

LAS ADICIONES Y PRÓRROGAS COMO MECANISMO EXCEPCIONAL FRENTE A LOS PRINCIPIOS DE PLANEACIÓN Y ANUALIDAD PRESUPUESTAL

ADDITIONS AND EXTENSIONS AS AN EXCEPTIONAL MECHANISM OVER THE PRINCIPLES OF BUDGETARY PLANNING AND ANNUITY

.....
<https://doi.org/10.22431/25005227.vol49n2.3>

Juan Diego Angarita Ospina*
Deyssi Rocío Moica Mancilla**
Sandra Liliana Sereno Caicedo***
Eneida Ramon Mahecha****

Resumen

El presente artículo analiza el uso de las adiciones y prórrogas contractuales en la Gobernación del Tolima

para sus procesos de licitación pública en las vigencias 2017 y 2018 a la luz de los conceptos de planeación y anualidad presupuestal. Para esto se toma como fuente la información cargada en el SECOP en relación con las licitaciones convocadas por el Departamento del Tolima en los mencionados periodos; allí se analiza el resultado de los procesos licitatorios, el comparativo de tipología de contratos celebrados entre ambas vigencias, el comparativo de contratos prorrogados entre 2017-2018, las prórrogas según el porcentaje del plazo inicial, entre otras variables. A su vez, se tuvo como insumo los informes de auditoría elaborados por la Contraloría Departamental del Tolima.

* Politólogo con énfasis en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad EAFIT Medellín; especialista en Comunicación Política, EAFIT; especialista en Contratación Estatal, Universidad de La Sabana; magíster en Comunicación Política, EAFIT (en curso). jdangarita23@gmail.com

** Abogada, Universidad de Ibagué. Especialista en Contratación Estatal, Universidad de La Sabana; especialista en Derecho Administrativo y Constitucional, Universidad Católica de Colombia; magíster en Contratación Estatal, Universidad de La Sabana (en curso). damoicam80@hotmail.com

*** Abogada, Universidad de Ibagué; especialista en Derecho Administrativo y Constitucional, Universidad Católica de Colombia; especialista en Contratación Estatal, Universidad de La Sabana; magíster en Contratación Estatal, Universidad de la Sabana (en curso). slilianasereno@hotmail.com

**** Contadora Pública, Universidad Cooperativa de Colombia sede Neiva. Especialista en Contratación Estatal, Universidad de La Sabana. eneida_ramon@hotmail.com

La investigación realizada permite demostrar que, en la contratación realizada por el Departamento del Tolima para las citadas vigencias, se recurrió de manera constante al uso de las facultades de adicionar y prorrogar los contratos olvidando que las mismas deben ser utilizadas en forma excepcional. A su vez, se logra evidenciar que la Gobernación no incorporó toda la documentación emitida dentro de los procesos contractuales en el SECOP, específicamente en lo relacionado a los motivos o razones que justifican las adiciones o prórrogas vulnerando así el principio de publicidad.

Palabras clave: Contratación estatal, principio de planeación, principio de anualidad presupuestal, adiciones contractuales, prórrogas contractuales.

Abstract

This article analyzes the use of contractual additions and extensions in the Government of Tolima for the contractual processes of public bidding in terms of 2017 and 2018, in light of the concepts of planning and budget annuity.

For this, the information uploaded in the SECOP is taken as a source, in relation to the bids called by the Department of Tolima in the mentioned periods. There, the result of the bidding processes is analyzed, the comparison of the type of contracts concluded between both periods, the comparison of contracts extended between 2017-2018, the extensions according to the percentage of the initial term, among other variables. In turn, the audit reports prepared by the Departmental Comptroller of Tolima were taken as input.

The investigation carried out allows to demonstrate that, in the contracting carried out by the Department of Tolima for the aforementioned terms, the use of the powers to add and extend contracts was constantly resorted to, forgetting that they must be used exceptionally. In turn, it is possible to show that the Government did not incorporate all the documentation issued within the contractual processes in the SECOP, specifically in relation to the motives or reasons that justify the additions or extensions, thus violating the principle of publicity.

Keywords: State contracting, planning principle, budget annuity principle, contractual additions, contractual extensions.

El problema de la presente investigación surge a raíz de la observación que en la práctica se observaba sobre el uso de las adiciones y prórrogas, de manera recurrente, por parte de las administraciones de las entidades territoriales. Con ello en mente, el determinar si había un ejercicio masivo y reiterado de tales figuras, que redundara en la vulneración y/o limitación a los principios de planeación y anualidad presupuestal, surgió como consecuencia directa de la inquietud que ya existía.

Para concluir si en realidad existe tal ejercicio, se acudió en primer lugar a la descripción de las figuras precitadas, tanto a nivel legal como jurisprudencial, en aras de contrastar dichos pronunciamientos con su real tratamiento por parte de las autoridades administrativas.

