

**PRINCIPIO DE PLANEACION EN LA CONTRATACION ESTATAL**

**PATRICIA OCHOA LEON**



**UNIVERSIDAD GRAN COLOMBIA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TITULO DE ESPECIALISTA EN  
CONTRATACION**

**2018**

**PRINCIPIO DE PLANEACION EN LA CONTRATACION ESTATAL**

**Consecuencias de su Inobservancia**

## **RESUMEN**

El análisis realizado pretende identificar de que manera la falta de planeación en las entidades estatales afecta la contratación, máximo cuando constituye un requisito imprescindible en la etapa precontractual si tenemos en cuenta que es obligación de la entidad estatal determinar con precisión las necesidades básicas insatisfechas, verificar en el Plan Anual de Adquisiciones de la respectiva entidad, con el fin de confirmar la viabilidad y así proceder a la elaboración de estudios previos, proyectos, pliegos, diseños entre otros y así hacer la respectiva invitación a los posibles proponentes.

Una vez se analizaron diferentes fuentes de información se establece que en algunos casos se evidencia la falta de planeación por lo que la finalidad de este trabajo es elaborar una herramienta virtual con una lista de chequeo relacionando cronológicamente las actuaciones a surtir antes de hacer pública la invitación, a la vez que contenga un registro de los casos más usuales en los que se ha incurrido por inobservar el principio de planeación.

## **PALABRAS CLAVE**

Necesidades; planeación; principios; pre-contractual; factibilidad; estado; público; contractual; disponibilidad; contratación

---

<sup>1</sup> Patricia Ochoa León, abogada egresada de la Universidad Libre, en la actualidad curso la Especialización en Contratación Estatal en la Universidad Gran Colombia, mi experiencia laboral ha sido en su totalidad en el sector público en la Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaria Distrital de Gobierno, email: patricia8al@hotmail.com.

## **SUMMARY**

The analysis aims to identify how the lack of planning in state entities affects hiring, when it is an essential requirement in the pre-contractual stage if we take into account that it is the obligation of the state entity to determine the basic needs unsatisfied, verify in the Annual Procurement Plan of the respective entity, in order to confirm the viability and thus proceed to the preparation of previous studies, projects, specifications, designs among others and thus make the respective invitation to the potential bidders.

Once different sources of information were analyzed, it is established that in some cases the lack of planning is evident, so the purpose of this work is to create a virtual tool with a checklist, chronologically relating the actions to be filled before publicizing the invitation. , at the same time that it contains a record of the most usual cases in which it has been incurred for not observing the principle of planning.

## **KEYWORDS**

Needs; planning; principle; pre-contractual; feasibility; state; public; contractual; availability; hiring

## INTRODUCCION

Este análisis pretende identificar de qué manera la falta de planeación en las entidades afecta la contratación estatal, a pesar de constituir en el ordenamiento jurídico uno de los principios fundamentales encaminados a satisfacer la necesidad del interés general, analizando los mecanismos más idóneos para satisfacerla.

Se ha identificado como materialización del principio de planeación, establecer previamente las condiciones en las cuales se realizarán las contrataciones que requiere la entidad, empezando por la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones, y posterior a ello, el diseño de los estudios previos.

Más aun teniendo en cuenta que el contrato constituye una de las herramientas al servicio del Estado, por lo que en aplicación al principio de planeación no se deben olvidar, el desarrollo del proceso en todas sus etapas, precontractual, contractual y pos contractual; en la etapa pre-contractual que se inicia con la elaboración del estudio previo, donde se deben detallar con precisión las obligaciones para establecer la concordancia con el resultado, por lo que la obligación debe ser exacta para exigir su cumplimiento.

Por otra parte se hace indispensable que se estimen, se distribuyan y se asignen los riesgos de forma clara y la proporción del mismo que cada una de las partes debe asumir en forma precisa con el fin de dirimir los conflictos en relación con el equilibrio económico del contrato y determinar quién, qué riesgo y el porcentaje del mismo para que a futuro no se afecta la ecuación financiera del contrato.

Distribuir los riesgos desde los estudios previos para saber a que atenemos desde ahora y finaliza con la adjudicación del contrato, la contractual con la suscripción y ejecución del mismo, y la pos contractual, que culmina una vez realizada su liquidación.

De igual forma, aplicando el principio de planeación, se debe tener en cuenta que en el desarrollo de estos procesos se presentan otros factores, que inciden en una buena ejecución del contrato y que se evidencian a través del tiempo con el desarrollo de procesos contractuales similares, identificados como los riesgos previsibles, por lo que se deben establecer acciones sobre las diferentes situaciones que se puedan presentar en el avance de este.

También hacen parte del principio de planeación la distribución de los riesgos en los estudios previos, estableciendo adecuadamente quien asume cada uno de los riesgos, por ejemplo: el riesgo de que se generen nuevos impuestos, si tenemos en cuenta que el aspecto tributario es cambiante.

Como lo ha reconocido el Honorable Consejo de Estado, en sus pronunciamientos, el cumplimiento al principio de la planeación es un deber en cabeza de la administración pública propia de una correcta administración de los recursos públicos y el buen desempeño de la función.

Lo expuesto, con el fin de evitar los problemas que se están presentando en la contratación estatal por la falta de una buena y rigurosa planeación, cuya carencia puede generar consecuencias tales como: demandas que conlleven el detrimento patrimonial del Estado, declaratoria de procesos desiertos, nulidad absoluta de contratos, indemnizaciones cuantiosas, obras inconclusas y abandonadas, e incumplimiento de contratos, entre otras.

