadecuado de los dispositivos, sustrayendo claramente de esto, una falta de supervisión técnica y constante a los aparatos electrónicos; por lo que coyunturalmente, se implementó por parte de la UT Efectiva y el INPEC, el protocolo de realizar (3) tres llamadas para informarle al detenido, que se le está descargando el brazalete, esperando la colaboración de buena fe, por parte del detenido privado de la libertad con detención domiciliaria.

Por parte del INPEC, se informa que la intermitencia de los dispositivos se debe a un problema de actualización que se acomode al sistema del nuevo proveedor, y se está consultando al juez si es menester levantar el beneficio de prisión domiciliaria o determinar si existe una fuga de presos (Redacción Semana, 2024).

Frente al contrato en comento se evidenció, además, que en el desarrollo de la partida presupuestal se limitó únicamente al valor del contrato y el modo de pagarlo se estableció un valor diario de la siguiente manera:

CONCEPTO	VALOR UNITARIO POR DÍA (IVA INCLUIDO)
DISPOSITIVO DE VIGILANCIA ELECTRÓNICA	\$32.549, PESOS

Ilustración 1 elaboración USPEC CTO-357-2023

Y el valor anual en los siguientes rubros:

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

VIGENCIA - 2023	\$411.123.875
VIGENCIA - 2024	\$62.650.315.200
VIGENCIA - 2025	\$32.418.453.504

Ilustración 2 elaboración USPEC CTO-357-2023

La cláusula quinta de dicho contrato se estableció que “El valor total de los recursos asignados para el desarrollo y adquisición de los productos cubiertos por el propósito del contrato es el presupuesto oficial estimado del proceso, y el presupuesto asignado para satisfacer esta demanda fue el mencionado anteriormente”. Posteriormente esta misma cláusula establece la presente contratación se encuentra respaldada mediante certificado de disponibilidad presupuestal No.33123 del 14 de agosto de 2023 expedido por la Coordinadora de Presupuesto de la USPEC para la vigencia 2023, dentro de este mismo clausulado se establece el modo de pago, a mes vencido, y las reglas del mismo, sin observar una partida presupuestal para la “Interventoría y/o Supervisión”, incluso en la cláusula séptima donde se desarrolla este ítem no se contempla un valor destinado para tal fin.

Otros casos

En Colombia el tema de la corrupción es un tema frecuente en el desarrollo de los contratos estatales, es por ello que Romero y Vargas (2015) señalan que los diversos casos y escándalos de corrupción en el país dieron lugar a la promulgación de la Ley 1474 “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, las cuales en relación al tema de la presente investigación trae consigo sanciones a nivel disciplinarias, administrativas y penales, en relación con la

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

cantidad de casos de corrupción que se evidenciaban en la celebración de contratos estatales, esta Ley establece la continua obligación por parte de las entidades públicas a vigilar permanentemente la ejecución de los contratos, ya sea a través de un interventor o un supervisor, para garantizar la transparencia en la actividad contractual (p. 6).

Los autores Gorbanef et al. señalan en su artículo de investigación intitulado “¿para qué sirve la interventoría de las obras públicas en Colombia?” en dicho documento señalan un caso particular como lo fue el de la construcción del Colegio Agropecuario San Pedro de la Sierra de la Ciénega en Magdalena, donde los costos de construcción final superaron la cuantía estipulada en el contrato inicial, se evidencio una demora en la ejecución del contrato pasando de tener una duración inicial de 10 meses a terminar durando 3 años (p 421).

Especto a las actuaciones de los interventores e inspectores se evidencio varias visitas por parte de ellos a la obra, pero no se evidencio actas de suspensión y reinicio de la obra lo cual género que estas expiraran, no cumplieron su función de intermediarios con la comunidad, y el contratista finalmente desarrollo la obra a su conveniencia (p 421).

En relación a otros casos los autores anteriores hacen referencia a la investigación de Arias y Sandoval del 2002, en la cual señalan que durante la década de 1990 las entidades públicas gastaron un 46% de sus recursos en pagar sentencias condenatorias y conciliaciones, adicionalmente señalan que la mayor concentración de demandas se encuentran en el área de construcción de infraestructura estableciendo

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

que para 2001 existían 2449 procesos en contra de INVIAS y 3300 contra el Ministerio de Transporte (p 413).