Conscientes de los desafíos que implicaría un estudio que determinara si existe un ejercicio inadecuado de tales facultades en todos los niveles de la administración pública (y en ejercicio del método teórico [análisis-síntesis]), se limita el estudio de lo que constituyen

las prácticas contractuales a las efectuadas por el Departamento del Tolima (en el año 2016, a través de los informes de auditoría realizados por la Contraloría Departamental, y en los años 2017 y 2018, a través de la información suministrada por el Sistema Electrónico de Contratación Pública [en adelante SECOP], respecto de las licitaciones adjudicadas).

De tal estudio se logró advertir que el departamento del Tolima, durante las vigenencias objeto de análisis, hizo uso de la facultad al adicionar y prorrogar la mayoría de los contratos celebrados en virtud del proceso de selección de licitación pública por lo que se pudo concluir que se trata de una práctica habitual -lejos de ser excepcional-. Igualmente, se observó la ausencia de justificación para hacer uso de dichas facultades, por lo menos de manera explícita, ya que en la mayoría de los documentos contractuales que se publicaron en el SECOP no se advirtió la referencia a las contingencias o circunstancias que conllevaran a la toma de tales decisiones por parte de los contratantes.

De los Conceptos de Planeación, Anualidad Presupuestal, Adición y Prórroga

En los artículos 1 y 2 de la Constitución Política (Asamblea Nacional Consti-

tuyente, 1991) se indica que Colombia es un Estado social de derecho, además de postular los fines esenciales del Estado y enmarcar como principio superior la prevalencia del interés general sobre el particular reafirmando este postulado en su artículo 209 cuando señala los principios rectores de la función administrativa.

Como materialización de tal función, los artículos 334, 339 y 341 que consagran la racionalización de la economía exigen la estructuración del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Inversiones, el Plan Anual de Presupuesto, el Plan Anual de Adquisiciones, así como la existencia de un Consejo Nacional de Planeación, de unos organismos territoriales de planeación, entre otras directrices de la planeación.

Desde luego, de tales aspectos constitucionales es que se logra extraer, en primer lugar, el deber de planear. Derivado de ello y en el plano de la contratación estatal, el Estatuto General de Contratación (Congreso de la República, 1993, Ley 80) menciona en sus artículos 26, 27 y 30 aspectos encaminados a la planeación como lo son los principios de responsabilidad, economía y selección lo cual se indica a su vez en el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007 (Congreso de la República, 2007) y el artículo 87 del Estatuto Anticorrupción (Congreso de la República, 2011, Ley 1474).

En razón de lo anterior es que el contrato estatal viene a ser el resultado de unas labores previamente estructuradas y organizadas conforme a las orientaciones generales de políticas sociales, económicas y culturales, diseñadas por las dependencias con funciones planificadoras de las entidades públicas que estructuran los procesos contractuales.

Este concepto ha sido objeto de estudio por el Consejo de Estado en su amplia jurisprudencia explicando que “la planeación se traduce en el postulado de acuerdo con el cual la selección de contratistas, la celebración de los correspondientes contratos, así como la ejecución y posterior liquidación” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Sentencia del 5 de junio, radicado 15001233100019880843101-8031, 2008, p. 13) deben constituir el fruto de una tarea programada y preconcebida haciendo referencia a negociaciones pensadas y organizadas a efectos de evitar la improvisación de una parte, y de otra, cumplir los fines esenciales del estado de manera oportuna, eficiente y adecuada, logrando el uso eficiente de los recursos, así como “la prestación de los servicios públicos y la satisfacción de los intereses generales” (Santofimio, 2009, p. 45).

Por tanto, resulta trascendental que antes de iniciarse un procedimiento de selección las entidades estatales tengan claramente establecidos sus planes de desarrollo, planes de inversión, planes de compras, y demás elementos organizativos de gobierno, así como la elaboración de estudios previos, análisis serios y completos, con el objetivo de determinar aspectos trascendentales como la modalidad contractual, la capacidad financiera de la entidad y la selección de contratistas (Aponte, 2014). Lo anterior indica que la planeación “es un principio básico de la administración y los contratos deben corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público” (Santofimio, 2009, p. 42).

Igualmente, en materia de contratación estatal, se puede afirmar que la administración y especialmente el ordenador del gasto deben tener siempre presente que, según el principio de anualidad, el año fiscal comienza el 1.º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, tal como lo dispone el artículo 14 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Presidencia de la República, 1996, Decreto 111). Por tanto, después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropia-

ciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.