*“Este ejercicio de planeación se convierte en una herramienta de Transparencia y lucha contra la corrupción, por cuanto permite realizar un control social derivado de la publicidad del documento. Pero este enfoque puede ser alterado en la medida en que la Entidad, no cumpla con la formulación del mismo o lo haga evadiendo el objeto general de la Entidad o las necesidades que debe cubrir mediante la contratación estatal o lo actualice de último momento para adicionar un bien o un servicio” (Alcaldía Mayor de Bogotá Secretaría Jurídica, 2016)*

De acuerdo a todo lo expuesto y con la finalidad de evitar a futuro improvisaciones en el tema contractual planteamos como pregunta de investigación la siguiente: ¿Por qué la falta de planeación es uno de principales problemas en la Contratación Estatal?

Nuestro objetivo en esta investigación es analizar las diferentes jurisprudencias de la Corte Suprema de Justicia - Sección Tercera específicamente por omitir el cumplimiento al

principio de planeación, como un deber del estado tendiente a ejercer con diligencia la labor de administrar y ejecutar con coherencia un plan que ha sido diseñado con la finalidad de suplir las necesidades de una comunidad.

## **OBJETIVOS DEL PROYECTO**

\*En primer lugar y analizadas las jurisprudencias la finalidad es diseñar herramientas prácticas, sencillas, técnicas y lo más importante que sirvan de soporte o guía de las diferentes entidades para que ejecuten sin contratiempo alguno la contratación estatal en sus diferentes modalidades.

\*En segundo lugar se pretende identificar cuáles son los móviles que nos llevan a reincidir en investigaciones disciplinarias, sanciones y hasta inhabilidades para el ejercicio de la profesión por la falta de una buena planeación en el desarrollo del fin primordial del estado como lo es satisfacer la necesidad de una comunidad o determinar si por el afán de mostrar gestión y ejecutar el cien por ciento del presupuesto no se prevén todos estos riesgos en que se incurren por no dar aplicación al principio de una sana y debida planeación.

## **QUE SE PRETENDE**

Lo que pretendemos es : “...generar una la herramienta que surja de esta investigación con el único fin de evitar que por falta de una buena planeación y teniendo en cuenta no solo los errores del pasado en el tema contractual, sino también analizando los riesgos que se pueden presentar en el desarrollo de cada uno de los procesos, no sigamos incurriendo en faltas disciplinarias, sanciones o porque no mencionar hasta en demandas en contra del estado que conllevan al detrimento patrimonial del mismo...” por ignorar uno de los principios fundamentales de la contratación como se evidencia cuando realmente se ha hecho una buena planeación.

**TABLA**

<b>NOMBRE DE ENTIDAD</b>					
<b>LISTA DE CHEQUEO ESTUDIOS PREVIOS</b>					
<b>CONTRATOS DE ADQUISICION DE RECURSOS - PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTION</b>					
<b>AREA QUE REMITE:</b>					
<b>OBJETO DE LA CONTRATACION:</b>					
<b>No.</b>	<b>DOCUMENTO</b>	<b>CUMPLE</b>	<b>NO CUMPLE</b>	<b>APORTA</b>	<b>NO APORTA</b>
1	Estudio Previo - Justificacion - Plan de Desarrollo				
2	Verificar existencia en el Plan Anual Adquisiciones				
3	Solicitud de contratacion Numero de Sipse				
4	Viabilidad tecnica				
5	Vigilancia y Control Ciudadano - Veeduria				
6	Certificado de No existencia de personal				
7	Verificar en la tabla Salarial de la anualidad Valor con relacion al perfil				
8	Verificar el valor - en letras y numeros				
9	Exigencia Poliza - Amparos exigidos				
10	Obligaciones Generales y especificas se ajustan al perfil				
11	Condiciones exigidas Profesional-Tecnico				
12	Plazo - su ejecucion no supere el 31-Dic- Anualidad				
13	Valor del Contrato				
14	Verificar CDP - Imputacion Presupuestal				
15	Requiere Contrato de Seguro - Amparos				
16	Supervision				
17	Verificar si las obligaciones generale y especificas se ajustan al perfil exigido				
18	Normatividad - Vigente				
19	Que se cite el cargo del Supervisor del contrato				
20	Hoja de Vida del contratista				
21	Cedula de ciudadania				
22	Libreta Militar				
23	RUT Regimen Comun - Resolucion de la DIAN				
24	RIT				
25	Antecedentes Judiciales				
26	Medidas Correctivas				
27	Antecedentes de Personeria				
28	Antecedentes Procuraduria General de la Nacion				
29	Antecedentes Contraloria General de la Republica				
30	Titulo de Bachiller - Tecnico - Profesional				
31	Titulo de Posgrado				
32	Experiencia acreditada				
33	Certificados de Afiliacion a EPS				
34	Certificado de Afiliacion a Pension				
35	Certificado de Aportes en Seguridad Social				
36	Hoja de Vida Funcion Publica -SIDEAP				
37	Declaracion Juramentada de Bienes				
38	Certificado de Examen de Salud preocupacional				

El principio de planeación es uno de los pilares fundamentales en materia de contratación Estatal, se debe contar con estudios, guías que sirvan de base para no incurrir en los mismos errores que generan detrimento patrimonial del Estado, así se cumpliría con uno de sus fines esenciales como servir a la comunidad, garantizando la efectividad de los principios derechos y deberes consagrados en la Constitución y la Ley.

