

## **Evolución del Principio de planeación en Colombia y su inaplicabilidad en la contratación estatal**

Autores:

Yineth Eliana Rodríguez Castiblanco

### **Resumen**

En el presente artículo se dará a conocer la evolución y análisis desde la falta de aplicabilidad por parte de las entidades públicas del principio de planeación en los distintos procesos contractuales, de esta manera se efectuó un estudio sobre la eficiencia de la nueva política para la contratación, con el objetivo de determinar si se garantiza la aplicabilidad del mencionado principio en la contratación estatal.

Por lo anterior, se realizó consulta en diferentes plataformas información tales como JSTOR, eLibro.net, EBSCOhost, paginas como Legis Ámbito Jurídico, Jurisprudencia, documentos CONPES y Repositorios de Universidades, generando tres categorías de análisis que permitieron revisar la evolución de un lado, los principales factores de quebrantamiento del principio de planeación y la garantía de este en la nueva política en contratación.

### **Palabras Clave**

Constitución política, principios, valores, planeación, evolución, entidades públicas, contratación estatal, fines del estado.

### **Abstract**

In this article, the evolution and analysis will be made known from the lack of applicability by public entities of the planning principle in the different contractual processes, in this way a study was carried out on the efficiency of the new contracting policy, in order to determine if the applicability of the aforementioned principle in state contracting is guaranteed.

Due to the above, information was consulted on different platforms such as JSTOR, eLibro.net, EBSCOhost, pages such as Legis Legal Area, Jurisprudence, CONPES documents and University Repositories, generating three categories of analysis that allowed reviewing the evolution of one side, the main factors of violation of the principle of planning and the guarantee of this in the new contracting policy.

### **Keywords**

Political constitution, principles, values, planning, evolution, public entities, state contracting, purposes of the state.

### **Introducción**

Con la (Constitución Política, 1991), se establece en Colombia una serie de fundamentos constitucionales, principios y valores, comunes en un Estado Social de Derecho, además se imparten directrices normativas que regulan o reglamentan los contenidos de la Carta, como lo es la Ley 80 de 1993, que sin duda ha sido un avance revelador de la rama legislativa.

En ese sentido, el Estatuto General de Contratación tiene sus cimientos en unos principios que son la base fundamental de la contratación, en los cuales encontramos: la transparencia, la economía y la responsabilidad, principios íntimamente ligados al principio de planeación, el cual, no se encuentra plasmado en dicho estatuto, por lo que ha sido desarrollado a través de la jurisprudencia y doctrina, siendo desconocido en oportunidades por las entidades en las etapas contractuales.

En términos de la (Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente) el principio de planeación, es entendido como el compromiso que le asiste a las entidades para desarrollar documentos técnicos, jurídicos y financieros serios, claros y completos que justifiquen el inicio de un proceso y en consecuencia la realización de un contrato estatal, cuya finalidad no es otra distinta que satisfacer una o varias necesidades de la

administración, previamente identificadas y que además, se permita con ella la aplicación de todos los criterios para la selección objetivo, buscando siempre que la oferta cumpla con unos requisitos mínimos establecidos y que resulte más favorable a la entidad, permitiendo aprovechar de manera eficiente los recursos estatales.

Es claro que, en Colombia, se denota la falta de planeación en distintos escenarios de la contratación, a pesar que el Gobierno ha desplegado infinidad de acciones tendientes a contrarrestar y fortalecer el ordenamiento jurídico en materia de contratación.

Debido a lo anterior, se identifica la necesidad de efectuar un análisis desde la evolución del principio de planeación, identificando como la inobservancia de este principio por parte las entidades públicas está afectando la contratación estatal y de esta manera el ordenamiento jurídico, principio que no tiene un fin diferente al de encaminarse a la satisfacción de necesidades previamente identificadas por el administrador, por lo que surge el interrogante de si ¿Tiene eficiencia la implementación de la nueva política para la contratación pública en Colombia, en lo que corresponde a garantizar la aplicación del principio de planeación en la contratación?

En el desarrollo del presente artículo se dará a conocer la evolución y análisis desde la falta o inadecuada aplicabilidad por parte de las entidades públicas del principio de planeación en la contratación estatal.

Así las cosas, se plantea como objetivo realizar un estudio sobre la eficiencia de la nueva política para la contratación, con el fin de determinar si se garantiza la aplicación del principio de planeación. Para lo cual, se proponen dos objetivos específicos los cuales enmarcan determinar el desarrollo del principio de planeación en la Contratación Pública y comprobar cómo la implementación de la nueva política es la solución para garantizar el principio de planeación.

## **Metodología**

Con el propósito de dar alcance a los objetivos establecidos se definió la realización de un estudio de tipo cualitativo como lo menciona (Hernández, Fernández, Batista Lucio, 2014) se relaciona con las revisiones documentales y análisis, lo que comprende examinar y describir para llegar a posturas teóricas. Es por ello que se acoge un enfoque de investigación documental que tal y como lo define (Bernal, 2010): “consiste en un análisis de la información escrita sobre un determinado tema, con el propósito de establecer relaciones, diferencias, etapas o posturas del estado actual del conocimiento respecto al tema objeto de estudio” (2010, pág. 111).

Razón por la cual, se realizó búsqueda en bases de datos de mayor consulta como JSTOR, eLibro.net, EBSCOhost, vlex Colombia, Google académico, así como en páginas WEB tales como revistas, jurisprudencia, páginas y Repositorios de Universidades.

Como parte del desarrollo metodológico se establecieron criterios de selección como documentos consultados entre ellos artículos de procesos investigativos terminados, tesis de grado, libros electrónicos y físicos, documentos oficiales en los cuales se enmarcan leyes, decretos, resoluciones y jurisprudencia aplicable a la temática, también debían tener relación estrecha con las palabras claves definidas: Constitución política, principios, valores, planeación, evolución, entidades públicas, contratación estatal, fines del estado.