La consecuencia directa del postulado no es otra entonces -en lo que atañe a la contratación realizada por las entidades estatales-, que la referente a que todo contrato por ellas suscrito no debe extenderse más allá del término del año fiscal, aunado a que la Carta Magna postula que no puede haber erogación alguna con cargo al tesoro público que no se halle incluido en el presupuesto de gastos (Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política, art. 345). Tal rigidez normativa, sin embargo, se modera tomando en cuenta que la actividad presupuestal se halla íntimamente unida al principio de planeación, y en virtud de ello, la actividad contractual puede extenderse en periodos que superen el año calendario. Lo anterior ocurre porque existen eventos dentro del devenir contractual que llevan a que aquel pueda verse suspendido, requiera de prórrogas por mayor ejecución de obra o por circunstancias imprevistas e incluso debido al incumplimiento de alguna de las partes, lo que determina que, en últimas, el “contrato se extienda para el año siguiente, de suerte que el contrato no está concluido y se requiere que

continúe durante la vigencia fiscal subsiguiente. Se rompe, pues, el principio de la anualidad referido a la ejecución del contrato” (Naranjo & Cely, 2008, p. 249).

Para los efectos que nos ocupan, es importante señalar que como excepción al principio de anualidad surgen las denominadas reservas presupuestales o de apropiación, las cuales se causan “cuando al cierre de cada vigencia fiscal se constituyen reservas presupuestales con aquellos compromisos que al 31 de diciembre no se hayan ejecutado” (Ramírez, 2014, p. 4). Esto siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación, según lo expresa el artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Presidencia de la República, Decreto 111, 1996), situación “que permite que, aunque la ejecución del contrato no se haya terminado, es decir, no sea aún exigible su pago, se reserve del presupuesto que va a expirar, el monto de la partida” (p. 4) lo que entra a título de reserva en el presupuesto del año siguiente.

Ahora bien, en todo contrato, tanto el plazo como el precio o valor, son elementos accidentales del mismo y, debido precisamente a ello, se autoriza el acuerdo de voluntades que permita la prórroga o la adición de estos, aunque, en este último caso, con la limitante es-

tablecida en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 no permite hacerlo más allá del 50 % del valor inicial.

No obstante, esta permisión debe entenderse enmarcada dentro de los principios propios de la contratación, entre ellos y de manera preponderante, el de planeación, y a nivel presupuestal, el de anualidad. Es así como la modificación debe obedecer a una “causa real y cierta autorizada en la ley, sustentada y probada, y acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal” (Corte Constitucional, sentencia C- 300, 2012, párr. 2.6.4).

Elo es así pues según lo explica la Corte Constitucional, el sustento corresponde al: Respeto por el principio de igualdad de los oferentes. Si se acepta que los contratos pueden modificarse por el simple común acuerdo, fácilmente se podría licitar determinado objeto con el fin de adjudicárselo a cierta persona, a sabiendas de que se cambiarán las obligaciones, una vez celebrado (Corte Constitucional, sentencia C-300, 2012, párr. 2.6.4).

De esta manera, las modificaciones que de mutuo acuerdo realicen las partes del contrato estatal en relación con estos dos elementos contractuales no puede constituirse en una práctica generalizada e irreflexiva, sino más bien debe ser el producto de un ejercicio excepcional que no desdibuje la etapa precontractual ni la anualidad presupuestal.

Del ejercicio de la facultad de modificación del contrato - plazo y valor -, a través de las adiciones y prórrogas en la contratación efectuada por el departamento del Tolima

Teniendo en cuenta las vigencias fiscales objeto de análisis, y para resolver el problema jurídico planteado en la presente investigación, se inició el estudio con la vigencia 2016 para lo cual se examinó el informe final de auditoría realizada a la contratación celebrada por el Departamento del Tolima por parte de la Contraloría Departamental del Tolima (2017), donde se enfatiza que la contratación de la Secretaría de Planeación ascendió a un costo total de \$1.035.185.740 millones de pesos correspondientes a 9 contratos los cuales iniciaron en el 2016, pero el cumplimiento de los objetos contractuales, representados en la entrega de bienes y servicios, se realizó en el año 2017.

En atención a ello, resalta el órgano de control que la disciplina fiscal exige que las entidades solo programen en su presupuesto lo que son capaces de ejecutar en la respectiva anualidad, de tal manera que las reservas presupuestales no se conviertan en un mecanismo ordinario, sino en una facultad excepcional que debe estar justifi-

cada; agregó que, en los contratos auditados, las reservas presupuestales obedecieron a falta de planeación de los estudios previos.

Por otra parte, y siguiendo con el análisis propuesto para la resolución del problema jurídico trazado en este documento, se efectuó el estudio a la contratación efectuada por el Departamento del Tolima, en lo que respecta a las adiciones y prórrogas contractuales efectuadas durante las vigencias 2017 y 2018, para lo cual se tuvo en cuenta la información registrada en el Sistema Electrónico de Contratación Pública, como quiera que allí se publican los documentos y actos que forman parte de los procesos contractuales.

