

**EL PRINCIPIO DE PLANEACION EN LA CONTRATACION PÚBLICA EN  
COLOMBIA**

**DAVID BECERRA**

**UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI  
FACULTAD DE DERECHO  
SANTIAGO DE CALI**

**2019**

**EL PRINCIPIO DE PLANEACION EN LA CONTRATACION PÚBLICA EN  
COLOMBIA**

**DAVID BECERRA**

**Trabajo de grado en modalidad de ensayo para optar al título de  
Magíster en Derecho Administrativo**

**UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI  
FACULTAD DE DERECHO**

**SANTIAGO DE CALI**

**2019**

## CONTENIDO

INTRODUCCION .....	6
1. ANALIZAR EL PRINCIPIO DE LA PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN EN COLOMBIA DE ACUERDO A LA NORMATIVIDAD VIGENTE Y A LA LEY 1882 DEL 15 DE ENERO DE 2018.....	9
1.1. LA CONTRATACIÓN ESTATAL Y DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN .....	9
1.1.1 Definición del Principio de Planeación .....	10
1.1.2 Evolución y origen de la contratación estatal en Colombia .....	12
2. FUNDAMENTO DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. ....	18
CONCLUSIONES .....	23
Referencias Bibliográficas .....	25

## RESUMEN

Es evidente que en nuestro país, día a día se escucha sobre la falta de planeación en la contratación estatal en cualquiera de sus modalidades, si bien es cierto, el Gobierno Nacional ha intentado fortalecer las normas en materia de administración y contratación pública, no podemos negar la existencia y continuidad en los vacíos y debilidad jurídica que aun hoy en día se siguen presentando, permitiendo así, que la fundamentación legal del Plan de Desarrollo y la planificación está contemplada en el Título XII capítulo 2 de la Constitución Política de Colombia la Ley 152 de 1994 o “Ley Orgánica de Planeación, constituye el marco normativo para el funcionamiento de la planeación participativa en Colombia, a través de dicha ley se desarrollan los artículos 339 al 344 de la CP, y tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo y determinar los principios generales que rigen la planeación.

La etapa de planeación tiene como fin identificar las diferentes etapas, insumos necesarios, responsables, posibles riesgos, entre otros aspectos que permitan una mayor eficacia y eficiencia de cualquier proceso en la esfera de la actividad contractual privada y pública. En el campo de la contratación estatal, el principio de planeación se presenta entonces como el faro en la delimitación de los aspectos procesales de esta expresión de la función administrativa que deben ser evaluados y tenidos en cuenta durante las diferentes etapas del proceso de contratación pública. El mencionado principio se construye de la mano de los principios de transparencia y eficiencia, pues garantizan que los interesados en el proceso, mencionado proceso, dando así cuenta de una de las máximas que se formulan en el ámbito de la contratación estatal, la cual consiste en que nada puede ser dejado a la improvisación, salvo esta, las situaciones que se construyen sobre la base de los conceptos de fuerza mayor y el caso fortuito.

**Palabras Clave:** Naturaleza del Contrato, Características, Formación, Requisitos de Existencia, Requisitos de Ejecución Principios, Principio de Planeación, Contratación Estatal, Prestación de Servicio.

## **ABSTRACT**

It is evident that in our country, day to day is heard about the lack of planning in the state contracting in any of its modalities, Although it is true, the National Government has tried to strengthen the rules on administration and public procurement, we can not deny the existence and continuity in the gaps and legal weakness that still exist today, thus allowing, that the legal basis of the Development Plan and planning is contemplated in Title XII chapter 2 of the Political Constitution of Colombia the Law 152 of 1994 or "Organic Law of Planning, is the regulatory framework for the operation of participatory planning in Colombia, through this law develops articles 339 to 344 of the COP, and aims to establish procedures and mechanisms for the development, approval, execution, monitoring, evaluation and control of development plans and determine the general principles that govern planning.