A partir de la consulta realizada, se permitió definir las categorías de análisis así:

1. Evolución del principio de planeación en la contratación estatal
2. Factores que influyen en la inaplicabilidad del principio de planeación
3. Incidencia de la nueva política una solución para garantizar el principio de planeación.

Una vez elaborada la lista de categorías, de acuerdo a lo manifestado por (Ferreiro Gravié, 2017) es necesario elaborar un ensayo académico o un resumen que identifique lo más importante a partir de la revisión realizada, y el cual sintetiza la posición que asume el

investigador (Pág. 252), en consecuencia, con la información encontrada se realizó el proceso de construcción de la postura teórica que se asume al interior de este texto, partiendo de los diversos planteamientos de los distintos autores y referentes encontrados en las fuentes consultadas.

## **Discusión y resultados**

### **1. Evolución del principio de planeación en la contratación estatal**

Para tener un panorama claro sobre el principio de planeación, empezaremos por determinar su definición, la cual, es entendida de manera general, como un término aplicable en muchos ámbitos de la vida, ya que nos lleva a escenarios que van desde la planeación para establecer un proyecto de vida, hasta abarcar la planeación en el marco estratégico, metodológico, institucional, contractual etc". Para (Castillo Murillo, 2018), podría decirse que, para todos los escenarios posibles, la planeación es la preocupación por el futuro y los medios efectivos para conseguirlo.

Para el Diccionario de la Real Academia Española, (2022) la planeación ha sido definida como "1. f. Méx. planeamiento.", que a su vez es definida como "1. m. Acción y efecto de planear (ll trazar un plan)."; "1. tr. Trazar o formar el plan de una obra. 2. tr. Hacer planes o proyectos."

Teniendo en cuenta lo mencionado, podemos empezar a mirar, cómo el ordenamiento jurídico colombiano ha definido y abordado el principio de planeación. En este contexto tenemos que partir de la "Constitución Política de 1886, se empieza a tratar el principio, pues antes de esta se desplegaba un régimen de libertad el cual es asimilado como los contratos entre los particulares" (Becerra Lucumí, 2019).

Con la Constitución Política de (1991), partiendo del acatamiento de los fines esenciales del Estado enunciados en la misma, se crea el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, dando origen a la Ley 80 de 1993, dicha norma consignó todo lo

conocido como contratación estatal, así mismo se registró en esta Ley los principios rectores que guiarán todas las actuaciones tendientes a la iniciación de un proceso contractual.

Con el pasar de los años y ante el comportamiento contractual de las entidades públicas, y los vacíos existentes, la Ley 80 ha sido modificada en diferentes oportunidades, siendo el más importante cambio el establecido en la Ley 1150 de 2007, donde se establecen directrices para garantizar la eficiencia, transparencia y se dictaron otras disposiciones.

Sin embargo, ante la presencia de muchas fallas que obedecían a falta de observación y aplicación de un principio no descrito en la Ley 80, y que se deriva de otros principios o de los requisitos que se deben cumplir para iniciar un proceso contractual, surge el principio que conocemos por planeación.

Por su parte, en el 2011 es creada la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente a través del Decreto 4170, entidad que se ha constituido como un canal de comunicación entre la administración, Ley 80 y particulares, al dar mayor claridad frente a los avances normativos y jurisprudenciales en contratación estatal.

En tal sentido, la plataforma de Colombia Compra Eficiente (2016) ha indicado que “La planeación requiere de la Entidad Estatal un proceso encaminado al conocimiento del mercado y de sus partícipes para utilizar sus recursos de la manera más adecuada y satisfacer sus necesidades generando mayor valor por dinero en cada una de sus adquisiciones”. (Jauregui Filippo et al., 2018)

De manera general, y coincidiendo con (Jauregui Filippo et al., 2018) el principio de la planeación se entiende como las actividades adelantadas por las instituciones públicas al momento de adelantar un proceso contractual, con el objetivo de identificar, la necesidad o necesidades que la administración intenta satisfacer, utilizando los dineros públicos de manera oportuna y eficiente.

Por su parte, encontramos un principio de planeación no definido tácitamente en el ordenamiento jurídico, siendo tratado de manera doctrinal y jurisprudencial, obteniendo su fundamento en la Constitución conforme a lo manifestado por el Consejo de Estado en 2006 y 2012, al respecto se ha indicado:

El “principio de planeación carece de consagración normativa expresa en el Derecho positivo colombiano, su contenido y alcances bien pueden delinearse como consecuencia de la hermenéutica armónica de un conjunto de disposiciones de rango tanto constitucional en los artículos 2, 209, 339 a 353 de la Carta Política como legal artículos 25 (numerales 6, 7 y 11 a 14) y 26 (numeral 3) de la ley 80 de 1993”. (Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, 31 de agosto de 2006) (Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, 28 de marzo de 2012).

(Expósito Vélez, 2005) ha indicado que el principio de planeación se constituye en un instrumento para la gestión, el cual implica que, todo proceso que se pretenda desarrollar deba estar antecedido por documentos técnicos, jurídicos y financieros, donde se pueda comprobar la viabilidad del mismo, por lo que se podrá “dar aplicación a la racionalidad del gasto público” (Arana Muñoz, Delpiazco Rodríguez, Rodríguez Huertas, Castaños Guzmán, Rodríguez Martín, 2017) (Pág. 401) De modo que, anticipadamente a la ejecución de un contrato, existe la obligación de contar una serie de documentos indispensables para establecer la conveniencia, necesidad, racionalidad, oportunidad y valor teniendo en cuenta las condiciones del mercado (Pág. 588, 2005)

En términos del mismo autor, la planeación es entendida como un concepto del Estado Social de Derecho, fundamental para garantizar la legalidad y el interés general, columnas fundamentales dentro de la sociedad actual. Además, indica que el termino es utilizado en todos los niveles del Estado, con el fin de organizar su estructura y darle forma al cumplimiento de los fines definidos para el beneficio de las sociedad.