Lo anterior, conforme lo estatuye el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015 (Presidencia de la República, 2015) al decretar la responsabilidad de las entidades contratantes de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación en la etapa precontractual como los siguientes:

Estudios y documentos previos; b) El aviso de convocatoria; c) los pliegos de condiciones o la invitación; d) las adendas; e) la oferta (adjudicataria); f) el informe de evaluación; g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el proceso de contratación (Presidencia de la República, decreto 1510, 2013, art. 3).

Así como en la etapa contractual, además del contrato, la oferta ganadora, adiciones, prórrogas, modificaciones, suspensiones, cesiones, sanciones, etc., y la información registrada en dicho sistema debe obedecer a la realidad contractual de las entidades estatales de acuerdo con los postulados legales que rigen la materia; por tanto, los datos observados y obtenidos del mismo revelan documentos y cifras certeras que generan confiabilidad y certeza, dando lugar a un espacio seguro para la realización del presente estudio.

Establecida la fuente de donde proviene el insumo objeto de análisis, con

el fin de tener mejor manejo de la información, se tomó como muestra los procesos contractuales de licitación pública que fueron publicados en el SECOP I ya que es el referente por excelencia en la selección objetiva del contratista y demuestra, para los efectos que nos convocan, las prácticas efectivamente adelantadas y ejecutadas por la administración del ente territorial para así lograr conocer las siguientes licitaciones convocadas.

A continuación, se relaciona de manera detallada lo encontrado al analizar la información publicada en el SECOP I:

Tabla 1. Licitaciones convocadas por el Departamento del Tolima vigencias 2017-2018

DETALLE	VIGENCIA 2017		VIGENCIA 2018	
	CANTIDAD	TOTAL	CANTIDAD	TOTAL
OBRA PUBLICA	7	38,89%	11	42,31%
SUMINISTROS	3	16,67%	0	0,00%
COMPRAVENTA	2	11,11%	0	0,00%
PRESTACION DE SERVICIOS	6	33,33%	12	46,15%
SERVICIOS FIDUCIARIOS	0	0,00%	1	3,85%
SERVICIOS DE PRODUCCION INDUSTRIAL Y MANUFACTURA	0	0,00%	2	7,69%
	18	100,00%	26	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir de Colombia Compra Eficiente - Secop I (2019)

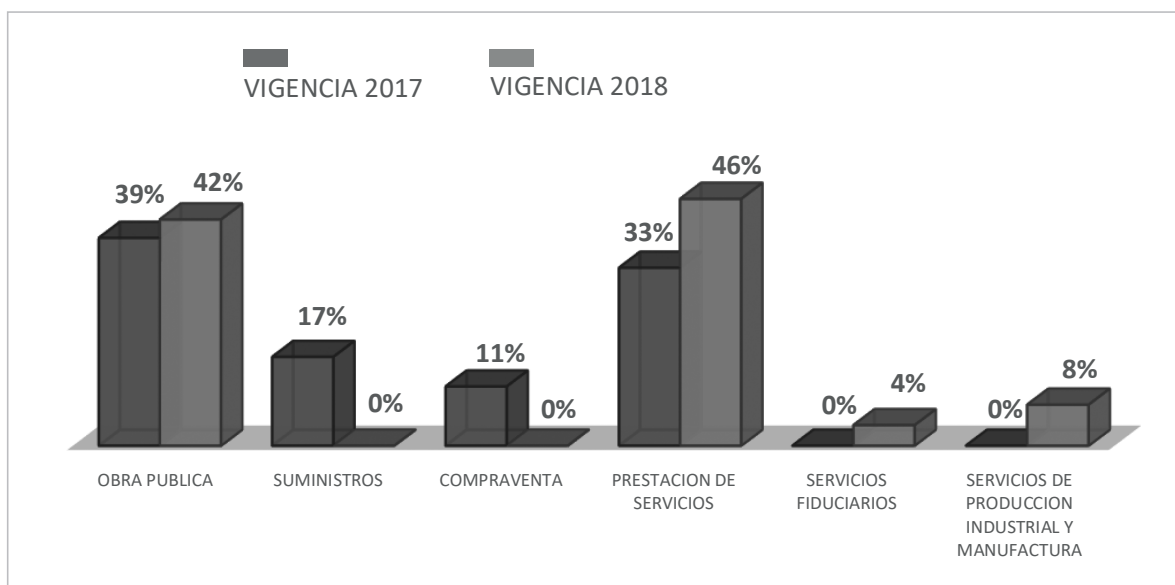
De esta forma, del total de procesos licitatorios convocados se advierte que solo terminaron celebrándose efectivamente en la vigencia 2017 un total de 11 contratos, mientras que en la vigencia 2018 se suscribieron un total de 20 actos contractuales.