The planning stage aims to identify the different stages, necessary inputs, responsible, possible risks, among other aspects that allow a greater efficiency and effectiveness of any process in the sphere of private and public contracting activity. In the field of government contracting, the planning principle is presented as the beacon in the delimitation of the procedural aspects of this expression of the administrative function that must be evaluated and taken into account during the different stages of the public procurement process. The aforementioned principle is built on the basis of the principles of transparency and efficiency, as they ensure that those interested in the process, mentioned process, thus account for one of the maxims that are formulated in the field of government procurement, which consists of in which nothing can be left to improvisation, except this one, the situations that are built on the basis of the concepts of force majeure and the fortuitous event.

**Key Words:** Nature of the Contract, Characteristics, Training, Existence Requirements, Execution Requirements Principles, Planning Principle, State Contracting, Service Provision.

## INTRODUCCION

El problema que se pretende analizar en esta investigación que se realiza como requisito para optar al título de Especialización en Derecho Administrativo, es la etapa de planeación en la contratación estatal vigente de acuerdo al decreto 1082 de 2015 y demás concordantes.

Si bien es cierto que se ha intentado solucionar este percance en la administración Departamental, no ha sido suficiente, debido al número de procesos y hallazgos en estos por la deficiencia de control, llevando a que no haya doliente para que las cosas cumplan con altos estándares de elaboración y ejecución, que suscitan sanciones por parte de los entes de control tanto Departamental como Nacional.

Es de público conocimiento que en las últimas administraciones en el Departamento del Valle del Cauca, ha habido destitución de sus gobernantes, por sanciones de los entes de control, debido a la indebida contratación o porque no reúnen los requisitos exigidos, lo cual es reflejo de la no aplicación del principio de planeación.

El objetivo principal buscado es el de analizar el uso del principio de planeación de la contratación pública en Colombia de acuerdo a la última normatividad vigente y conocer el fundamento del principio de planeación de la contratación estatal.

Esta investigación se justifica porque si bien el principio de Planeación, es un principio creado por jurisprudencia se denomina como la piedra angular de la contratación estatal, pues

de esta se deriva el cumplimiento efectivo de la normatividad, eficacia y eficiencia en los manejos de los recursos públicos, repercutiendo en la sociedad.

La necesidad a satisfacer en el problema enunciado anteriormente, es analizar y evaluar el proceso de contratación estatal de la gobernación del valle del cauca, pues muchos municipios del departamento imitan el modelo y proceso de contratación de esta, ayudando con ello al despilfarro y hurto de los dineros públicos, pues aunado a la falta de conocimiento y competencias en las administraciones de municipios de baja categorías.

Durante la etapa de planeación, se debe trabajar mancomunadamente entre las diferentes dependencias de las entidades, sin esté se puede llegar a la nulidad en los procesos de contratación, sanciones de tipo penal, disciplinario y fiscal.

La entidad estatal es responsable principal de la calidad y veracidad de la información porque ella elabora, corrige, perfecciona y luego exhibe o publica, para lectura de los futuros oferentes y/o contratistas, los datos de los cuales se servirán. Algunos de estos son: Convocatorias, invitaciones públicas a participar, presupuesto de costos, estudios técnicos – suelos hidráulicos, prediales, etc., - análisis de oportunidad y conveniencia – que incluye un estudio especializado de riesgos, diseños, planos, proyecto de pliego de condiciones y pliego definitivo de condiciones.



# **1. ANALIZAR EL PRINCIPIO DE LA PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN EN COLOMBIA DE ACUERDO A LA NORMATIVIDAD VIGENTE Y A LA LEY 1882 DEL 15 DE ENERO DE 2018**

Para iniciar a desarrollar el principio de Planeación en la contratación estatal en Colombia, es preciso realizar un recuento sobre la evolución y origen, para ello es necesario remontarse a la Constitución Política de 1886, pues antes de esta se desplegaba un régimen de libertad el cual es asimilado como los contratos entre los particulares.

Además se debe tener en cuenta que la contratación estatal en el país ha tenido una evolución normativa en procura del mejoramiento de la participación y adjudicación de los contratos estatales, dando así desarrollo a la satisfacción social o el interés público, es por ello que a partir de ley la 80 de 1993 se suscitaron los principios que buscando garantizar la contratación Estatal con transparencia y en donde se pueda asegurar la participación de cualquier ciudadano.