En ese orden, “este principio tiene fundamento genérico e histórico profundo, el cual ha hecho que las diferentes actividades desarrolladas por los Estados, especialmente la contratación pública, lo tomen como un parámetro rector del control y organización tanto en lo económico como en lo logístico, aspectos que determinarán el buen funcionamiento de la sociedad y del Estado mismo” (Expósito Vélez, 2005, pág. 600 a 601), como se citó en (Sentencia de 19 de julio de 2001, Exp. 12037, MP. Alier Eduardo Hernández Enrique Consejo de Estado, sección tercera, Auto de 6 de abril de 1987, M.P. Julio Cesar Uribe Acosta).

Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

“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, C-300/2012, p. 45).

Por su parte, con el Estatuto de Contratación “se introdujo un cambio sustancial en la regulación normativa de la contratación estatal en Colombia. Así, contrario al régimen anterior excesivamente reglamentario contenido en el Decreto Ley 222 de 1983, la Ley 80 de 1993 fue concebida como una ley de principios orientadores de la gestión contractual del estado, a tono con la realidad del país ante el surgimiento del Estado Social de Derecho implementado con la Constitución Política de 1991” (Amaya, 2016).

Para Amaya, (2016) el estatuto de contratación estatal nombró y reglamentó diferentes principios ajustables a los objetivos de la contratación pública. Uno de ellos, es el principio de

planeación, el cual, de cara a las actividades contractuales, el actuar de las entidades se da bajo la coordinación, sin incurrir en la improvisación.

De la misma forma, manifiesta Iriana, (2014) que existe un sin número de normas tendientes a reglamentar la contratación pública como por ejemplo, el artículo 25 de la Ley 80, el cual se ocupa del principio de economía, norma que es posteriormente modificada por la Ley 1474 de 2011, en su artículo 87, maduración de proyectos, indicando que se debe cumplir ciertas cargas al interior de la administración para concretar la necesidad, oportunidad y pertinencia de determinado proceso contractual, como mecanismo idóneo el cumplimiento de metas de una entidad.

La Ley 80, en el artículo 26 menciona el principio de responsabilidad en la contratación pública, insinuando (Iriana, 2014) que la planeación debe ser tomada desde la etapa precontractual, lo que quiere decir que, se debe tener claridad previamente al inicio de cualquier proceso contractual, determinando que se necesita y cuál sería el recurso disponible para garantizar que ciertamente el objeto a convenir supla la privación de alguna necesidad. A lo antes mencionado se suma lo indicado en la Ley 1150 de 2007, artículo 8, al referirse el compromiso que tienen las entidades públicas de publicar la información contractual (prepliegos y los estudios previos que justifican la necesidad de contratar).

En el mismo texto, menciona Irina, (2014) la existencia de otras normas como el Documento CONPES 3714 de 2011 expedido por el Departamento Nacional de Planeación, (2011), que a su vez, menciona el manejo del riesgo como el que surge desde la etapa inicial (planeación) hasta la terminación del plazo estipulado, liquidación y el vencimiento de las garantías de calidad o la disposición final del bien, renunciando a distintas circunstancias, para enfocarse exclusivamente en la solución de las necesidades que pretende satisfacer, a lo cual se suma el artículo 5 de la norma en comento, que modifica la noción de selección objetiva

establecida en el artículo 29 del estatuto contractual, entendiéndose como aquella oferta de la cual se obtienen mejores ventajas.

Por su parte, la Ley 1474 de 2011, estableció estrategias para combatir la corrupción en la contratación estatal, entendiéndose un dinamismo global, que asigna la obligación a cada estado de establecer estrategias y mecanismos para combatir las distintas situaciones que se presentan frente a la corrupción. Por tal razón distintos países se sumaron a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y a la cual Colombia se adhiere mediante la (Ley 970 de 2005), norma que establece entre otros aspectos el régimen de inhabilidades, la responsabilidad fiscal y disciplinaria etc., aspectos que no son alejados del principio de planeación, pues garantizan y fortalecen a nivel institucional la utilización del mismo.

Así las cosas, con la expedición del Decreto 1510 de 2013, "Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública". Si bien es cierto, no habla directamente del principio de planeación, este les imprime el deber a las entidades de presentar anualmente documentos tales como el plan de adquisiciones, estudios previos y/o del sector, el cumplimiento de métodos de planificación, contratación y ejecución, "atendiendo el criterio de que planear es anticipar lo que va a suceder". (Iriana, 2014)

"Plan Anual de Adquisiciones", establecido como "un instrumento de planeación contractual que las entidades estatales deben diligenciar y actualizar en los términos del presente decreto", (Decreto 1510 de 2013) artículo 3, el cual debe ser publicado los primeros tres meses de cada vigencia, sin ser obligatorio en su cumplimiento, siendo necesario actualizarlo por lo menos una vez como mínimo en el año, Gómez Lee, (2013) cuando: "i) haya ajustes en los cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de los recursos, ii) para incluir nuevas obras, bienes y/o servicios; iii) excluir obras, bienes y/o servicios; o iv) modificar el presupuesto anual de adquisiciones". En síntesis, lo que busca esta herramienta es prever todos los procesos necesarios en búsqueda de la satisfacción de

necesidades de la administración, de esta manera se vela por el acatamiento y garantía de la planeación.