Tabla 2. Resultado de los procesos licitatorios convocados por el Departamento del Tolima vigencias 2017-2018

DETALLE		AÑO 2017		AÑO 2018	
		CANTIDAD	TOTAL	CANTIDAD	TOTAL
RESULTADOS DE LOS PROCESOS	EN EJECUCION SIN LIQUIDAR	2	11,11%	3	11,54%
LOS PROCESOS LICITATORIOS EN LAS VIGENCIAS 2017 - 2018	TERMINACION ANORMAL DESPUES DE CONVOCADO	2	11,11%	0	0,00 %
	DESCARTADOS	3	16,67%	4	15,38%
	LIQUIDADADOS	7	38,89%	15	57,69%
	SUSPENDIDO	2	11,11%	2	7,69%
	DECLARADOS DESIERTOS	2	11,11%	2	7,69%
			18	100,00%	26

Fuente: elaboración propia a partir de Colombia Compra Eficiente - Secop I (2019)

Tabla 3. Comparativo de tipología de contratos efectivamente celebrados vigencias 2017 y 2018 por el Departamento del Tolima

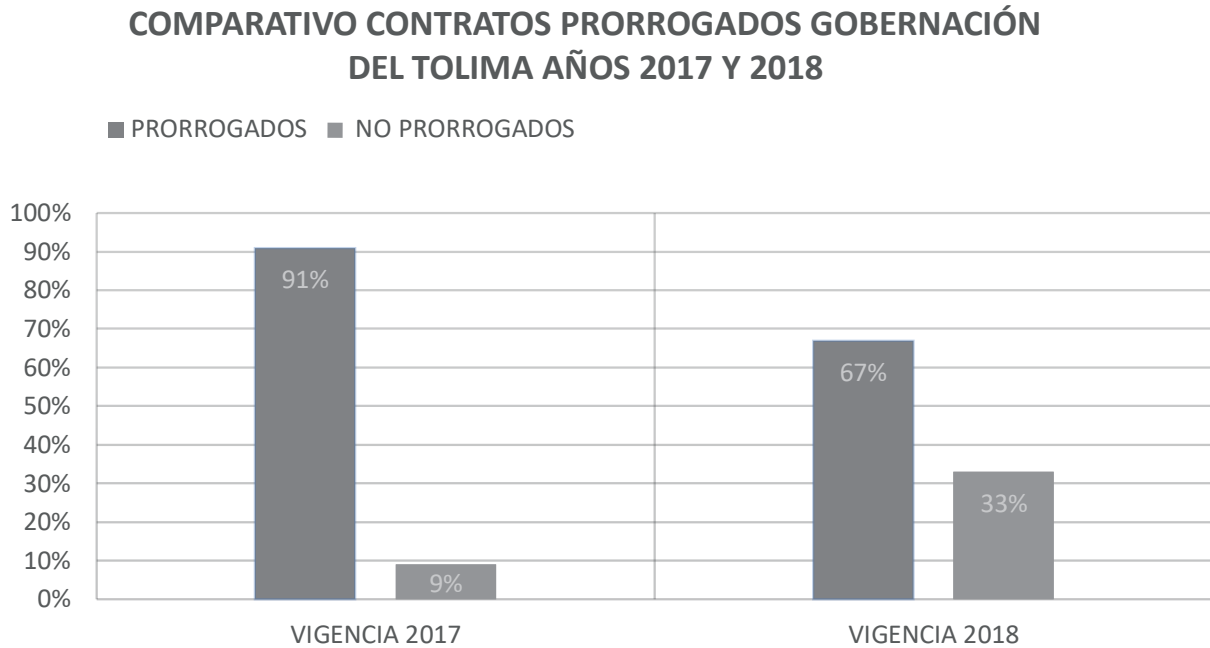


Fuente: elaboración propia a partir de Colombia Compra Eficiente - SECOP I (2019)

Como se advierte, la actividad contractual fue adelantada con preminencia de celebración de contratos de obra y de prestación de servicios (seguidos por el de suministro) destacándose en todo caso que la actividad licitatoria que conllevó a su celebración fue más prolífica en el año 2018 que en el 2017.

Ahora bien, en el siguiente gráfico se observa la comparación de los contratos prorrogados durante 2017 y 2018:

Tabla 4. Comparativo contratos prorrogados vigencias 2017 y 2018 por el Departamento del Tolima



Fuente: elaboración propia a partir de Colombia Compra Eficiente - SECOP I (2019)

Ahora bien, en relación con los contratos efectivamente celebrados se evidenció que en la vigencia 2017 el 91 % de éstos fueron prorrogados, mientras que en la vigencia 2018 la prórroga fue de un 67 % de los mismos conforme se muestra en la tabla 5.