Los autores puntualizan que a pesar de existir la interventoría esta no cumplía su función ya que estaban sujetos a sobornos que permitían inflar los precios de los materiales, comprarlos de mala calidad, así como el cobro de deudas para la aprobación de ciertas actas de cumplimiento.

De lo anterior se evidencia que el caso USPEC CTO-357-2023 no es el único que existe en temas de corrupción, pues este es un tema constante en la contratación pública y que si bien existen las figuras de interventoría e inspección estas pueden ser sobornadas, y peor en el caso donde no se desarrollan dichas actuaciones, pues genera una mayor brecha para la corrupción e impunidad.

Contrato estatal

Se iniciará por establecer la función de la contratación estatal en Colombia, la cual responde a un mandamiento Superior consagrado en el artículo segundo de la Constitución Política el cual se establece:

Servir a la comunidad, asegurar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y facilitar la participación de todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, así como defender la independencia nacional, preservar la integridad territorial y asegurar la coexistencia pacífica y la aplicación de un orden justo, son los objetivos fundamentales del Estado.

Fines del Estado

Para los fines del Estado y como se cumplen mediante el contrato estatal, los autores Tafur y Miranda (2007) señalan que, “para llevar a cabo sus deberes, el Estado debe inevitablemente poner la teoría en práctica, o tomar acción, lo cual

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

hace de diversas maneras. Además, puede llevar a cabo una variedad de acciones, por ejemplo, puede ejercer su jurisdicción emitiendo fallos; cuando interviene en la economía, puede hacerlo regulando, poseyendo empresas o suministrando bienes o servicios directamente, entre otras medidas, hoy en día, principalmente utiliza contratos cuando necesita la participación del sector privado para lograr sus objetivos. "(p. 141).

Para dar fin a los objetivos del Estado, el autor Bahamón (2028) establece un concepto que se puede precisar como: "El propósito de la contratación estatal es regular todos los procedimientos realizados por las entidades estatales para satisfacer y cumplir los objetivos misionales del Estado mediante la celebración de un contrato "(p. 15-16).

Contrato estatal

Respecto a las definiciones legales del contrato estatal la Ley 80 de 1993 los define como:

ARTÍCULO 32. De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación (art. 32).

Adicionalmente Güecha Medina (2010) señala:

frente a los contratos administrativos que estos se entienden En la medida en que la ley especifique un proceso particular para la creación del contrato administrativo, impone a las partes involucradas el deber de actuar de acuerdo con ciertas directrices de las cuales no pueden desviarse, de lo contrario será considerado ilegal. Esto se debe a que las partes no son libres de actuar como deseen, sino que deben seguir las reglas establecidas por la Ley (pag.40).

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

principios del contrato estatal

Los principios de los contratos estatales son las pautas que se establecen para que estos cumplan a cabalidad su objetivo y no pueden ser desconocidos por los contratantes.

Como lo enseña el profesor Fabricio Mantilla Espinosa (2020), “con la palabra “principio” se debe andar con mucho cuidado porque en el mundo jurídico es particularmente equívoca y puede dar pie a innumerables abusos. Los más significativos tratadistas han encontrado diversos y hasta contradictorios significados, hasta el punto de que resulta prejuicioso y antitécnico utilizarlo sin previamente haberse otorgado un significado” (pág. 102).

Así, por ejemplo, el profesor Robert Alexy, en su obra “Teoría de los Derechos Fundamentales” magistralmente traducida y estudiada por uno de los más grandes exponentes del constitucionalismo nacional, Dr. Carlos Bernal Pulido (2008), enseña que “los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas existentes” (pág. 67)

El primer punto que se aborda referente a los principios estatales se encuentra en el art. 23 de la 80 de 1993 la cual señala:

Artículo 23.- de los principios de las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho (art. 32).