Por lo anterior, se comparate lo manifestado por Iriana, (2014) al indicar que, con la creación de documentos estandarizados, manuales y guías por parte de Colombia Compra Eficiente, se avanza sobre el afianzamiento de un razonamiento que busca encontrar soluciones a las necesidades de la administración, creando así, mecanismos para el fortalecimiento de la planeación y de la actividad administrativa contractual, que a su vez facilitan las gestiones de la administración evitando o reduciendo hechos de corrupción.

De otro lado, mediante la (Ley 152 de 1994), menciona distintos principios rectores de la planeación en contratación, en los que se destaca: autonomía, ordenación de competencias, coordinación, proceso de planeación etc, los cuales son aplicables al interior de cada entidad pública y a lo largo de la gestión contractual.

Sumado a lo anterior y conforme a lo manifestado por (Pemberthy Lopez, 2021) el principio de planeación se le asignan otros principios conforme a la Ley colombiana, en los cuales se enmarca: 1. la autonomía, entendida como el ejercicio libre de funciones en materia de planeación que tienen las entidades estatales; 2. Ordenación de competencias; 3. Coordinación, la cual, le imprime unidad a las autoridades estatales; 4. Consistencia , correspondencia entre gasto vs ingresos; 5. Prioridad del gasto público social, en la cual se debe definir las políticas públicas con las que se va a trabajar el plan de desarrollo; 6. Continuidad, busca que los planes, programas y proyectos tengan una continuidad y no terminen siendo detrimento al patrimonio; 7. Sostenibilidad ambiental; 8. Desarrollo armónico de regiones, distribución equitativa de beneficios y oportunidades; 9. Proceso de planeación, actividad continua teniendo como base la estructuración, viabilidad, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los mismos; 10. Eficiencia; 11. viabilidad, 12. Coherencia; 13.

Conformación de planes de desarrollo; 14. Concurrencia; 15. Subsidiaridad y 16.

Complementariedad.

Otro aspecto fundamental es dado por los planes de desarrollo, los cuales “son creados por decisión del legislador, según los artículos 150 y 339, y por iniciativa del gobierno nacional” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991. Artículo 115, incisos 1 y 2) como aparece citado en (Pemberthy Lopez, 2021).

El artículo 340 de la C.P., a los planes de desarrollo se les da connotación democrática, de tal suerte que existe la obligatoriedad de que en la estructuración de políticas, planes y programas, se haga efectiva la participación ciudadana, con el fin de tener espacios de discusión y concertación conforme a lo establecido a la constitución, y que una vez sea sometido a consideración, se hagan las respectivas modificaciones, de tal suerte que se está abriendo paso a la desde un inicio a los representantes de corporaciones a la planificación.

De todo lo anterior, podemos inferir que haciendo un barrido doctrinal, normativo y jurisprudencial de la evolución de principio de planeación tenemos que este no se puede ver limitado a una denominación específica o a la realización de un documento en el marco de la gestión administrativa en la etapa contractual o en otros términos, al inicio de un proceso, pues este debe entenderse como un proceso continuo, de concertación entre autoridades de distintos niveles, de prevalencia del interés social y participación ciudadana, que cada día mejorar en la adaptación a las transformaciones sistemáticas de la contratación estatal en la búsqueda del cumplimiento de los fines esenciales del Estado, conforme las disposiciones de nuestra carta política de 1991.

## **2. Factores que influyen en la inaplicabilidad del principio de planeación.**

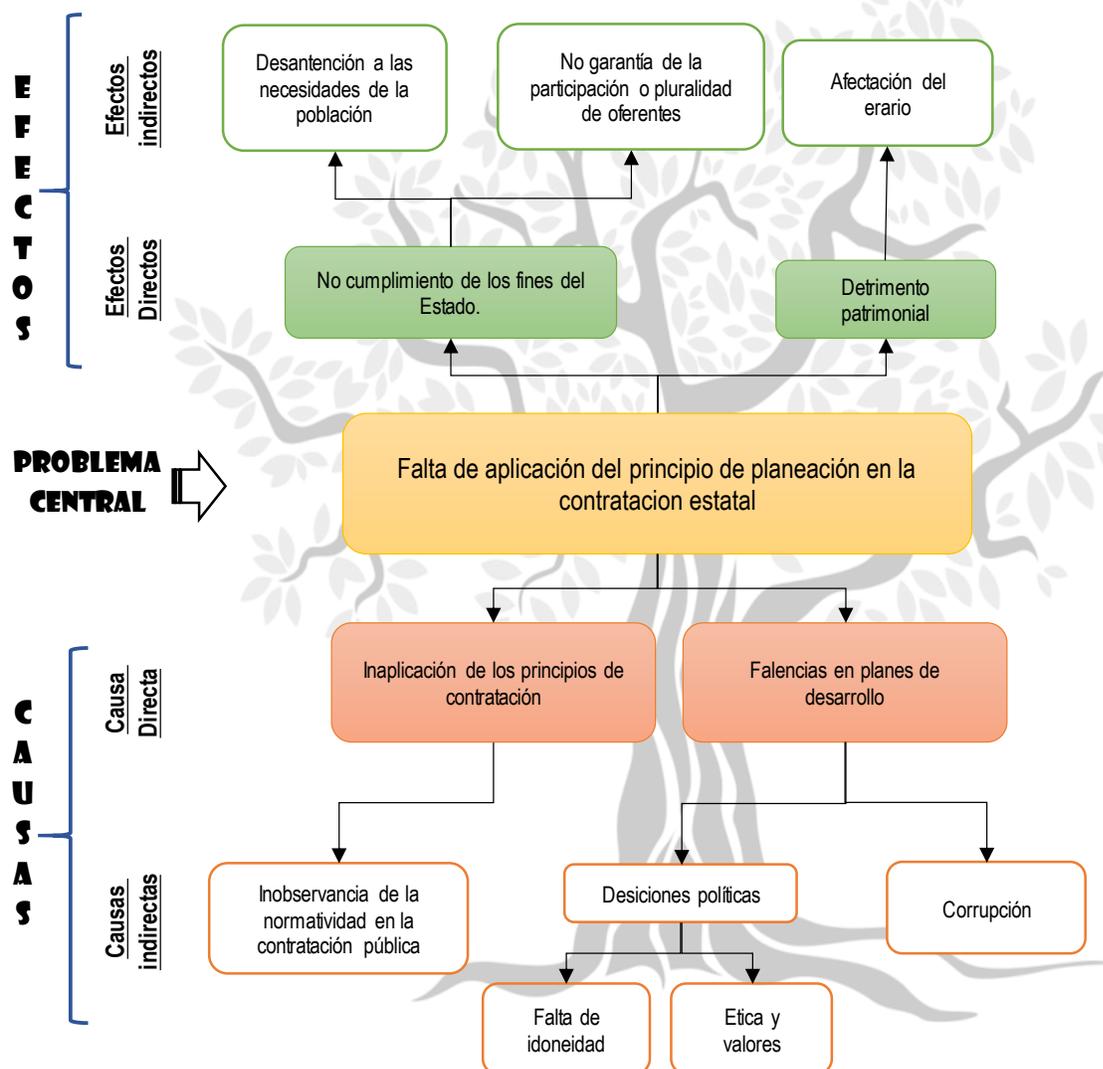
En cuanto al artículo 209 de la Constitución Política, 1991 y el Estatuto General de la Contratación Estatal, “la contratación pública resalta los principios de transparencia, economía,