## **1.1. LA CONTRATACIÓN ESTATAL Y DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN**

Para analizar debidamente la planeación inicialmente se define lo que es el contrato estatal, que según el artículo 1495 del Código Civil Colombiano es el "...acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas".

Vale decir que el contrato es un acto jurídico ya que es la manifestación de la voluntad de dos partes; por ello, es un acto jurídico de carácter bilateral. Como expresa Rico (2009):

Las voluntades de estas dos partes están orientadas a producir consecuencias jurídicas como lo es suscitar obligaciones, las cuales deben ser extinguidas por medio del ejercicio de

deberes que se contraponen a facultades obtenidos frente a la contraparte por medio del contrato (p. 15).

De acuerdo al artículo 32 de la Ley 80 de 1993, contrato estatal es: “todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades estatales a las 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...”.

Como puede observarse a partir de esta Ley surgen preguntas referentes al contrato estatal, lo que obliga direccionar la investigación a varias fuentes de doctrina y jurisprudencia para concretar exactamente la definición que ella no da. Por ejemplo, cuando nos damos cuenta que un contrato es estatal? La respuesta acorde sería, el que cumpla con: a) Cuando la ley expresamente lo anuncia, b) La ley no lo dice expresamente, pero expone que los litigios salidos de este contrato serán de la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa y c) la ley no lo dice expresamente el tipo de contrato, pero la jurisprudencia determinar que un contrato se trata de contrato estatal teniendo como punto de partida los elementos del contrato.

### **1.1.1 Definición del Principio de Planeación**

El principio de planeación no está definido exactamente en las normas que versan sobre contratación pública, este, tiene su fundamento jurídico en la Carta Superior en los artículos 209, 339 y 341, así como en el artículo 25 en los numerales 6, 7, 12, 13, y el numeral 3 del artículo 26, también en la Ley 80 de 1993 en su artículo 30 numerales 1 y 2 los cuales fueron reglamentados por el Decreto 1082 de 2015.

Aunque ha sido un principio tácito, la planeación en la contratación pública ha sido estudiada por la doctrina y la jurisprudencia, como Expósito-Vélez (2003), que expone:

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. La planeación se utiliza en todos los niveles del Estado para organizar la macro estructura de las naciones y su forma de cumplir con los fines previstos por ellas en beneficio de los administrados (p. 600).

También expresa este autor:

Básicamente puede definirse como una herramienta para la gestión contractual pública, que implica que todo proyecto que pretendan adelantar las entidades públicas debe estar precedido por estudios encaminados a determinar una viabilidad técnica y económica con ello se pretende dar aplicación a la racionalidad del gasto público en concordancia con las necesidades públicas en un momento determinado, razón por la cual, previamente a la ejecución de un contrato, la Administración debe efectuar los estudios de factibilidad, proyectos e investigaciones necesarios para determinar su conveniencia, necesidad, oportunidad y valor aproximado de acuerdo con la fluctuación y estado de mercado (Expósito Vélez, 2003, p. 588).

Al respecto la Corte Constitucional ha expresado:

El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos (Corte Constitucional colombiana, C-300, 2012, p. 45).

Otros autores como Solano expresa:

La planeación evidencia un accionar integrador sustentado en todos sus elementos. En materia contractual, está constituida como ya se esbozó, por una serie de pasos previos que la identifican y conciben un todo congruente, que sirven de base para impulsar cada una de las distintas actuaciones que le son pertinentes, las cuales deben desarrollarse con antelación al procedimiento de selección o la firma del contrato, según el caso, en función de preparación o formación de la voluntad administrativa (Solano, 2010, p. 180).

### **1.1.2 Evolución y origen de la contratación estatal en Colombia**

En 1887 el país adopta el Código Civil por los estados federados mediante la Ley 57, incorporando en los contratos del Estado como cláusula fundamental y a su favor, la penal pecuniaria (Arts. 1592 y ss); con la Ley 104 de 1892 se estipula un régimen especial de intervención en los contratos de construcción y operación, llamados contratos de concesión, de esta se destaca el surgimiento de la cláusula exorbitante como constitución de garantía en los contratos de concesión cuyo fin era que el contratista respondiera durante la aceptación y ejecución del contrato.