Estos principios se complementan con los principios rectores de la función

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

pública que se encuentran en la Ley 1437 de 2011. Como resultado, el Artículo 3 enumera los fundamentos de la función pública e incorpora sus definiciones. Estos principios se resumen de la siguiente manera en este reglamento: el del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

De los principios mencionados anteriormente se abordarán los que estén sujetos directamente con la actividad contractual, debido a que estos principios están orientados al proceso Administrativo y de lo Contencioso administrativo, razón por la cual se utilizarán solo aquellos que tengan relación directa con el contrato estatal.

Menciona el Consejo de Estado que “El Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia, para que se protejan los recursos fiscales con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera, es altamente cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas, que generen situaciones contrarias a la ley.”

Duque Botero (2020) señala en su obra “Los principios de transparencia y publicidad como herramientas de lucha contra la corrupción en la contratación del Estado” para proporcionar igualdad de oportunidades y una selección objetiva, la idea de transparencia anima a todas las partes que participan en los procedimientos de selección a actuar de manera transparente, abierta e imparcial, este principio ha sido concretado por la jurisprudencia y la doctrina. En consecuencia, el principio de publicidad en la contratación estatal (p.93).

Autores como Mantilla (2014) se refieren al “principio de transparencia como: respeto por los procedimientos: adherirse a la formalidad de las modalidades de selección, hacer conocidos e impugnables los actos de la entidad, y tener reglas claras, precisas, completas y objetivas; igualdad de oportunidades para los proponentes; y publicidad de todos los procedimientos y actos del proceso de Contratación, que, con raras excepciones, se llevarán a cabo generalmente

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

mediante invitación pública (p.144).”

Respecto a la posición de la selección objetiva, el autor Miranda (2016) señala que este no debe ser entendido como principio sino como una regla y manifiesta en su artículo de investigación denominado “La Regla o el principio de la selección objetiva en la contratación pública colombiana” que:

Dado que la selección objetiva establece criterios regulatorios obligatorios en lugar de discrecionales, se concibe y trata como una regla, eliminando la posibilidad de que pueda ser interpretada y aplicada como un principio. Esto significa que no permite la selección de otras posibilidades.

El ultimo principio que falta por abordar es el de planeación, desarrollado por vía jurisprudencial en el Consejo de Estado Sentencia del 24 de abril de 2013, ha manifestado que:

El marco legal tiene como objetivo garantizar que el contrato estatal no sea el resultado de la improvisación o la mediocridad. Esto está de acuerdo con el deber de planificación, que exige que los contratos estatales siempre correspondan a acuerdos debidamente diseñados y pensados, en línea con las necesidades y prioridades exigidas por el interés público.

Manifiesta Expoósito Vélez (2005) que La planeación es un concepto propio del Estado Social de Derecho, como criterio garantizador de la legalidad y del interés general, pilares fundamentales dentro de la sociedad actual (pág. 600-6001)

La Corte Constitucional ha señalado que:

“La planeación es una herramienta básica del Estado para garantizar la correcta ejecución de los recursos públicos”

Continuando con lo anterior afirma Santofimio Gamboa (2019 y 2019) que [...] la ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no solo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

perentoriamente a las Administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales.

Dada la importancia de los temas mencionados, en otros momentos la jurisprudencia se ha manifestado sobre el “deber” de planeación y la vinculación con la previsibilidad dentro de la etapa precontractual.

Así mismo los autores Pombo Caballero Abogados (2023) manifiestan que “el deber de planeación en la contratación estatal colombiana se encuentra presente en la etapa pre contractual como también en la de ejecución y en ocasiones se manifiesta en la etapa de liquidación.”

Adicionalmente estos autores señalan que:

En ese contexto, el objetivo de este artículo es también, el de hacer una aproximación a la teoría del DEBER de planeación de la forma más clara y didáctica posible, de tal manera que de su lectura se logre una comprensión relativamente sencilla y generalizado a través de una organización de pensamiento y unos tesis claras, categóricas y determinantes que le permitan a la administración dirigirse con libertad dentro de las tempestades del DEBER de planeación en la contratación pública.”