Tabla 5. Prórrogas según el porcentaje el plazo inicial en los contratos celebrados por el Departamento del Tolima a través del proceso de selección de licitación pública años 2017 y 2018

DETALLE		VIGENCIA 2017		VIGENCIA 2018	
		CANTIDAD	%	CANTIDAD	%
PRORROGA SEGÚN EL % DEL PLAZO	0% al 50% del plazo Inicial	4	40,00%	3	25,00%
	50.01% al 100% del plazo inicial	4	40,00%	3	25,00%
	100.01% al 150% del plazo inicia	1	10,00%	3	25,00%

INICIAL CONTRATOS AÑOS 2017 - 2018	150, 01% al 200% del plazo Inicial	1	10,00%	2	16,67%
	200, 01% al 250% del plazo Inicial	0	0,00%	0	0,00%
	250, 01% al 300% del plazo Inicial	0	0,00%	1	8,33%
	Más del 300,01% del plazo Inicial	0	0,00%	0	0,00%
		10	100,00%	12	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de Colombia Compra Eficiente - SECOP I (2019)

Tal y como se advierte en la tabla 5, el 60 % de los contratos se prorrogó por encima del 50 % del plazo inicial en el año 2017, mientras que en el año 2018 lo fueron el 75 %.

En la siguiente tabla 6, se observan aquellos contratos por licitación pública que fueron adicionados durante el 2017 y 2018:

Tabla 6. Contratos adicionados celebrados por el Departamento del Tolima a través del proceso de selección de licitación pública años 2017 y 2018

DETALLE		AÑO 2017		AÑO 2018	
		CANTIDAD	%	CANTIDAD	%
ADICIONES CONTRATOS ADJUDICADOS VIGENCIAS 2017-2018	ADICIONADOS	7	64%	11	61%
	NO ADICIONADOS	4	36%	7	39%
		11	100,00%	18	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Colombia Compra Eficiente - SECOP I (2019)

La tabla 6 evidencia que un 64 % de los contratos adjudicados en 2017 por el Departamento del Tolima fueron adicionados, y en la vigencia 2018 lo fueron un 61 % para así comprender que el ejercicio de dicha facultad es de uso habitual por

parte de la administración dejando de ser una práctica excepcional para convertirse en una actividad recurrente.

En la siguiente tabla 7 se observan los porcentajes en que fueron adicionados los contratos para las vigencias 2017 y 2018.

¹ El tope es del 50 %.

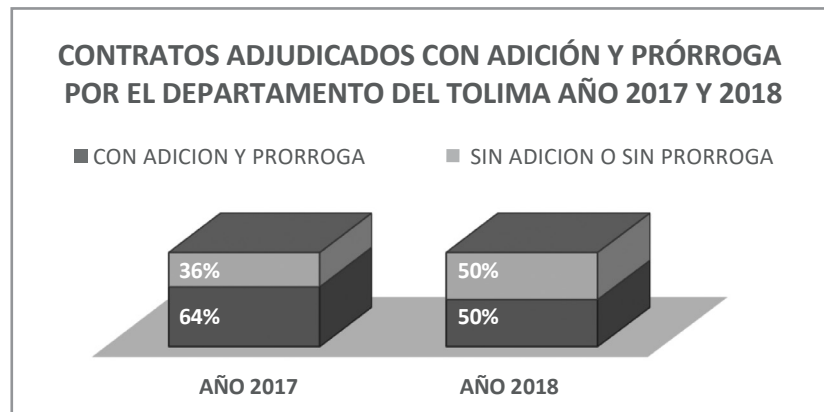
Tabla 7. Comparativo contratos adicionados vigencias 2017 y 2018 por el Departamento del Tolima, según su porcentaje de adición

DETALLE		VIGENCIA 2017		VIGENCIA 2018	
		CANTIDAD	%	CANTIDAD	%
ADICIONES SEGÚN EL % DE ADICION CONTRATOS VIGENCIAS 2017-2018	0% al 10% del valor Inicial	2	29 %	1	9%
	10,01% al 20% del valor inicial	1	14%	2	18%
	20.01% al 30% del valor inicial	0	0%	2	18%
	30.01% al 40% del valor inicial	0	0%	3	27%
	40.01% al 50% del valor inicial	3	43%	2	18%
	Más del 50.01% del valor inicial	1	14%	1	9%
Total		7	100%	11	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Colombia Compra Eficiente - SECOP I (2019)

Esta tabla 7 muestra que, del total de contratos adicionados, aquellos que no superaron el tope que impone el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 (Congreso de la República, 1993), fueron el 86 % de ellos en el año 2017, no obstante, el 14 % de los mismos lo superó en este año. A su turno, en el año 2018, el tope se superó solamente en el 9 % de los contratos mientras que fueron prorrogados en porcentaje inferior, el 91% de aquellos.