La Ley 53 de 1909 (Congreso de Colombia, 1909, Diario Oficial año XLV No. 13851, pág. 1), estableció dos tipos de caducidad: contractual, genérica y presunta; la primera refiere las causales pactadas previamente en el contrato y la segunda, derivada de un incumplimiento del contratista. De aquí en adelante surgieron leyes las cuales lograron conformar el marco legal para los contratos de obras públicas entre ello hacemos referencia a la Ley 110 de 1912 (Congreso de Colombia, Diario Oficial año XLIX No. 14845. P.1), ley 130 de 1913 (Congreso de Colombia, Diario Oficial año L.N. 15123, 1914. P. 1), ley 63 de 1921 (Congreso de la República, Diario Oficial 180052, 1921, p. 1) y 106 de 1931 (Congreso de la República, Diario Oficial No. 21825, 1931, p. 1), y Código Administrativo Ley 167 de 1941 (Congreso de la República, Diario Oficial No. 24053, 1942, p. 1), el estatuto de contratos interadministrativo decreto 550 de 1960 (Presidencia de la República, Diario Oficial No. 30186, 1960, p. 1), primer estatuto contractual Ley 28 de 1974 (Congreso de la República, Diario Oficial No. 34244, 1975, p. 1), ley 19 de 1982 (Congreso de la República, Diario Oficial No. 35937, 1982, p. 7).

Ésta última Ley, fija los cimientos en la Contratación estatal en Colombia pues en este se señala expresamente cuales son los contratos que tienen carácter de Públicos o administrativos y cuáles de carácter privado, posteriormente llega la que a título personal consideramos es la biblia de la Contratación Ley 80 de 1993 (Congreso de la República, Diario Oficial No. 41.094, 1993, p. 1) el tercer estatuto de la contratación estatal en Colombia.

La Ley 1150 de 2007 (Congreso de la República, Ley 1150, 2007) el cual buscaba la modernización de la contratación estatal incluyendo la selección abreviada, la subasta inversa y la creación del Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP- conocido como Colombia compra eficiente.

Finalizando el recorrido en el decreto 1080 de 2015 (Presidencia de la República, Diario Oficial No. 49523, 2015, p. 1396) el cual recoge la ley 80 y 1150, agrupando en un solo estatuto toda la normativa referente a los diferentes modalidades de la contratación pública en Colombia.

La Ley 80 de 1993 nominó y tipificó una serie de principios aplicables a la gestión contractual del estado, los cuales cuentan con un desarrollo y una regulación especial en la propia ley. Uno de aquellos principios que rigen la contratación estatal es el de la planeación el cual, si bien no fue nominado como tal expresamente en el Estatuto General de la Contratación, se desprende con absoluta claridad de algunas de las disposiciones allí contenidas, así como de la propia normatividad constitucional y de las reglas previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De manera general, el principio de la planeación hace referencia a aquellas actividades que deben realizar las entidades del estado antes de adelantar un proceso de contratación encaminadas a determinar, de forma precisa, la necesidad pública que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con cargo a los cuales ejecutará el contrato, todo lo cual tiene como fin último satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.

Así, como expresa Amaya (Amaya, 2016):

...el principio de la planeación, de cara a la gestión contractual del estado, se materializa en que el actuar de las entidades públicas sea coordinado —por oposición a lo improvisado—, lo cual se compendia en una serie de disposiciones legales y reglamentarias que imponen un determinado comportamiento a cargo de las entidades del estado, concretamente, en lo que tiene ver, por ejemplo, con la apropiación de los recursos necesarios para el pago de las obligaciones derivadas de un contrato estatal, la elaboración de estudios previos con la finalidad de determinar con precisión la necesidad pública a satisfacer y el objeto a contratar, la elaboración de estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto a contratar, así como la elaboración de pliegos de condiciones que contengan reglas claras y objetivas tendientes a lograr la selección de la oferta más favorable para la administración, entre otras (p. 4).