Amplía la Alta Corte señalando que “(...) La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal.

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

La planeación de la contratación constituye una de sus más importantes etapas. La gran mayoría de dificultades e inconvenientes en la actividad contractual se presentan por el incumplimiento por parte de las entidades estatales del principio de planeación.”

Según lo afirma el Consejo de Estado, del principio de planeación emergen los deberes, la diligencia, el cuidado, la eficiencia y la responsabilidad con los cuales los administradores públicos deben dirigir sus actuaciones; a estos se les confía el manejo de dineros y recursos que no les pertenecen, que “[...] son de carácter oficial, que han de destinarse a la satisfacción del interés general, en desarrollo de las funciones y precisas competencias atribuidas a la respectiva entidad, con miras al cumplimiento de los fines estatales y la satisfacción del interés general”.

Se puede establecer complementariamente que los principios presupuestales están contemplados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (art. 4 de la Ley 179 de 1994, Ley 38 de 1989, Ley 225 de 1995, reformas implementadas mediante la Ley 617 de 2000, Ley 819 de 2003 y Ley 1473 de 2011) este estatuto contempla nueve principios los cuales son expuestos por Restrepo (2024) en su obra “Hacienda Pública” así:

Por eso es por lo que la palabra principio nos parece inadecuada o, mejor, inconducente, para denominar el alcance que verdaderamente tiene esta teoría, y, ciertamente, debemos manifestar que en no pocas oportunidades tanto la jurisprudencia como la doctrina los tocan como sinónimos o, peor aún, como un verdadero “principio jurídico”, lo que produce más problemas que soluciones.

Principio de legalidad o competencia, principio de unidad presupuestal, Principio de anualidad, Principio de unidad de caja, principio de equilibrio presupuestal, principio de especialización, Principio de inembargabilidad y Principio de coherencia macroeconómica.

Además de los anteriores, el principio de planificación es explicado por Restrepo (2024) como:

El presupuesto General de la Nación debe alinearse con la información del Plan

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

Financiero, el Plan de Inversión Operativa Anual, el Plan de Inversión Nacional y el Plan de Desarrollo Nacional. Debe haber una armonía precisa entre el Presupuesto Nacional y el Plan de Desarrollo porque el primero debe reflejar con exactitud las proyecciones del segundo para períodos de tiempo superiores a un año (p.466)

Importante también el Principio de programación integral:

Según las prácticas actuales y los requisitos normativos, cada programa presupuestario debe tener en cuenta simultáneamente los costos de inversión y operación que los requisitos técnicos y administrativos determinan como esenciales para su ejecución. Como medida preventiva contra la responsabilidad administrativa y la práctica de ordenar inversiones sin incluir el presupuesto para el mantenimiento de las obras y servicios implementados, este presupuesto es crucial (p.467).

Organismos de control

Dentro de la temática de los organismos de control tenemos en primera instancia La Contraloría General de la República, de acuerdo con Rojas (2016) se encarga de: Tiene autoridad financiera sobre la administración pública. Sirve como un modelo nacional y mundial para fomentar la eficacia, la eficiencia y la transparencia en la supervisión y el control fiscal. Sus principales responsabilidades incluyen monitorear la mejora de la gestión pública en el cuidado de los resultados derivados del uso de los recursos, bienes e intereses patrimoniales del Estado; ejercer control sobre los daños patrimoniales y obtener su compensación; y fortalecer el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales del estado social de derecho mediante la aplicación oportuna, eficiente y transparente de las técnicas, métodos y mecanismos establecidos en las regulaciones.

La Procuraduría General de la Nación es el segundo organismo encargado de controlar las entidades públicas, particularmente aquellas que manejan recursos

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

públicos. La máxima autoridad del ministerio público es la Procuraduría General de la Nación. Sus principales funciones incluyen representar a los ciudadanos ante el gobierno, asegurarse de que los empleados públicos cumplan con sus deberes constitucionales y legalmente mandados, e investigar cualquier anomalía en la gestión de los bienes públicos.