Es conveniente hacerlo porque se confunde tener un plan para contratar, estudios previos, diseños, presupuesto, planos, estudios especializados, con una verdadera y precisa planeación en todas las etapas del contrato, que sea dinámica y que en un menor o mayor grado se surtan actividades, que puedan satisfacer el deber de conocimiento previo, sobre futuros procesos de contratación, asociados a la realidad sin ignorar que es deber Estado cumplir con los principios de económica, transparencia y planeación, aportando nuevas investigaciones que sirvan de consulta para suplir situaciones inesperadas que puedan perjudican la necesidad que se pretende suplir.

Para todos es evidente que uno de los problemas en el tema de contratación pública es la demora en la ejecución de contratos especialmente de obras, sobrecostos, adiciones, terminaciones anticipadas y como lo citaba alguno de los maestros “escampaderos” laborales en ciertas entidades que afectan indiscutiblemente el plan de ejecución.

Es necesario comprender el concepto de planeación no limitarlo a unos requisitos establecidos en la ley, sino a suplir eventualidades que se presenten en el campo contractual y contar con una herramienta jurídica para solventar cualquier situación que se presente.

La inquietud por la falta de planeación obedece en primer lugar al detrimento, al cumulo de investigaciones por parte de los organismos de control, al desgaste administrativo, a la necesidad económica de optimizar recursos, minimizar errores humanos, disminuir costos y no incurrir en gastos inadecuados de los recursos del Estado.

Primordialmente por qué se hace un uso inadecuado de los recursos públicos, las dilaciones en la ejecución de procesos ejemplo una obra puede durar años en su ejecución por que se agotan los recursos y se hace necesario esperar hasta una nueva adjudicación, falta de continuidad en obras o proyectos especialmente cuando se presentan los cambios de administración. Investigaciones dilatadas que no permiten continuar con las obras. Ej. Parque de las Aguas, ubicado en el municipio de Yopal - Casanare: en esta obra sin terminar, se han despilfarrado más de 10.300 millones de pesos. Se cumplió con todas las



solemnidades precontractuales, salvo que el parque de las aguas no contaba con un suministro garantizado del vital líquido y su estado inconcluso ha sido causa de deterioro de la obra.

Demandas contra el Estado por falta de: planeación, capacitación, previsión, difusión.

El beneficio de la investigación, servir de herramienta para suplir vacíos o aplicar en casos similares especialmente cuando no se ha previsto bien en la etapa pre-contractual o contractual posibles riesgos que se deben prever, a veces no se cuenta o con los medios o con el pleno conocimiento para adoptar una posición jurídica sin dudar al respecto y si poniendo en riesgo, por tomar decisiones erradas, no solo el detrimento de los recursos públicos, sino las sanciones a las entidades, las investigaciones tanto de carácter administrativo, disciplinario, civil y penal en que se pueden ver incursos todas aquellas personas que manejan el tema contractual.

La investigación va a ser importante toda vez que se basara no solo en la jurisprudencia, sino en casos similares que a través de la historia se han presentado en el tema contractual.

*“...Así las cosas, no debe perderse de vista que la función administrativa como se desarrolló en la parte considerativa de esta providencia, se encuentra al servicio de los intereses generales, entonces, la actividad de la administración pública debe dirigirse o encaminarse a cumplir los fines del Estado, dicho de otra manera, es que los servidores públicos cuando celebren contratos deben buscar que las entidades públicas cumplan sus fines para que de esta forma se concrete el principio de prevalencia del interés general, situación que no se vislumbra que se haya cumplido en el asunto concreto.*

*En efecto, las probanzas allegadas enseñan que para contratar la prestación del servicio de capacitación en el área de informática para todos los grados de la educación básica (6° a 9°), y educación medio vocacional (10° y 11°), la demandada no elaboró como lo preceptúa el Estatuto General de Contratación Pública, unos estudios previos que establecieran la necesidad y conveniencia de la contratación. Así mismo, no se encontró en el material probatorio un pliego de condiciones en el que se señalaran las reglas justas, claras y completas para selección del contratista, con factores a evaluar frente al cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo y precio como lo ordena la ley y que permitieran la comparación objetiva y la favorabilidad de la contratación para la*

*entidad mediante satisfacción de los intereses generales, lo cual demuestra una desatención al principio de planeación... ”.*

## **CONTRATACION ESTATAL MECANISMO POR EL QUE LA ADMINISTRACION DESARROLLA SUS PROYECTOS**

La contratación estatal es uno de los mecanismos por el que la Administración desarrolla sus proyectos para cumplir así con las finalidades propias de cada entidad y a la vez suplir las necesidades de la comunidad, es a través de la contratación que se realiza gran parte del gasto público (Vélez, 2003) <sup>2</sup>.

Para que no se incurra en errores la tarea consiste en planear con antelación a la ejecución de los contratos, es lo que llamamos la fase previa encaminada a preparar todo lo necesario para el éxito del contrato, se busca que las entidades realicen los pasos que relacionamos, así (Parra)<sup>3</sup>:

Estudio de factibilidad, necesidad que existe en cuanto a la ejecución de obras, (colegios, jardines infantiles, vías, hogares de paso etc), prestación de servicios, concesiones, teniendo en cuenta que el gobierno debe velar por la gobernabilidad distrital y local, la convivencia y seguridad ciudadana, por la generación de espacios y procesos que se sostengan, a través del tiempo, de participación de los ciudadanos, por las relaciones con corporaciones públicas de elección popular a nivel local, distrital, regional y vigilar el cumplimiento de los derechos constitucionales, así como del espacio público para e goce y disfrute de todos.