buena fe, publicidad, debido y responsabilidad, en concordancia con los postulados que rigen la función administrativa, conmutabilidad, equilibrio económico del contrato y selección objetiva”(Bahamon Jara, 2018), lo cual, sumado a otros principios y en palabras de la Corte Constitucional, se reduce a la imposición a las entidades estatales del deber de efectuar la aplicación de los principios en los contratos que se celebren.

Razón por la cual, “la no aplicación de manera debida de las normas de contratación estatal en Colombia ha traído como consecuencia el manejo ineficaz del erario y que los dineros públicos queden en manos de particulares”. (Pautt Barceló, 2018), lo que puede ser considerado como un tema de bastante incidencia en los distintos escenarios contractuales.

Visto lo anterior, el Estado Colombiano, ha procurado establecer directrices normativas y herramientas que permitan fortalecer la apropiada aplicación de los principios de la contratación, en aras de mantener armonizado el ordenamiento legal, sin incurrir en actos de corrupción. Para entender de una mejor forma como el incumpliendo de los distintos mandatos puede afectar la contratación, se elaboró un árbol de problemas, el cual describe a grandes rasgos cuales son los principales factores que influyen en la inaplicabilidad del principio de planeación, viéndose materializados en afectaciones a la institucionalidad y bienestar de la sociedad.

Gráfica 1 Árbol de problemas



Fuente: elaboración propia a partir de los distintos textos consultados, en especial (Iriana, 2014)

De lo anterior, se puede inferir que son dos las principales “causas” o factores, en el árbol de problemas, que se desprenden de la raíz, las cuales, son la base del problema y en

consecuencia influyen en la inaplicabilidad del principio de planeación, al desarrollarse una inobservancia del ordenamiento jurídico contractual, por quienes desempeñan cargos públicos.

Por otro lado, están las inconsistencias que se generan en desarrollo de los planes de desarrollo, que como vimos anteriormente, forman parte fundamental de la gestión administrativa del estado, pues son la base de la planificación de las instituciones, lo cual se deriva en ocasiones en que en el afán de ejecutar planes, programas o proyectos, los representantes tomen decisiones como: Designar a personas cuyos perfiles no cumplen con la idoneidad y mucho menos con la experiencia para desempeñar las actividades encomendadas, o por la relación costo beneficio de tal suerte que esto traiga consigo el incumpliendo de la normatividad, los fines del Estado y detrimento al patrimonio, y en casos extremos situaciones de corrupción.

Como menciona (Valencia Torres, 2016) son varias las consecuencias derivadas el incumplimiento en la aplicación del principio de contratación, las cuales se sintetizan en las siguientes:

- ✓ Sobrecostos, se excede el presupuesto = detrimento patrimonial.
- ✓ Demoras en ejecución de obras, como, por ejemplo: el no haber realizado un análisis de riesgos identificando los medios de mitigación, comúnmente hechos generados por la naturaleza.
- ✓ Actos de corrupción, desviación de poder y falsa motivación.
- ✓ Omisión, no se prevé la realización de estudios previos, permisos y documentos técnicos que haga sostenible la obra = irreparable
- ✓ No cumplimiento de estándares mínimos para la estructuración de estudios previos = romper el equilibrio contractual, no hay mismo trato, ni oportunidades para los oferentes, se imposibilita la evaluación y selección objetiva.

✓ Investigaciones disciplinarias, responsabilidad fiscal a funcionarios públicos por omisión del principio.

#### **4. Incidencia de la nueva política en contratación, una solución para garantizar el principio de planeación.**

Como ya se ha mencionado en lo corrido del artículo y como lo manifiesta (Tirado, 2019) la coexistencia y exigibilidad del principio de planeación en materia de compras no corresponde a una noción establecida por la Ley 80 de 1993, sino a fuentes doctrinales y jurisprudenciales. Sin embargo, este principio se encuentra establecido como norma de conducta para quienes participen del sistema de compras públicas.