Las disposiciones normativas anteriores deciden una cadena de acciones que las entidades del Estado tienen que efectuar con antelación a realizar un proceso de contratación, tal como explica el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en numerosos pronunciamientos y particularmente en la Sentencia del 3 de diciembre de 2007 (Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, 2007, pág. 13), al indicar: “el cumplimiento al principio de la planeación constituye un deber en cabeza de la administración pública, en tanto y cuanto se corresponde con los deberes que tiene el estado relacionados con una correcta administración de los recursos públicos y el buen desempeño de las funciones públicas”.

Después de ver la evolución entraremos a estudiar el Principio de Planeación en el país.

### **1.1.3 Principio de Planeación en Colombia en la contratación**

La planeación es un aporte de las disciplinas sociales en el campo de la organización del trabajo y de la administración de recursos (Mondy y Noe, 2005) que se ha incorporado al Derecho, a través de las nociones de planeación y planificación, principales elementos técnicos planteados en la Ley 80 de 1993, traídos de las ciencias de la administración y de la ingeniería industrial (Meyers y Mathewp, 2006).

También es uno de los pilares de la administración pública por objetivos y del control, que hace parte de las actividades de ejecución, evaluación y corrección que en la práctica significa cumplir los objetivos de un proyecto, hasta ver agotada la meta.

Para Amaya (2016):

el principio de planeación es un deber para los funcionarios o servidores públicos en quien recae contratación estatal, es decir, en cuanto a su aplicación en la entidades del estado; Es un mandato optimizador de la actividad contractual y como un deber a cargo de la administración en su preparación (p. 12).

El principio de planeación es el resultado de una integración puntual y sistemática de los demás mandatos optimizadores tipificados en el corpus jurídico de la contratación estatal, en cuya correcta aplicación se consolidaría e identificaría la necesidad social a proveer con ocasión del contrato, que se transmutaría en la definición, delimitación y determinación del objeto que lo motivará.

La inobservancia del Principio de Planeación posiblemente configura una causal de nulidad del contrato, tal como lo ha advertido las sentencias del Consejo de Estado, igualmente genera un Desgaste a la administración y por ende la ineficacia e ineficiencia, incumpliendo el deber establecido en la Constitución y la Ley.

Para el Consejo de Estado (2014):

no toda deficiencia en la etapa planeación del negocio jurídico estatal conduce inexorablemente a la nulidad del contrato por ilícito de su objeto, toda vez que las falencias que produce esta macula en el contrato de la administración son aquellas que desde el momento de su celebración ponen en evidencia que el objeto contractual no podrá ejecutarse o que su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros o que los tiempos de ejecución acordados no podrán cumplirse y por ende habrá de sobrevenir el consiguiente detrimento patrimonial de la entidad contratante por los sobrecostos en que habrá de incurrir por el retardo (párraf. 102).

Finalmente y exponiendo lo que dice la Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C (2014):

...jamás debe confundirse el objeto del contrato con el objeto de la obligación puesto que el contrato, es el derecho de interés que en materia de la regulación mediante el respectivo negocio jurídico, que la obligación no es otra cosa que la conducta comisiva u omisiva que el deudor debe desplegar en favor del acreedor. El contrato es un acuerdo entre dos o más partes para construir, regular, o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial (Radicación: 66001-23-31-000- 1999-00435-01 (24.809), p. 23)

El principio de planeación en los contratos estatales debe ser considerado como un deber para las administraciones y entes estatales, pues estos deberían ser negocios milimétricamente diseñados y pensados de acuerdo a las necesidades y prioridades del interés público, igualmente, el cumplimiento de este principio permite hacer efectivo los principios de economía y eficiencia previstos en la Constitución Política de Colombia y en



la Ley 80 de 1993. Autores como Silva Tenorio (2019) indica que “la contratación estatal no puede ser improvisada y el incumplimiento a este genera la nulidad absoluta del contrato” (p. 32).

## **2. FUNDAMENTO DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.**

El artículo 250 Superior, ordenó al Congreso expedir el Estatuto de Contratación a nivel Nacional. Es indispensable aclarar que no estableció bases para la expedición de la ley de contratación estatal. La Ley 80 de 1993, que posteriormente fue modificada por la Ley 1150 de 2007, dando cumplimiento al mandado, estipuló en el artículo 1º: “La presente Ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales”.