Tabla 7. Contratos adjudicados con adición y prórroga por el Departamento del Tolima (2017-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de Colombia Compra Eficiente - SECOP I (2019)

La tabla 7 muestra los contratos adjudicados con adición y prórroga, los cuales representan un 64 % para 2017 y un 50

% para 2018 corroborando las dos cifras que el uso de dichas facultades es algo habitual en el tiempo y de uso constante

en los actos contractuales. Es importante señalar que este estudio pretendió en todo momento determinar la naturaleza de las justificaciones que autorizaran el uso de las figuras estudiadas, conforme a la información que se encuentra disponible en el ya referido SECOP I, tropezando sin embargo con la ausencia de la misma en la plataforma.

En este punto llama la atención que, si bien la administración carga en el SECOP los documentos que contienen las adiciones y/o prórrogas de los contratos celebrados por procesos de licitación, lo cierto es que en su contenido no se señalan las razones o motivos que dieron lugar a dicha decisión, ni tampoco se carga de forma independiente el documento que exponga las situaciones surgidas en los actos contractuales que dieron origen a las adiciones y/o prórrogas.

La situación advertida guarda total consonancia con el hallazgo realizado por la Contraloría Departamental para el año 2016, referido en líneas precedentes, donde señaló claramente la ausencia de justificación alguna para la realización de reservas presupuestales con el fin de atender obligaciones contractuales no cumplidas en el año fiscal. Lo anterior no obsta para concluir que el ejercicio de estas prerrogativas se ha tornado sin duda reiterado, lo que hace realmente

excepcional el encontrar procesos contractuales que no se hayan prorrogado o adicionado o en los que se haya hecho incluso de las dos figuras.

Conclusiones

La investigación realizada permite demostrar que en la contratación realizada por el Departamento del Tolima para las vigencias 2017 y 2018 se recurrió de manera constante al uso de las facultades de adicionar y prorrogar los contratos olvidando que se trata de facultades que deben ser utilizadas en forma excepcional con el fin de lograr la consecución efectiva de los objetos contractuales y así cumplir con los cometidos estatales, entre ellos, la prestación de servicios y la satisfacción de intereses generales.

Como se ha reiterado a lo largo de este escrito, todas las actividades que confluyen en el principio de planeación presuponen, entre otras cosas, el alto grado de probabilidad de que el objeto contractual es posible de ejecutar en un determinado tiempo y con unos recursos específicos para con ello evitar que la ejecución del contrato se vea limitada o entorpecida por la ocurrencia de situaciones que fueron previsibles y encontrar como medida de solución el ejercicio desmedido de las adiciones y prórrogas (Santofimio, 2009).

Así las cosas, es claro que el Departamento del Tolima (durante las vigenias del 2017 y 2018) trasgredió el mencionado principio, el cual a su vez está muy ligado con el de anualidad presupuestal por cuanto las adiciones en particular denotan el uso de mayores recursos que pueden incluso no estar previstos en el presupuesto para atender la necesidad que se busca satisfacer con el objeto contractual.

Igualmente se evidencia que hay una falencia normativa o regulación especial en lo que atañe a las prórrogas de los contratos de licitación, por cuanto no existe una norma legal o regla jurisprudencial que limite su uso pues si bien no se desconoce que el proceso contractual debe ser flexible en cuanto a las eventuales contingencias que entorpezcan la consecución del objeto contractual; se ha permitido de esta manera que las entidades públicas, casi que de forma subjetiva y deliberada, adopten las prórrogas que a bien tengan que pactar con los contratistas, sin que se otorguen mayores explicaciones a su proceder.

El texto del contrato estatal no solo debe contener el acuerdo de voluntades, en cuanto a la modificación de precio y valor, sino una explicación pormenorizada de la justificación para la misma con el fin de que se expliciten las circuns-

tancias que de manera concreta hacen determinante la variación de aquellos elementos ya que no de otra manera se logra otorgar transparencia a la actuación. Sin embargo, en el caso del Departamento del Tolima, tales explicaciones no son dadas a conocer ni en el texto del contrato adicional o en el otrosí suscrito.

A más de lo anterior, también se logró advertir que el Departamento del Tolima al no incorporar toda la documentación emitida dentro de los procesos contractuales en el SECOP, específicamente en lo relacionado a los motivos o razones que justifican las adiciones o prórrogas, vulnera el principio de publicidad, por cuanto dicha información debe ser suministrada por la entidad, para que los contratistas y sociedad en general tengan la posibilidad de conocer las actuaciones que se emiten dentro de los procesos contractuales.