La mencionada norma, está establecida en la Ley 80 de 1993, artículo 25, la cual, refiere que las administraciones “tienen la obligación de contar con estudios y documentos que les servirán de base para definir el objeto contractual, los términos de la obra, su costo y exigencias de idoneidad técnica, así como los requisitos y garantías que se pedirán a los proponentes para seleccionar la mejor oferta” (Tirado, 2019)

Disposición posteriormente modificada por la Ley 1474 de 2011, artículo 87, la cual mencionó que las entidades del Estado debían cumplir unas exigencias previamente para determinar la procedencia y necesidad de la contratación, por tal razón se indica que dichos mandamientos deben guardar relación y pertinencia frente a las necesidades establecidas en los diferentes planes de desarrollo.

Hoy en día el sistema de compras públicas reconoce el principio de planeación, tanto así que existen unas exigencias en las cuales se resaltan en: Tirado, (2019) 1. La obligatoriedad de estructurar y publicar el plan anual de adquisiciones, 2. El análisis del sector, 3. estructuración de estudios y documentos previos para cada una de las contrataciones con concordantes con las estrategias establecidas en los planes institucionales. (pág. 37 a la 45)

En consecuencia, en la actualidad el principio de planeación “tiene toda la vocación de ser exigible, más si tiene en cuenta que este principio se encuentra inmerso en todas las actividades estatales y la misma compra pública, ya que persigue es una actividad estatal”. (Tirado, 2019, pág 46.).

De este modo el Estado le ha dado varias connotaciones al principio de planeación, de forma que sea visto como mecanismo de control fiscal, denominado como aquel que se encuentra en cabeza de la Contraloría General de la Nación y contralorías territoriales, a las que les corresponde la vigilancia y gestión fiscal de la administración de conformidad con la (Ley 610, 2000).

A su vez, encontramos el control disciplinario ejercido de manera autónoma, con independencia, que se configura como un régimen sancionatorio desplegado por un servidor público y en ocasiones por particulares que de manera transitoria desarrollan funciones públicas, y que en consecuencia es aplicada al sistema de compras públicas, dado que se ejerce vigilancia sobre la gestión que adelanta los funcionarios en ejercicio de todas las etapas de contratación. (Ley 734 de 2002), (Ley 1952 de 2019).

Control penal, (Tirado, 2019), se deriva del derecho punitivo que el Estado tiene como necesidad de reglamentar los distintos escenarios en amparo de una norma jurídica, de manera que se establece un castigo teniendo en cuenta los bienes jurídicamente implicados en cada caso. De este modo, señala Tirado que el fin del control penal es proteger a través de tipos penales, la buena marcha y patrimonio del Estado (pág. 120 al 127)

Por su parte, (López, Roa, 2015) identificaron que para el año 1958 el Decreto extraordinario 2880 de 1959, estableció pautas para el desarrollo de licitaciones, de otro lado la Ley 4 de 1964, crea el registro de proponentes y establece otros criterios para para la calificación, clasificación y fórmulas matemáticas.

Desde la expedición de la Ley 80 de 1993, hasta el año 2007, contó con aproximadamente 12 modificaciones, la más significativas es la Ley 1150 de 2007, que modificó las formas de los procesos de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, imponiendo la necesidad a las entidades publiquen su contratación en el SECOP (artículo 20, párrafo segundo) y a los organismos de control, que en los términos de la aludida ley sería administrada por órganos de control como la CGR y no supondría la creación de otra entidad.

Con la expedición del (Decreto 1082 de 2015), se hace una reforma profunda sobre nociones básicas como, estructura y documentos de la contratación, indicando de manera especial el sistema de compras y contratación pública, ya bajo tutela de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, creada por él (Decreto 4170 de 2011).

Podría inferirse, que el constante cambio de la normativa en la materia que nos ocupa, responde “al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, como; servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. (Naranjo Rubennara, 2015).

Vásquez Santamaría, (2018), se ocupa de enunciar problemas para la implementación de políticas en la planeación de la gestión administrativa, como la desatención del Estatuto de Contratación a la teoría económica, la incompletitud del contrato estatal, la renegociación; la restricción de la subasta como mecanismo aplicable para la contratación de bienes y servicios de características uniformes y de común utilización en la selección abreviada de menor cuantía

por subasta inversa ya sea presencial o virtual; y lo regímenes especiales de contratación de varias entidades estatales. p. 88

Así mismo, (Hernández Medina, 2018) en su artículo problemas en la estructura de un contrato estatal, coincide con el autor Vásquez Santamaría, en su postura de atribuir la mayor responsabilidad de la problemática de la contratación pública a la planeación contractual.

Por su parte, (Galvis & Durley, 2020) atribuye la problemática a la ausencia de credibilidad en las entidades públicas, frente a los nuevos sistemas de control de carácter virtual, políticas digitales que conllevan a la modificación y adaptación de la infraestructura de las organizaciones que compiten con prácticas pasadas que admitían utilizar un proceso sin colisionar con los interés político y económico del Estado.

Una vez analizadas las variantes en la contratación estatal Colombiana, hay puntos de encuentro como lo es la rebeldía de seguir los principios contenidos en la Ley 80 , en especial el de planeación, que da origen a la ambigüedad de algunos procesos contractuales que resultan en corrupción y su normalización en la cultura de nuestra sociedad, situación que ha sido debatida en diferente escenarios y con la que se da paso a acciones para mitigar el riesgo de corrupción como y demás actos, enfoque con el que se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

En otro orden, Ley 1474 de 2011, que origina la (ANCP-CCE), donde el Decreto-Ley 4170 del 2011, organiza de manera útil y acorde con la implementación de tecnologías de la información, como la solución a las prácticas indebidas y corruptas en los entes territoriales, de modo que se avanza en mecanismos de control para el cierre la brecha tecnológica y aporte en la evolución de la erradicación de actos de corrupción.