Lo que significa que no es un estatuto reglamentario, sino de principios, aunque a partir del artículo 24 indica cuatro principios que debe contener la contratación estatal (economía, transparencia selección objetiva y responsabilidad), que claramente se ve que no son los únicos, puesto que en todo el ordenamiento jurídico existen otros principios.

Se puede ver como estipula el artículo 23 de la Ley 80 de 1993:

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 administrativo.

En cuanto a la función administrativa el artículo 209 superior, señalando los principios orientadores de ésta, como son: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Además el artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso enlista los principios que regulan

las actuaciones y procedimientos administrativos, entre los que se encuentra por supuesto la contratación estatal, la cual es una de las principales y fundamentales funciones de la administración, tal como expone la Corte Constitucional:

Dentro de la autonomía de la voluntad que tiene la administración para contratar, es necesario precisar que como función administrativa que ejerce, constituye una función reglada, lo que significa que debe someterse estrictamente a las estipulaciones legales sobre el particular, para la búsqueda del logro de las finalidades estatales mencionadas. Por consiguiente, el grado de autonomía que tiene la autoridad administrativa se ve ostensiblemente limitado frente a las reglas del derecho público, en materia de contratación. Así, la decisión de contratar o de no hacerlo no es una opción absolutamente libre sino que depende de las necesidades del servicio; de igual modo, la decisión de con quién se contrata debe corresponder a un proceso de selección objetiva del contratista, en todos los eventos previstos en la ley; y tampoco pueden comprender el ejercicio de funciones públicas de carácter permanente, de manera que, la relación jurídica con quien se contrata es totalmente distinta a la que surge de la prestación de servicios derivada de la relación laboral y de los elementos propios del contrato de trabajo. Las estipulaciones sobre el precio, el plazo y las condiciones generales del contrato no pueden pactarse en forma caprichosa ya que deben ajustarse a la naturaleza y finalidad del contrato y a las que resulten más convenientes para la entidad estatal (Sentencia C-154, 1997, p. 23).

Misma sentencia que habla de otros principios como: principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que gobiernan la función administrativa en general. Destacable es que hay otra serie de principios tácitos tanto legales, como jurisprudenciales como es el principio de planeación.

Este principio, tiene una ajustada relación con principios como el debido proceso y el de legalidad, fundamentales a la hora de planificar contratos, proyectos, planes y metas en cumplimiento de la función administrativa de las entidades del Estado.

De acuerdo con el Consejo de Estado:

Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es

inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de 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 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 2012, p. 89).

Como explica Santofimio Gamboa (2009):

Del estudio de los componentes normativos del principio de la planeación deducimos que el legislador les indica con claridad a los responsables de la contratación estatal en el derecho colombiano ciertos parámetros que deben observarse para satisfacer ampliamente el principio de orden y priorización en materia contractual. En este sentido, observamos en la ley de contratación parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia que deben observarse previamente por las autoridades para cumplir con el principio de la planeación contractual. Se trata de exigencias que deben materializarse con la debida antelación a la apertura de los procesos de escogencia de contratistas (p. 42).

Vale destacar que lo anterior fue inmerso en la Ley 1437 de 2011.

Ahora, la relación del principio de planeación con los siguientes principios contenidos en el Artículo 209° de la Constitución Política de Colombia es como sigue:

1) Eficacia: La eficacia se convierte en una debida planeación porque busca que se den los resultados deseados y se ejecuten las obras, servicios o bienes contratados. Como expresa Suárez Tamayo (2010) : “la planeación busca conseguir a eficacia en la contratación estatal, que los contratos realizados logren su fin, así las autoridades pueden remover de oficio obstáculos formales para evitar decisiones inhibitorias” (p. 41).

2) Economía: Este principio tiene una estrecha relación con el Artículo 25° de la Ley 80 de 1993 y con la Ley 1437 de 2011, artículo 3°, numeral 12, según Gómez Lee (2015) que “asocia la noción de economía con austeridad, la eficiencia con mejora del tiempo y la ejecución de recursos con altos estándares de calidad” (p. 219) y además, expresa “la Ley 80 de 1993 que el principio de economía, evidentemente refleja el principio en la planeación eficiente y eficaz de cada una de las etapas de proceso”.