Otra organización encargada de las entidades administrativas y los contratos estatales es Colombia Compra Eficiente, una agencia del Gobierno Nacional que supervisa y gestiona el sistema de contratación pública del país, garantiza la mejor relación calidad-precio a través de la transparencia y la contratación pública en Colombia, y fomenta la confianza entre todos los participantes del sistema. Cualquier tercero puede acceder y supervisar la contratación pública en el SECOP II, una plataforma transaccional que permite el registro, la administración y el monitoreo en línea de todas las actividades de contratación con cuentas para empresas y proveedores en consonancia con el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007.

Para mostrar cómo los órganos de control enumerados en este capítulo llevan a cabo sus funciones sobre los contratos estatales, no solo es relevante sino también esencial examinar los diversos métodos de ejercer control sobre ellos, incluyendo auditorías, supervisión e intervención.

Otro componente por discutir es la supervisión y el control en donde Colombia Compra Eficiente creó estas nociones en relación con los contratos estatales, definiendo el papel de los supervisores y veedores, así como sus deberes, calificaciones y métodos de selección.

La supervisión de contratos, según esta entidad, es la supervisión exhaustiva de los contratos firmados por las entidades estatales a lo largo de su implementación para asegurar que se esté logrando el resultado previsto. Requiere una evaluación continua de los componentes técnicos, administrativos, financieros y legales del contrato, así como de su desempeño (Colombia Compra Eficiente, 2006 p.5).

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

De igual forma, se debe considerar lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, reitera la importancia de la supervisión e interventoría de los contratos estatales donde se manifiesta que, sobre estas, recae el seguimiento *técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*

Conclusión

El contrato USPEC-CTO-357-2023 en el cual buscaba que 6000 PPL fueran monitoreados y se lograra realizar un control efectivo sobre los mismos tuviera problemas durante su ejecución al no contar con una partida presupuestal que permitiera suscribir el contrato de interventoría ocasionando un desarrollo deficiente del contrato.

Por lo anterior es pertinente señalar que la base fundamental del contrato estatal y el interés público es vulnerada en ocasiones por la falta de planeación y preparación para la oportuna asignación de los recursos para contratar la interventoría en el presupuesto de la entidad, lo que tiene repercusiones costosas y frecuentemente devastadoras tanto para el patrimonio público y la seguridad ciudadana, que está involucrado en última instancia en cada contrato estatal, como para el logro exitoso de los objetivos acordados. Para obtener los propósitos establecidos por los negocios del estado, es imperativo que las administraciones públicas organicen, optimicen y racionalicen sus acciones y todas actividades conducentes de manera eficiente.

Así mismo el no contar con una adecuada planeación conlleva a que posteriormente se presenten fallas en la prestación del servicio o que directamente el servicio no se pueda prestar, conllevando a un gasto innecesario por parte del Estado y que este mismo tenga que realizar una nueva contratación o destinar más recursos para que el contrato pueda elaborarse correctamente.

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

Los principios y las normas que versan sobre contratación estatal buscan que se cumplan los objetivos y los fines del estado, y que los recursos públicos se aprovechen al máximo, por ende una falla como lo es la falta de la apropiación presupuestal para adelantar el concurso de méritos que permitiera contratar la interventoría requerida del contrato USPEC-CTO-357-2023 que permitiera garantizar el seguimiento técnico, constante e integral no puede suceder y más cuando se trata de personas como los PPL podría afectar la seguridad, o que los dispositivos electrónicos apagados genera incertidumbre y riesgo en la sociedad, por ende se debe revisar correctamente que dichos contratos cuenten con una debida planeación, y evitar a futuro cláusulas contractuales genéricas que no establecen límites de tiempo para contratar la interventoría del contrato, generando riesgos por la ausencia de vigilancia de los privados de la libertad por parte del supervisor que no cuenta con los conocimientos especializados y con el equipo de trabajo necesario para realizar la vigilancia en los lugares de residencia de los PPL.