Por lo anterior, se ha avanzado en establecer líneas que orienten la gestión y forma de los procesos contractuales en sus distintas etapas y modalidades, de modo que, sea articulada

la normatividad, manuales, circulares, conceptos y lineamientos, de la mano con los organismos de control para lograr el mencionado fin.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, (2020) Colombia invierte aproximadamente un 80% en gastos de la administración que son destinados al funcionamiento, subsidios, costos por sentencias y conciliaciones, nómina y demás gastos generales, de los cuales una parte muy importante va dirigida a la adquisición de bienes y servicios, dada la importancia que cobra, para la materialización y cumplimiento de los fines del estado.

Lo anterior, tiene relevancia, ya que el gasto implica el desarrollo, utilización de los principios, y el respeto de las formas propias de cada proceso que se llevará a cabo, de tal suerte que se cumpla de manera adecuada con metas y objetivos previamente establecidos por el Estado.

En consecuencia y como proceso de mejora de cada uno de los procesos contratación, la (ANCP-CCE) frente a la implementación de nuevas políticas como garantía de utilización y articulación de todos los principios de contratación, está a cargo de adelantar la estrategia de E-Procurement, entendida como la “integración de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los procedimientos propios de la compra y de la contratación”, que en términos de Colombia Compra Eficiente, (2017) busca que todos los procesos y procedimientos propios se este aspecto, se lleven a cabo en las entidades totalmente en línea, incluyendo la comunicación con los interesados, proponentes y proveedores, la presentación de ofertas etc.

En relación, el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop), creado como ya se dijera por la Ley 1150 de 2007, es aquella compuesta por tres plataformas: 1. Secop I; 2. Secop II y 3. Tienda Virtual del Estado Colombiano, obligando a las entidades estatales a publicar todo lo relacionado con los procesos contractuales.

“El Secop I es una plataforma exclusivamente de publicidad. El Secop II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano son plataformas transaccionales”. (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2017)

La Tienda Virtual del Estado Colombiano es utilizada para adquirir bienes o servicios que estén disponibles en los instrumentos de agregación de demanda estructurados y puestos en operación por parte de la ANCP-CCE.

La Tienda Virtual del Estado Colombiano, hasta 2020, ha realizado transacciones por 12,4 billones de pesos, y se han generado ahorros por 1,6 billones de pesos en 29 instrumentos de agregación de demanda vigentes, cubriendo solo un 2,7 % del total de compras nacionales.

Se calcula que para 2022, la Tienda Virtual del Estado, contará con transacciones anuales de 4 billones de pesos, con una proyección de ahorros acumulados por un valor de 3,5 billones de pesos, estimando un aumento en cerca de 15.000 usuarios de la plataforma.

Por lo anterior, se logra evidenciar que el Estado Colombiano ha venido desplegando infinitas acciones tendientes a prevenir y mitigar cualquier tipo de riesgo al momento de adelantar los procesos de contratación, de esta manera, brinda herramientas acordes con los cambios globales que permitan la garantía y cumplimiento de los distintos principios de contratación, de esta manera con plataforma transaccional, se permite generar ganancias en eficacia y eficiencia, ocasionadas por un mejor manejo del riesgo, dando paso a la rendición de cuentas, promoción de la competencia, la transparencia y publicidad, lo que obliga a las entidades estatales a ser más acuciosas en las adquisiciones realizadas a través de las plataformas, pues todo lo publicado estará sujeto a una veeduría o control, por quienes tienen dicha competencia, incluso hasta los que no.

## **Conclusiones**

Una vez analizada la evolución que ha tenido el principio de planeación en la contratación estatal, y los principales factores que afectan la aplicación de este principio, como la implementación de la nueva política en contratación estatal se puede inferir lo siguiente:

En Colombia la planeación ha sido una de las fuentes más importantes dentro de los objetivos de las entidades, por lo cual, estas a través de sus representantes encaminan, visualizan y materializan sus proyectos a través de los planes de desarrollo, tal suerte que no puede desconocerse el esfuerzo que ha realizado el estado desde sus diferentes ámbitos para mejorar la estructura de la contratación estatal, impartiendo directrices que faciliten y den claridad a todas las partes involucradas y en consecuencia la garantía de la aplicación del principio de planeación.

La planeación puede ser vista “atendiendo el criterio de que planear es anticipar lo que va a suceder”. (Iriana, 2014), lo que se traduce en que la administración debe atender a unas metas, planes y proyectos previamente determinados, en búsqueda del cumplimiento de los fines del estado, de modo que, si existe algún tipo de riesgo, se establezca desde el principio los medios y mecanismos para mitigarlo, sin dejar nada al azar.

Frente a los factores que inciden en la inobservancia del principio de planeación, encontramos que estas obedecen, a la impericia que se tiene para dar aplicación a la normatividad y en consecuencia a los principios de quienes ejercen funciones públicas, incluso de particulares quienes transitoriamente tienen estas funciones, planes de desarrollo mal estructurados que no atienden, ni convalidan las necesidades población directamente afectada, decisiones políticas en cabeza del representante legal de una entidad, las cuales afectan el trasegar y gestión de la administración, personal no cumple con la experiencia e idoneidad, sumado a la falta de ética y valores de quienes deciden tomar decisiones que van en contra de

la contratación, lo que lleva a que se incumpla y afecte la normatividad, los fines del Estado y el patrimonio.