En referencia el Consejo de Estado (2007) explica: “De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas, que generan situaciones contrarias a la ley (Fallo 31447).

Resulta evidente que el principio de planeación está ligado al principio de economía, pero de igual forma, presente de manera tácita en toda la Ley 80 de 1993, ya que busca garantizar escoger de manera idónea a los contratistas, determinando de manera clara los aspectos regulatorios de celebración, ejecución y liquidación de un acto contractual, fruto de un análisis organizado en el cual no cabe la improvisación.

3) Celeridad: Este principio supone que las autoridades deben impulsar de manera oficiosa los procedimientos, a fin de suprimir trámites inútiles o innecesarios, es decir, deben tener iniciativas que propendan por unas actuaciones eficientes o económicas (Suárez Tamayo, 2010, p. 40).

Lo anterior significa que la planeación de los contratos estatales debe darse de una manera adecuada en cada una de sus etapas, trámites y procedimientos, para que se realicen sin distorsiones y en el tiempo indicado.

4) Publicidad: Este principio obliga a los entes estatales a difundir e informar las decisiones y lo que las motivan, tanto para interesados como para la ciudadanía en general, para que se conviertan en obligatorias y controlables.

Generalmente se considera que el principio de publicidad y la planeación no están ligados directamente, pero si están relacionados, pues hay fases del proceso que deben ser dadas a conocer a la ciudadanía en general, lo que implica un tiempo de planeación.

Vale destacar que estos dos principios están relacionados, ya que estos siempre desembocan en el principio de transparencia, lo que supone dar garantía de imparcialidad y objetividad, dando la seguridad de igualdad en las oportunidades cuando de escoger a los contratistas se refiere.

Como corolario se puede decir que el principio de planeación se aplica indispensablemente en todas las actividades de todo el estamento administrativo estatal, convirtiéndose en eje fundamental de la contratación, siendo imprescindible que la función administrativa se guie por los principios Constitucionales y legales en cada etapa de su desenvolvimiento.

## CONCLUSIONES

La planeación es uno de los pilares de la administración por objetivos y con control, que hace parte de las actividades propias del diseño, ejecución, evaluación y corrección de proyectos, que en la práctica implica cumplir con los objetivos de un proyecto hasta ver cumplida la meta, que es la realización en tiempo de la obra pública, acorde con lo pactado y en términos ajustados al presupuesto.

La ausencia de planeación permite un uso inadecuado de los recursos públicos por desconocimiento de las necesidades de las comunidades y los medios con los que se cuenta. Es un asunto previo a la contratación con el Estado, es decir que sirve de prólogo a la misma, pero que también va paralelo al desarrollo y entrega a satisfacción de las obras contratadas, pero también es el inicio con respecto a la obra terminada, ya que entra a fungir un papel la garantía de la obra terminada, que consiste en la durabilidad en condiciones de funcionamiento adecuado, sostenibilidad económica e incluso para minimizar lo que el desarrollo industrial de la obra pública genera como impacto ambiental y social, son aspectos que se deben contemplar en el correcto empleo de los recursos públicos.

Existe una relación entre planeación y Derecho, cuando se trata de contratación pública, pues tiene que ver con las finanzas públicas, la participación ciudadana, el uso de los mecanismos de control que tiene la ciudadanía para elegir sus representantes y hacerse partícipe de las decisiones, de los planes de gobierno y los mecanismos constitucionales

para exigir que se cumpla con los planes de desarrollo a los que se han comprometido los gobernantes a nivel local, regional y nacional.

Así, es imperativo, la ley tiene un rol muy importante para hacer cumplir las políticas del Estado en materia de contratación y para ello es vital la planeación, puesto que es la acción técnica y legal de contratar y de hacer administración de las obras públicas, para que ellas se puedan costear, realizar y mantener. Por todo ello, es vital la aplicación de los principios constitucionales, por expresa remisión legal consagrada en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993.

La inexistencia de planeación va contra la esencia misma del interés general, con consecuencias onerosas y muchas veces funestos , no sólo para la realización efectiva de los propósitos pactados, sino también por la protección del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está comprometido en todo contrato estatal, y con miras a no faltar al principio de legalidad.