- a. Incluir las en el Plan Anual de Adquisiciones.
- b. Conveniencia de la contratación
- c. Valor estimado - Disponibilidad presupuestal
- d. Tiempo de ejecución.
- e. Claridad sobre los bienes a adquirir u obras a ejecutar.

---

<sup>2</sup> La Configuración del contrato de la administración pública, en el derecho Colombiano y Español-análisis de la selección de contratistas, Juan Carlos-Expósito Vélez, Universidad Externado de Colombia.

<sup>3</sup> Régimen Jurídico de la Contratación Estatal, Luis Guillermo David Vinuesa, Aproximación Crítica a la Ley 80 de 1993. Pág. 582.

Si las obras a ejecutar, o los bienes a adquirir pertenecen al presupuesto de inversión, como compra de equipos, materiales, suministro de servicios, suministro de obras deberán estar incluidos en el Plan Anual de Adquisiciones, este es un programa general de compras <sup>4</sup>con carácter prioritario.

Todas las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para lograr el cumplimiento de los fines del Estado, para lo cual se debe elaborar un Plan Nacional de Desarrollo con la participación de los organismos de planeación de todos los niveles de la Administración Pública.

Por otra parte, tenemos que la competencia es muy importante porque quien no la tiene no puede celebrar contratos en nombre de la respectiva entidad. Un contrato celebrado por una persona incompetente está viciado de nulidad absoluta y, por tanto, puede ser demandado por las partes, por el Ministerio Público, por persona que demuestre un interés o por cualquier ciudadano en defensa de la Constitución o la Ley puede demandar el acto de adjudicación, cuando en la demanda no reclama para sí ningún restablecimiento. <sup>5</sup>

Si la firma del contrato la estampa una persona que por sus vínculos con la entidad ha dado motivo para que se crea que la representa o que ejerce función delegada, sin serlo, el contrato puede ser inexistente, y no generar ningún tipo de obligación para la entidad<sup>6</sup>.

La Planeación del gasto público, nos lleva a calcular lo que se gastará y luego implementar el recaudo a través de los impuestos, toda vez que el estado debe justificar su existencia cumpliendo los fines, siempre el objeto del gasto es satisfacer la necesidad del servicio.

Si un particular suscribe contratos a nombre del Estado sin tener su representación, incurre en el delito de usurpación de funciones públicas.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Principios Fundamentales de la Contratación Estatal-Concordado Ley 1150 de julio 16 de 2007, José Lázaro Montes – Edición 2007-Librería Jurídica Sánchez R Ltda., pág. 20 – Biblioteca UGC.

<sup>5</sup> Celebración y Ejecución de Contratos Estatales, Carlos Enrique Campillo Parra, Contrate bien para que no lo encarcelen o lo destituyan. Aplique las reglas y principios adecuadamente, primera edición, panamericana formas e impresos, pag. 21,22,23, Biblioteca UGC.

<sup>6</sup> Celebración y Ejecución de Contratos Estatales, Carlos Enrique Campillo Parra, Contrate bien para que no lo encarcelen o lo destituyan. Aplique las reglas y principios adecuadamente, primera edición, panamericana formas e impresos, pág.. 21,22,23, Biblioteca UGC.

<sup>7</sup> Celebración y Ejecución de Contratos Estatales, Carlos Enrique Campillo Parra, Contrate bien para que no lo encarcelen o lo destituyan. Aplique las reglas y principios adecuadamente, primera edición, panamericana formas e impresos. pág. 21, 22, 23, Biblioteca UGC.

Así las cosas, es de aclarar que la competencia deriva de la Ley, de las ordenanzas, o de los acuerdos.

Antes de iniciar el procedimiento contractual se debe revisar la naturaleza jurídica de la entidad estatal y de las competencias correspondientes, bien por asignación de la función de manera directa o por delegación.

La rama ejecutiva del poder público está integrada por el sector central del cual hacen parte la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas y la administración descentralizada y es donde se ejecutan la mayor parte de los recursos del presupuesto.

Anotando que todo compromiso que establezca el ente estatal debe respetar los parámetros presupuestales, en caso contrario se genera una responsabilidad personal y pecuniaria.

No es posible, planear sin definir objetivos, ajustándolos a las normas y estableciendo los recursos disponibles para lograr las metas programadas<sup>8</sup>.

De allí que la planeación supone una etapa muy importante que permite no solo estructurar una debida contratación sino lograr el principal objeto estatal que consiste en suplir las necesidades básicas insatisfechas. 1

La contratación evoluciono en Colombia, cada contrato estaba sometido a tantos requisitos que era prácticamente imposible celebrarlo y cuando podía hacerse el funcionario estaba saliendo del cargo.

*En la exposición de motivos del proyecto que se convirtió en Ley 80 de 1993 dijo el Gobierno: “Resulta pertinente reiterar que la libertad contractual que se ha predicado no es absoluta sino que se encuentra limitada por el propio interés público en cuanto que el contrato tendrá cláusulas excepcionales al derecho común; se encuentra limitada también respecto de la escogencia del contratista ya que la administración pública no goza de plena libertad para elegirlo. También se presentan límites que tienen que ver con la forma en que el Estado compromete su voluntad, es decir, referentes a la competencia.”.*

---

<sup>8</sup> Manual de Administración Publica, Orlando García Herreros, Tercera Edición, Universal Sergio Arboleda, Impresión: Digiprint, pag. 122, Biblioteca UGC.