Dicho principio tiene una doble connotación como lo ha señalado el Consejo de Estado (2013), pues de un lado involucra el deber del estado de publicar, y por otro, establece el derecho de quienes están interesados en contratar con el estado y de la comunidad, de poder conocer las actuaciones de la administración y así estar legitimados para saber las reglas del proceso, actos y hechos que se producen dentro del

mismo y en general de todas las decisiones que tome la administración durante la contratación, de ahí que la actividad contractual de la administración debe ser pública.

Se concluye a su vez que en este caso la Contraloría Departamental no desempeñó un papel activo en cuanto a acciones correctivas frente al abuso de las adiciones y prórrogas por parte de la entidad se refiere, toda vez que a la fecha de realización de la presente investigación no se evidenciaron sanciones y se encontraron pocos hallazgos al respecto.

Por otra parte -a pesar de no ser el objetivo principal de la investigación- llama particularmente la atención el número de procesos que fueron descartados o declarados desiertos, en contravía del cumplimiento de los objetivos de la entidad y de la planeación plasmados en el Plan de Desarrollo Departamental y sus documentos derivados, varios de los cuales, en el año 2017, consagraron la insuficiencia en los estudios previos como causa para tal evento.

Como se evidencia que hay una falencia normativa en cuanto a la regulación especial en lo que atañe a las prórrogas de los contratos (por cuanto no existe norma legal o regla jurisprudencial que limite su uso), pues si bien no se desconoce que el proceso contractual debe

ser flexible en cuanto a las eventuales contingencias que entorpezcan la consecución del objeto contractual, se ha permitido de esta manera que las entidades públicas, casi que de forma subjetiva y deliberada, adopten las prórrogas que a bien tengan que pactar con los contratistas sin que se otorguen mayores explicaciones a su proceder.

Por lo anterior, se hace un llamado a la comunidad académica, a las entidades públicas y entes de control a que se abra el debate técnico y jurídico frente a los mecanismos que podrían ayudar a garantizar el cumplimiento de los principios de planeación y anualidad presupuestal frente a la contratación estatal superando así la ambigüedad en la interpretación.

A su vez se debe propender por el fortalecimiento de las Oficinas de Control Interno siendo estas el primer eslabón en el seguimiento a la contratación de las entidades estatales, así como en la capacitación de los funcionarios públicos que intervienen en los procesos contractuales.

Referencias

- Ámbito Jurídico. (01 de febrero de 2018). Diferencia entre adición de contrato público y contrato adicional para determinar responsabilidad penal. Obtenido de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/penal/penal/diferencia-entre-adicion-de-contrato-publico-y-contrato-adicional-para>
- Aponte Díaz, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Digital de Derecho Administrativo*(11), 177-207. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3831/4087>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Colombia Compra Eficiente. (s.f.). *Posibilidad de modificar condiciones de un contrato*. Obtenido de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/jurisprudencia/sintesis/12249>
- Colombia Compra Eficiente. (s.f.). *SECOP I*. Obtenido de Listado de procesos contractuales por departamentos: <https://www.contratos.gov.co/consultas/resultadoListadoProcesos.jsp#>
- Colombia Compra Eficiente. (s.f.). *SECOP II*. Obtenido de <https://www.colombiacompra.gov.co/secop-ii>
- Colombia Compra Eficiente. (s.f.). *Síntesis: Etapa contractual*. Obtenido de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/jurisprudencia/sintesis/12249>
- Congreso de la República. (1993). *Ley 80*.
- Congreso de la República. (2007). *Ley 1150*.
- Congreso de la República. (2011). *ley 1437, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*.
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1474, Estatuto Anticorrupción*.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (2013). *sentencia del 13 de junio de 2013 expediente 24.809*.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera. (2008). *Sentencia del 5 de junio, radicado 15001233100019880843101-8031*.
- Contraloría Departamental del Tolima. (2017). *Informe final de auditoría a la contratación celebrada por el Departamento del Tolima*.
- Corte Constitucional. (2012). *Sentencia C-300*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Estrategia de Nuevos Mandatarios-Fase II Kitfinanciero – Eventos Capacitación Departamental*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/POAI.pdf>
- Naranjo Flores, C., & Cely Cubides, D. (2008). Excepciones al principio de anualidad en la contratación estatal. *Revista de Derecho Fiscal*(4), 247-259. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/2729>
- Presidencia de la República. (1996). *Decreto 111, Estatuto Orgánico del Presupuesto*.
- Presidencia de la República. (2013). *Decreto 1510*.
- Presidencia de la República. (2015). *Decreto 1082*.
- Ramírez Plazas, J. (2014). *Anualidad como principio presupuestal en Colombia*. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la

Administración Pública. Obtenido de <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/8164/0078141.pdf?sequence=1>

Santofimio Gamboa, J. (2009). *Aspectos Relevantes de la reciente reforma a la Ley 80 de 1993 y su impacto en los principios rectores de la contratación estatal*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.