## Referencias Bibliográficas

Amaya, L. (2016). *Universidad del Rosario*. Recuperado el 13 de Octubre de 2018, de La Violación al principio de planeación en la contratación estatal:

<https://www.urosario.edu.co/Revista-Nova-Et-Vetera/Vol-2-Ed-16/Omnia/La-violacion-al-principio-de-la-planeacion-en-la-c/>

Congreso de Colombia. (1909). *Ley 53* . Santa Fe de Bogotá: Diario Oficial año XLV No. 13851.

Congreso de Colombia. (1912). *Ley 110*. Santa Fe de Bogotá: Diario Oficial año XLIX No. 14845.

Congreso de Colombia. (1913). *Ley 130* . Santa Fe de Bogotá: Diario Oficial año L.N. 15123, 1914.

Congreso de la República. (1921). *Ley 63* . Santa Fogotá: Diario Oficial año LVIII. No. 18052, p. 1.

Congreso de la República. (1941). *Ley 167*. Santa Fe de Bogotá: Diario Oficial No. 24835.

Congreso de la República. (1974). *Ley 28* . Santa Fe de Bogotá: Diario Oficial No. 34244.

Congreso de la República. (1982). *Ley 19* . Santa Fe de Bogotá: Diario Oficial No. 35937.

Congreso de la República. (1993). *Ley 80*. Bogotá D.C.: Diario Oficial 41.094.

Congreso de la República. (2007). *Ley 1150*. Bogotá: Diario Oficial No. 46.691.

Congreso de la Reública. (1931). *Ley 106*. Santa Fe de Bogotá: Diario Oficial No. 21825.

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. (2007). *Expediente No. 24715*.  
Bogotá: MP. Ruth Stella Correa.

Presidencia de la República. (1960). *Decreto 550*. Santa Fe de Bogotá: Diario Oficial No. 30186.

Presidencia de la República. (2015). *Decreto 1080*. Bogotá: Diario Oficial No. 49523.

Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Seccion Tercera Subseccion C  
Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa Bogotá D.C., veinte (20) de octubre de dos mil catorce (2014). Radicación número: 66001-23-31-000-1999-00435-01(24809)

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/159/S3/66001-23-31-000-1999-00435-01\(24809\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/159/S3/66001-23-31-000-1999-00435-01(24809).pdf)

Corte Constitucional, Sentencia C-300/12. Referencia: expediente D-8699. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012)

Corte Constitucional, Sentencia C-154/97. Referencia: Expediente D-1430. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara. Santafé de Bogotá D.C., diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997).  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-154-97.htm>

Expósito Vélez, J.C. (2003). *La configuración del Contrato de la Administración Pública en derecho colombiano y español*. Bogotá D. C. ; Universidad Externado de Colombia

Gil Botero. E. (2015). *Tesoro de Responsabilidad Contractual de la Administración Pública*. (Tomo I). Bogotá D.C. Temis.

GÓMEZ LEE, I.D. (2015). *El Derecho de la Contratación Pública en Colombia, Aspectos Relevantes para Determinar la Responsabilidad y Conocer los Riesgos*, Segunda edición. Bogotá : Legis.

- Rico Puerta, L. A. (2009). Teoría general y práctica de la contratación estatal. 6ª. Edición. Bogotá: Editorial Leyer.
- Santofimio Gamboa. J.O. (2009) Aspectos relevantes de la reciente reforma a la Ley 80 de 1993 y su impacto en los principios rectores de la contratación pública. En Contratación estatal. Estudios sobre la reforma contractual. Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009, p. 42-43
- Silva Tenorio, J. F. (2019). Contratación estatal. Del principio de planeación en el sistema de compras públicas en Colombia: una visión multidisciplinaria. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.
- Solano Sierra, J.E. (2010). Contratación administrativa. (4ª ed.). Bogotá D.C. Ediciones Doctrina y Ley Ltda..
- SUÁREZ TAMAYO, D. (2010) “Temas en contratos Estatales”. Artículo “Fundamentos Constitucionales, Principios y Reglas de interpretación de la Contratación estatal en Colombia”. Biblioteca Jurídica Diké e Instituto Colombiano de Contratación Estatal y Servicios Públicos INCOES.