La Ley se convierte en el estatuto general de contratación y, por el otro, se implantan controles posteriores que obligan al cumplimiento de los requisitos previos, contractuales con la máxima diligencia.

Cuando el funcionario no cumple con los requisitos para celebrar un contrato incurre en delito, al igual cuando se liquida un contrato sin verificar el cumplimiento del mismo, aquí es cuando se deriva la responsabilidad penal.

Son tres situaciones diferentes: la primera cuando no se publican adecuadamente los pliegos o los avisos respectivos, evitando la concurrencia de oferentes.

La segunda cuando se suscribe el contrato con un proveedor inadecuado o con la persona que no representa legalmente la empresa o habiendo desconocido las ofertas realizadas.

La tercera cuando no lo liquida incorporando obligaciones que existían a favor de la entidad o que no se exigía la extensión de las garantías para la estabilidad o calidad de las obras, y estas llegaren a deteriorarse afectándose el servicio público que se pretendió satisfacer.

Cuando vamos a contratar se debe mirar la clase de contrato porque implica que el grado de planificación sea diferente para su cabal cumplimiento, esto se realiza desde el estudio previo y de acuerdo al objeto a contratar.

Es importante mencionar que los pliegos o términos de referencia deben quedar fortalecidos, que sean coherentes, pertinentes, adecuados según la necesidad que se piensa solucionar con el objeto del contrato.<sup>9</sup>

A través de este mecanismo se busca conocer la verdadera situación que lleva a la administración a realizar dicho contrato, porque como se citó antes se establece la necesidad, cuantía, autorizaciones, plazo de ejecución entre otros, para que en efecto se haga lo que la administración está requiriendo.

Anotando que si los pliegos de condiciones, términos de referencia que en varios casos declaran la urgencia manifiesta y se demuestre que la falta de estudio, de previsión, improvisación se impondrá sanción a la entidad contratante porque se evidencia la falta de planeación.

---

<sup>9</sup> La Configuración del contrato de la administración pública, en el derecho Colombiano y Español-análisis de la selección de contratistas, Juan Carlos-Expósito Vélez , Universidad Externado de Colombia pág.592.

Puesto que, en la medida que se tenga una visión global de lo que necesita la administración, la contratación y ejecución de la misma no permitirá un fraccionamiento del contrato, expresamente en nuestro ordenamiento, y por el contrario dará aplicación a la economía y la transparencia. pag. 592)

Así, lo que puede presentarse en todo caso de forma excepcional es la figura de los contratos adicionales, para prestaciones no previstas en los ítems de una obra principal y que son necesarias para la completa y cumplida ejecución del contrato.

### **INAPLICABILIDAD DEL PRINCIPIO DE PLANEACION EJEMPLO No. 1**

Daño ambiental amenaza la soberanía alimentaria de Oaxaca.<sup>10</sup>

Pérdida de la calidad de la tierra tiene relación directa con la soberanía alimentaria, En Oaxaca la consolidación de esta economía se encuentra cada vez más amenazada ante los daños ambientales que las mismas autoridades han dejado crecer en la entidad, señaló el Esteban Ortíz Rodea, en el Foro: Retos y Perspectivas de la Economía Social y Solidaria en Oaxaca, enfatizando que:

*"Tenemos un sistema de planeación desfasado, obsoleto, ya no corresponde a lo que requerimos. Las actuaciones del Estado deben ser congruentes, debe haber planeación municipal y estatal. Es importante replantear un sistema que nos oriente a consolidar lo que queremos".*

*"Desafortunadamente hay un proceso de degradación de ecosistemas muy importantes, hay procesos de erosión que en algunas áreas están llegando a la desertificación. Se está viendo el desangrado de la tierra, se está yendo la fertilidad de los suelos. Los temas de plagas están muy presentes."*

Lo anterior impide que puedan producir y consumir sus productos, por lo que invita a las autoridades a trabajar coordinadamente para combatir esta problemática. Considerando que es cuestión de usos y costumbres de desarrollar su propio modelo de economía solidaria.

---

<sup>10</sup> Estés Donde Estés-Noticias Vos e Imagen – Oaxaca – Miércoles 4-11-2018.

## **INAPLICABILIDAD DEL PRINCIPIO DE PLANEACION EJEMPLO No. 2**

Casos en los cuales por falta de planeación en la contratación estatal se presentan otra clase de problemáticas.

En abril 11 de 2018 – Alcalde de Armenia, Carlos Mario Álvarez Morales denunció haber recibido amenazas de muerte, relacionadas con el proceso de ejecución de obras de valorización en la ciudad que se planearon desde la anterior administración.

El mandatario le dijo al contratista que no había presupuesto y no iba a firmar las actas de inicio. Según Álvarez, esto fue lo que le molestó al contratista, hubiese firmado las seis actas de inicio hubiese violado el principio de planeación.

La contratación estatal en Colombia ha sido configurada en el marco de principios que orienten dicha actividad, incluido el principio de planeación. Este principio es palpable por medio de la revisión de sentencias del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, así como por la doctrina, en donde se desarrolla la interpretación del citado principio en cuanto a su concepto y alcance.

Dicho principio no ha sido tipificado en la debida forma en el marco normativo de la contratación pública. No obstante, después de una revisión sistemática de las normas aplicables y de las fuentes jurisprudenciales, así como doctrinales, se hace posible su identificación. En el presente artículo se advierte

la existencia de un principio de planeación para la contratación estatal colombiana, resultado de un proceso sistemático de interpretación de las fuentes, así como las consecuencias de su no aplicación en el proceso contractual. Es por ello que el principio de planeación es considerado la piedra angular de la contratación estatal, en atención a su ropaje como engranaje central del proceso.