De esta manera podría configurarse una violación al principio de planeación el cual implica que todo proceso contractual deberá estar debidamente diseñado y pensado conforme a las necesidades y prioridades que demande el interés público, dirigido al aseguramiento de la eficacia de la actividad contractual estatal, a la efectiva satisfacción del interés general, y a la protección del patrimonio público, aspectos que subyacen involucrados en todo contrato estatal.

Lo anterior, al no desarrollar el proceso de selección de interventor para el contrato USPEC-CTO-357-2023 que presta el servicio de vigilancia electrónica en un tiempo razonable para la adjudicación y celebración de manera simultánea con el contrato objeto de la interventoría, por lo que a la fecha y después de un poco más de 7 meses de iniciarse la ejecución del contrato para la prestación del servicio de Servicio de Vigilancia Electrónica – SVE no se cuenta con interventoría para este.

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

Finalmente, se podría configurar una trasgresión a la obligación de vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión de este lo justifiquen, de acuerdo con lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

Lista de Referencias

- Alexy, R. (2008). *teoría de los derechos fundamentales. traducción y estudio de Carlos Bernal Pulido*. 2008: Colección derecho y justicia.
- Bahamón jara, M. L. (2018). *Elementos y presupuestos de la contratación Estatal*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. Obtenido de <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/23523>
- Colciencias. (2010). *Colciencias*. Obtenido de Servicio Permanente de Indexación de Revistas de Ciencia, Tecnología e:
<http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/M304PR02G01%20guiaserviciopermanente-indexacion.pdf>
- Colombia Compra eficiente. (s.f.). Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales. *G-EFSICE-02*. Bogotá, Bogotá, Colombia. Obtenido de https://www.cra.gov.co/sites/default/files/multimedia_case/2017-12/col-compra-eficiente-manual-supervision-1-%281%29.pdf
- Colombia Compra Eficiente. (2006). Manual de la Modalidad de Selección de Mínima Cuantía. Bogotá.

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

Congreso De Colombia . (22 de febrero de 2000). Decreto 262 de 2000. *“Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.”*. Bogotá., Colombia.

Congreso de la República de Colombia . (1991). Constitución Política .

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA 1991.

Colombia: EL PUEBLO DE COLOMBIA.

Congreso de Colombia . (s.f.). LEY 80 DE 1993. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA.*

Congreso de Colombia. (30 de diciembre de 1994). LEY 1477 DE 2011. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

Duque Botero, J. (2020). Los principios de transparencia y publicidad como herramientas de lucha contra la corrupción en la contratación del Estado. *Revista digital de derecho administrativo*, 79-101. Obtenido de

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6654>

Expósito Vélez , J. C. (2005). *La configuración de la administración pública en el derecho colombiano y español*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

**Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y
ejecución de los contratos estatales**

Gornaeff, Y., González, J. M., & Barón, L. (11). ¿PARA QUÉ SIRVE LA INTERVENTORÍA DE LAS OBRAS PÚBLICAS EN COLOMBIA? *Revista de Economía Universal*, 413-428. Obtenido de file:///C:/Users/Nozdornu/Documents/Downloads/Dialnet-ParaQueSirveLaInterventoriaDeLasObrasPublicasEnCol-3668799.pdf

Güecha Medina, N. (2010-2). EL CONTRATO COMO ACTO ADMINISTRATIVO: UNA NUEVA TEORÍA QUE DETERMINA SU CONTROL DE LEGALIDAD. *Principia Iuris*, 19-44. Obtenido de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/402/551>

Mantilla Espinosa, F. (2020). *tendencias tendenciosas*. Bogotá: Ibañez.

Mantilla Pallares, C. M. (2014). IMPORTANCIA DEL PRINCIPIO DE SELECCIÓN OBJETIVA DEL CONTRATISTA EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA. *Principia Iuris*, 141-161. Obtenido de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/946>

Miranda medina, M. J. (2016). “La Regla o el principio de la selección objetiva en la contratación pública colombiana”. *Verba Iuris*, 65-84. Obtenido de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/6>

Pino Ricci, J. (2010). *Contratación Estatal, Cartillas de Administración Pública*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia .

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

Pombo Caballero Abogado S.A.S. (2023). *El deber de planeación en la contratación pública en Colombia* De la serie "Ensayos de trabajo" de Pombo Caballero Abogados - 2023. Bogotá: Pombo Caballero Abogados S.A.S. .

Redacción Semana. (10 de agosto de 2024). Los brazaletes de la impunidad.

Delincuentes con beneficio de detención domiciliaria tienen estos aparatos y no sirven para nada. *Semana*, virtual. Obtenido de

<https://www.semana.com/nacion/justicia/articulo/los-brazaletes-de-la-impunidad-delincuentes-con-beneficio-de-detencion-domiciliaria-tienen-estos-aparatos-y-no-sirven-para-nada/202421/>

Restrepo, J. C. (2024). *Hacienda Pública*. Bogota: Universidad Externado de Colombia.

Romero, C., & Vargas, H. (2015). LA INTERVENTORÍA COMO FORMA DE SUPERVISIÓN DE PROYECTOS: LA EXPERIENCIA COLOMBIANA.

SIBRAGEC ELAGEC Sao carlos. Obtenido de

[https://www.researchgate.net/profile/Camilo-Romero-](https://www.researchgate.net/profile/Camilo-Romero-8/publication/312590647_LA_INTERVENTORIA_COMO_FORMA_DE_SUPERVISION_DE_PROYECTOS_LA_EXPERIENCIA_COLOMBIANA/links/58847dac4585150dde4598d3/LA-INTERVENTORIA-COMO-FORMA-DE-SUPERVISION-DE-PROYECTOS-LA-EXPERIEN)

[8/publication/312590647_LA_INTERVENTORIA_COMO_FORMA_DE_SUPERVISION_DE_PROYECTOS_LA_EXPERIENCIA_COLOMBIANA/links/58847dac45](https://www.researchgate.net/profile/Camilo-Romero-8/publication/312590647_LA_INTERVENTORIA_COMO_FORMA_DE_SUPERVISION_DE_PROYECTOS_LA_EXPERIENCIA_COLOMBIANA/links/58847dac4585150dde4598d3/LA-INTERVENTORIA-COMO-FORMA-DE-SUPERVISION-DE-PROYECTOS-LA-EXPERIEN)

[85150dde4598d3/LA-INTERVENTORIA-COMO-FORMA-DE-SUPERVISION-DE-PROYECTOS-LA-EXPERIEN](https://www.researchgate.net/profile/Camilo-Romero-8/publication/312590647_LA_INTERVENTORIA_COMO_FORMA_DE_SUPERVISION_DE_PROYECTOS_LA_EXPERIENCIA_COLOMBIANA/links/58847dac4585150dde4598d3/LA-INTERVENTORIA-COMO-FORMA-DE-SUPERVISION-DE-PROYECTOS-LA-EXPERIEN)

Santofimio Gamboa, J. O. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Bogotá:

Universidad Externado de Colombia.

Impactos del sistema presupuestal colombiano en la planeación y ejecución de los contratos estatales

Sentencia 19360, 19001-23-31-000-1997-03715-01(19360) (Consejo de Estado sala de lo contencioso administrativo sección tercera subcección A 2008 de Junio de 2011).

Sentencia 22464, 73001-23-31-000-1999-00539-01(22464) (Consejo de Estado Sección tercera subsección B 1 de febrero de 2012).

Sentencia 27315, 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315) (Consejo de Estado Sala de lo Contencioso administrativo sección tercera, subsección C 24 de abril de 2013).

Sentencia C-949, expediente D-3277 (Corte Constitucional 2001).

Sentencia 24 de abril de 2013, exp. 27315 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, 24 de abril de 2013).

Sentencia Consejo de Estado exp 41.768 (Sección Tercera Subsección A. Sala de lo Contencioso Administrativo 16 de julio de 2015).

Sentencia Consejo de Estado Sección Tercera , Sentencia 10439 (Consejo de Estado 19 de Junio de 1998)

Tafur Sánchez, S., & Miranda Miranda, R. (2007). Contratación Estatal: Algunas reflexiones generales. *Derecho y Sociedades*, 140-152. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/issue/view/1368>