## **INAPLICABILIDAD DEL PRINCIPIO DE PLANEACION EJEMPLO 3**

La Gobernación, la Policía Metropolitana de Bucaramanga y Avantel buscan que los taxistas alerten situaciones sospechosas en tiempo real, mil taxistas, quien previa

inscripción, serán los primeros en instalar los **botones de pánico**, buscan hacer frente a los bajos índices de percepción de seguridad, los posibles oferentes hicieron observaciones por presuntas irregularidades en la planeación de licitación, por posible direccionamiento y sobre costo.

La vocera de Transparencia por Santander, no sería tan efectiva y no podría ser implementada por que no cuentan con la infraestructura solicitada además de las manifestaciones en el sentido que se presentan presuntas “**serias deficiencias en la planeación de la licitación**”. A la vez el manager Motorola Solutions, pide: “*se elimine la palabra NXDN, la cual sesga y a su vez limita la participación de otras tecnologías en el proyecto*”.

La consecuencia lógica de este proceso es que se declare desierto, pues tuvo un único oferente y este no resultó habilitado ni jurídico ni técnicamente. Se está a la espera del acto administrativo por el cual se declara desierto el proceso (López, 2018)<sup>11</sup>.

## LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

La contratación pública a través del tiempo ha sido objeto de regulación en varios aspectos cabe mencionar que con la finalidad de hacer más transparente este proceso se menciona la Ley 110 de 1912, en sus artículos 2, 9 y 13 a través del cual se consagra la obligatoriedad de la licitación pública para la venta y arrendamiento de bienes y para adquirir cosas de cierto género, posteriormente en la Ley 61 de 1921, artículo 8 se dispuso la licitación pública en los contratos que celebre el estado sobre adquisición de materiales en los ramos como el transporte y los manuales.

La ley 106 de 1931, artículo 1°. Exige licitación para contratos de conducción de correos nacionales

El Decreto extraordinario 2080 de 1959 reglamento el procedimiento de las licitaciones en comento. Posteriormente la Ley 4 de 1964, artículo 4, exigió la cláusula de caducidad para los contratos de obra pública, reiterada esta mediante la Ley 36 de 1966.

En el año 1968 se expide el Decreto 2370 a través del cual se exige el proceso de licitación para todas las adquisiciones mayores a la suma de \$50.000.00.

---

<sup>11</sup> Vanguardia Liberal, martes 22 de mayo de 2018.



El Decreto Extraordinario 3130 de 1968 se incorpora las cláusulas exorbitantes como la caducidad en obra pública.

La ley 4 de 1964 reglamento los contratos de obra estableciendo en el artículo 2 la clasificación de los mismos según su objeto (interventorías, elaboración de planos, mejoras) categorías que recogió del Decreto Extraordinario 150 de 1976. A la vez exigió el registro de proponentes con su calificación y clasificación.

Posteriormente nace la Ley 36 de 1966 estableciendo que en todo contrato se debe señalar: el objeto, valor, plazo para ejecutar la obra y que para realizar la obra el contrato debe estar perfeccionado, siendo este reglamentado mediante el registro presupuestal, así como se reglamenta el otorgamiento de garantías y la publicación del proceso contractual.

Consagra la responsabilidad civil de interventores, con esta norma se autoriza las adiciones por el cambio de especificaciones o reajuste del precio entre otros.

En el Decreto Extraordinario 550 de 1960 nacen los contratos entre entidades. En el Decreto Extraordinario 2880 de 1959 ya existía la garantía de seriedad de la oferta.

Los principios en los contratos interadministrativos se establecen a través de la Ley 19 de 1982 y le dan la facultad extraordinaria al presidente de la república para reformar el reglamento de la contratación.

Con dicha facultad el gobierno nacional expidió el Decreto 222 de 1983 aplicables a los contratos que celebre la nación, establecimientos públicos y superintendencias a través de los ministerios.

Los tipos de contratos, su clasificación, responsabilidades, terminación, así como a los principios generales se deben aplicar a los municipios y departamentos.

Esta normatividad con el objeto de suplir las necesidades en las que se ven avocadas las entidades del estado en materia de contratación y por tanta reglamentación expide la ley 80 de 1993, estatuto general de la administración pública, la cual se encuentra vigente con las modificaciones introducidas por la ley 1150 de 2007, con fundamento en los principios de transparencia, responsabilidad y economía para unificar la contratación buscando el cumplimiento de los cometidos estatales.

La ley 80 de 1993 representa el cambio en la regulación normativa de la contratación estatal en Colombia, concebida como la ley de principios que orientan la gestión contractual del estado.

Uno de los principios que rigen la contratación estatal es el de planeación pese a que no se denomina como tal. Este principio se refiere a las actuaciones que deben surtir las entidades estatales de forma precisa, sin lugar a equívocos o que generen duda a los posibles oferentes, haciendo una descripción de la necesidad, conveniencia de la contratación, objeto de la negociación, identificación del contrato a celebrar, localización, características de los bienes, modalidad de selección, fundamentos jurídicos que soportan su elección, valor estimado del contrato, presupuesto, garantías, forma de pago, obligaciones, certificado de disponibilidad presupuestal y supervisión entre otros.

Todo lo anterior antes de hacer la invitación pública a través del Sistema Electrónico de Contratación Pública “SECOP II” plataforma transaccional que permite a Compradores y Proveedores realizar el Proceso de Contratación virtual, con el fin de satisfacer las necesidades del interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficaz y con eficiencia.

El principio de planeación se ve materializado cuando se evidencia que realmente hubo una verdadera planeación y éste se desarrolla sin contratiempo y de acuerdo al cronograma parte integral del proceso.

El interés del legislador al dedicarse al tema de la planeación es que la administración pública una vez identifique con certeza el problema a resolver, su necesidad y allá realizado una verdadera planeación, tenga claro qué va a ejecutar y como lo va a desarrollar teniendo en cuenta que la racionalización de los recursos públicos en cabeza del estado busca cumplir su finalidad pública.

Considerando necesario mencionar que una de las sentencias del Dr. Orlando Santofimio Gamboa y salvamentos de voto del Dr. Enrique Gil Botero en la que su posición fue: que los contratistas son colaboradores de la administración pública y a pesar de ello tienen deberes en cumplimiento de lo estipulado en el principio de planeación.

Determina que el contrato celebrado desconociendo el principio en mención adolece de objeto lícito, toda vez que se ha celebrado en contravía de las normas que rigen la contratación estatal, teniendo como soporte el artículo 1519 y 1741 del código civil y las causales consagradas en los numerales 2° y 3° del artículo 44 de la ley 80 de 1993).

La Sección Tercera del Consejo de Estado, se pronuncia el 24 de abril de 2013, radicado 27315, Magistrado ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa,

La Sala entra a resolver el recurso de apelación interpuesto por el demandante, contra la sentencia del 25 de septiembre de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.

Se evidencia que la Administración inicia el proceso de selección del contratista sin adquirir los predios, es inexplicable como se puede desarrollar una obra de infraestructura sin haber adquirido los terrenos donde se iba a realizar, pues este hecho es indispensable para poder ejecutar el contrato.

Por lo que le corresponde a la administración soportar los perjuicios originados por la falta de planeación y por cuyo error afecto a un particular que resultó seleccionado.

Con relación a la violación del deber de planeación dio origen a determina la nulidad absoluta por infringir los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2° del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales.

Por consiguiente, es consecuencia obligada la revocación de la sentencia apelada para en su lugar decretar la nulidad absoluta del mencionado contrato.

Con relación al contratista y dado que se le dio un anticipo, se le ordena restituir el dinero actualizado, teniendo en cuenta que se trata de un decreto oficioso de nulidad y que la

entidad estatal no se benefició, pues no se satisfizo a la comunidad.

Condenando a restituir al Área Metropolitana de Bucaramanga la suma

Actualizada, tal es la gravedad del asunto en la que se incurrió por ignorar los principios de planeación, economía, transparencia. Por último ordena compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación para que investiguen las conductas de quienes celebraron los contratos violando el deber de planeación.

Se basa la decisión en principio en la Constitución Política teniendo como fin primordial del estado prestar un servicio *eficiente, en general a todos ciudadanos, en forma directa o indirecta a través de los colaboradores del mismo, bien como personas naturales o jurídicas con el fin de suplir las necesidades y dando aplicación a los principios constitucionales como lo son una excelente planeación que va inherente a ejecutar aplicando el principio de economía, transparencia, responsabilidad y selección objetiva de esta manera la prestación de los servicios estatales se ceñirían íntegramente a lo preceptuado en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.*

Es necesario mencionar que el principio de planeación en si constituye la legalidad contractual tanto así que con el fin de suplir las necesidades básicas y no afectar al mismo estado en determinado momento se hace necesario incluso, acudir a la aplicación de las cláusulas exorbitantes de interpretación, modificación o terminación unilateral o declaración de caducidad.

El Consejo de Estado ha señalado en sus Jurisprudencia que el principio de Planeación es un deber no solo de la Entidad Estatal Contratante sino también del contratista, a pesar de que la planeación le corresponde al estado, pero frente a algún vicio y como es sabido el contratista o colaborador del estado conoce la norma y por lo tanto él también asume la responsabilidad.

El consejo de Estado ha reiterado que:

*“ Los contratos deben siempre corresponder a negocios diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público se busca que no sea el producto de improvisaciones” abril 24 de 2013-27315.*

## **LA RATIO DECIDENDI**

Pues bien, del conjunto normativo se deduce sin esfuerzo alguno que la contratación estatal persigue la prestación de los servicios públicos, que por consiguiente se pretende fundamentalmente la satisfacción de intereses de carácter general y que debe ceñirse a los principios de la función administrativa, entre otros, a los de transparencia y economía.

La eficacia de todos los principios que rigen la actividad contractual del Estado, en especial los dos últimamente mencionados es decir el de la transparencia y el de la economía, depende en buena medida de que en ella se cumpla con los deberes de planeación y de selección objetiva.

La ratio decidendi adoptada por la Sala en el caso de esta investigación y de acuerdo a las diferentes jurisprudencias estudiadas se funda en el deber Constitucional y legal que debe imperar para asegurar el cumplimiento adecuado de la función estatal al satisfacer ese interés general que se satisface a través de los procesos contractuales.

Como se mencionó anteriormente el deber de planear los procesos contractuales conllevan una serie de prioridades tales como: determinar las necesidades básicas insatisfechas de una comunidad, que se debe programar de acuerdo a su prioridad, evitando a toda costa improvisar toda vez que aquí se están invirtiendo los recursos económicos de la Administración Estatal.

La inobservancia de planear, repito, quebranta el 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. Se trata de exigirles 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.

## CONCLUSIONES

El principio de planeación es el fundamento de la contratación por ello es inexplicable para el caso de una de las jurisprudencias analizadas como una entidad del estado pretende desarrollar un contrato inobservando la aplicación del principio de planeación, transgrediendo el ordenamiento legal al pretender, desarrollar una obra sin adquirir los predios donde se va a realizar la obra, situación que afecta no solo al estado, sino lo que ello representa ante la comunidad y es la improvisación, el desgaste de una administración, el detrimento económico y no menos grave el hecho de generar expectativas a toda una comunidad a la cual no se le suplió la necesidad.

Fue tal la infracción al orden legal que se declaró la nulidad absoluta del contrato por ilicitud del objeto por transgredir el derecho público.

Si bien es cierto, el legislador no plasma la planeación, que consiste en todo un procedimiento que se realiza con preexistencia al contrato, sin embargo en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia es inevitable concibiéndola de nuestra Constitución Política, artículos 209, 339 y 341, artículo 25, artículo 26, entre otros de la Ley 80 de 1993 y en el mismo sentido el Decreto 01 de 1984, en su artículo 2º según los cuales debe existir un ordenamiento al adoptamos decisiones tendientes a la ejecución de procesos contractuales en beneficio de los intereses de toda una comunidad.

Al estar debidamente diseñada la planeación hacemos efectivo no solo el principio de transparencia y legalidad, entre otros, sino el principio de economía porque el estado pensando siempre en suplir las necesidades no solo invirtiendo con efectividad los recursos de todos los administrados sino también seleccionando las mejores ofertas en cuanto a la escogencia de la oferta no solo con el precio más favorable, sino que igualmente cumpla con todas con condiciones establecidas desde los estudios previos que son el resultado de una efectiva planeación.

## REFERENCIAS

Alcaldía Mayor de Bogotá Secretaria Jurídica. (2016). Guía para la contratación transparente en el Distrito de Bogotá.

Celebración y Ejecución de Contratos Estatales, Carlos Enrique Campillo Parra, Contrate bien para que no lo encarcelen o lo destituyan. Aplique las reglas y principios adecuadamente, primera edición, panamericana formas e impresos. pág. 21, 22, 23, Biblioteca UGC.

La Configuración del contrato de la administración pública, en el derecho Colombiano y Español-análisis de la selección de contratistas, Juan Carlos-Expósito Vélez , Universidad Externado de Colombia.

López, F. A. (13 de febrero de 2018). Ante “ola de atracos”, taxistas de Bucaramanga exigen reactivación del botón de pánico. Vanguardia. Obtenido de <http://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/424415-ante-ola-de-atracos-taxistas-de-bucaramanga-exigen-reactivacio>.

Manual de Administración Pública, Orlando García-Herreros, Tercera Edición, Universidad Sergio Arboleda, Impresión: Digiprint., pag. 122. Biblioteca UGC.

Principios Fundamentales de la Contratación Estatal – Concordado Ley 1150 de julio 16 de 2007, José Lázaro Gómez Montes – Edición 2007 – Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., pág. 20.- Biblioteca UGC.

Régimen Jurídico de la Contratación Estatal, Luis Guillermo David Vinuesa, Aproximación Crítica a la Ley 80 de 1993. Pág. 582.

Revista Científica, Amaya Rodríguez, Carlos Fernando, El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado, Revista VIA IURIS, núm. 20, enero-junio, 2016, pp. 105-119, Fundación Universitaria Los Libertadores, Bogotá, Colombia<sup>12</sup>

Vélez, J. C. (2003). La Configuración del contrato de la administración pública, en el derecho Colombiano y Español-análisis de la selección de contratistas, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

## **NORMAS**

Constitución Política de Colombia Comentada

Consejo de Estado, 26637 13 de junio de 2012, obtenido de Jaime Orlando Santofimio Gamboa. <https://sintesis.colombia.compra.gov.co/sites/default>.

Ley 80 de 1993

Ley 1150 de 2007

Régimen Jurídico de la Contratación Estatal – Aproximación crítica a la Ley 80 de 1993 – Segunda Edición – Legis -Luis Guillermo Dávila Vinueza.

Sentencia 2012-00012 de diciembre 10 de 2015 – Consejo de Estado – Sección Tercera - Rad.: 73001-23-31-000-2012-00012-01 (51.489), Dr. Jaime Orlando Santofimio, Actor: Milton Enrique Oviedo Álvarez, Demandados: Municipio de Ibagué – Gestora Urbana, Asunto: Acción Contractual (Sentencia), Bogotá, D.C, diez de diciembre de dos mil quince.

Sentencia 36054 de 2010, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, Acción de Nulidad. Procedimientos de Selección de Contratistas, Bogotá, D.C., catorce (14) de abril de dos mil diez (2010).

Sentencia III, Consejo de Estado, 24809-2014, Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



<https://sintesis.colombiacompra.gov.co>.

Sentencia 36054 de 2010 Consejo de Estado Sala de los Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Consejero Ponente: Enrique Gil Botero Acción de Nulidad. catorce (14) de abril de dos mil diez (2010)

Sentencia 36054 de 2010 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Consejero Ponente: Enrique Gil Botero Acción de Nulidad. Procedimiento de Selección de Contratistas Bogotá, D.C., catorce (14) de abril de dos mil diez (2010)

Universidad Externado de Colombia-Revista