Con la aplicación de la nueva política pública en contratación existe un mayor control, pues se instituye la obligación a todas las entidades de publicar en mayor medida información de la contratación, de modo que los funcionarios tienen que invertir más tiempo en la proyección de documento técnicos, jurídicos y económicos, garantizando así la aplicación de todos los principios. De modo que se reconoce el esfuerzo estatal a través de políticas y estrategias para tratar de mitigar el gran enemigo del tesoro público “La Corrupción”.

Con la implementación de directrices, formatos y pliegos tipo, se ha visto que, en las diferentes modalidades de selección, hay un incremento considerable en la participación de oferentes, lo que soporta la existencia de una selección objetiva y transparente.

## Referencias

- Amaya, L. (2016). La violación al principio de la planeación en la contratación estatal. El cambio jurisprudencial y los efectos adversos que se desprenden de la nueva postura. *Nova et Vetera*, 2(16).
- Bahamon Jara, M. L. (2018). *Elementos y presupuestos de la contratación estatal*. Universidad Católica de Colombia. <https://elibro.net/es/lc/unilibre/titulos/197066>
- Becerra Lucumí, D. Y. (2019). *El principio de planeación en la contratación pública en Colombia*.
- Castillo Murillo, E. (2018). *La trascendencia de los estudios previos, como materialización del principio de planeación en los contratos estatales de obra*.
- Ferreiro Gravié, R. (2017). *¿Cómo ser maestro investigador?: El Método JAVI-Vademécum*. Corporación Universitaria Minuto de Dios.

- Galvis, Q., & Durley, A. (2020). *Análisis de la corrupción estatal en la contratación pública. Un estudio de caso sobre Colombia Compra Eficiente.*
- Bernal, C. A. (2010). *Metodología de la Investigación. Tercera edición.* Bogotá D.C.: Pearson Educación de Colombia Ltda.
- Iriana, A. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Digital de Derecho Administrativo Ni. 11 Primer semestre.*
- Jauregui Filippo, N. C., Camacho Villamizar, N. G., & Peñaranda Blanco, A. M. (2018). *Evolución de la posición del consejo de estado frente a la aplicación del principio de planeación en la contratación estatal en Colombia.*
- López, L., & Roa, C. (2015). Manual de contratación pública para contratos de obra de infraestructura vial (INVIAS-IDU-UMV). *Trabajo de grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de ingeniería. Bogotá, Colombia, 1-33.*
- Pemberthy Lopez, P. L. (2021). *La planeación y el contrato estatal: Perfeccionamiento y liquidación.* Ediciones Unaula. <https://elibro.net/es/lc/unilibre/titulos/201791>
- Tirado, Y. V. (2019). *EL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN EL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN COMO GARANTÍA PARA LA ADECUADA INVERSIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA AÑOS 2017-2018.*
- Valencia Torres, S. (2016). *El principio de planeación en la contratación estatal Colombiana: Consecuencias de su transgresión.*
- Vásquez Santamaría, J. E. (2018). Algunos problemas “públicos” de la contratación estatal en Colombia como componentes del enfoque de ciclo para la formulación de una política pública. *Prolegómenos, 21(41), 79-98.*
- Agencia Nacional de Contratación Pública. (16 de marzo de 2017). *Circular Externa 23 de 2017.* Obtenido de

[http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2017/50184/c\\_ancp\\_0023\\_2017.html](http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2017/50184/c_ancp_0023_2017.html)

Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. (s.f.). Concepto 20212320007333 del 8 de marzo de 2021. En A. G. Colombia.

Colombia Compra Eficiente. (07 de 02 de 2017). *Función Pública*. Obtenido de Avance de la estrategia de E-Procurement:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/avance-de-la-estrategia-de-e-procurement->

Congreso de la República. (2007). *Ley 1150*. Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25678>

Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa. (28 de marzo de 2012). *Sentencia n° 73001-23-31-000-1999-00536-01(22471)*. [M.P: Santofimio Gamboa, Jaime O].

Obtenido de <https://app-vlex->

[com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdition:CO,EA+date:2011-12-01..2012-04-29/Jaime+Orlando+Santofimio+Gamboa/p2/WW/vid/587015287](https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdition:CO,EA+date:2011-12-01..2012-04-29/Jaime+Orlando+Santofimio+Gamboa/p2/WW/vid/587015287)

Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa. (31 de agosto de 2006). *Sentencia n° 25000-23-26-000-1991-07664-01(14287)*. [M.P: Fajardo Gómez, Mauricio]. Obtenido de

[https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdition:CO,EA/25000-23-26-000-1991-07664-01\(14287\)/WW/vid/52524001](https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdition:CO,EA/25000-23-26-000-1991-07664-01(14287)/WW/vid/52524001)

*Constitución Política*. (1991).

Corte Constitucional. (C-300/2012, p. 45).

*Decreto 1082 de 2015*. (s.f.). "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional". Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>

*Decreto 1510 de 2013.* (s.f.). Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53776>

*Decreto 4170 de 2011.* (s.f.). “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura.”.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3714.* Obtenido de

<https://colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3714.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 4009.* Obtenido de

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4009.pdf>

Diccionario de la Real Academia Española. (21 de 03 de 2022). *Real Academia Española.*

Obtenido de <https://dle.rae.es/planeaci%2525C3%2525B3n>

*Estatuto General de la Contratación Estatal.* (Ley 80 de 1993).

Expósito Vélez, J. C. (2005). *La configuración del Contrato de la Administración Pública en derecho colombiano y español.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Gómez Lee, I. D. (2013). *El derecho de la contratación pública en Colombia. Análisis y Comentarios del Decreto 1510 de 2013.* Bogotá: Legis Editores.

Hernández Medina, D. (2018). Problemas en la estructura de un contrato estatal. *Asuntos Legales.* Obtenido de <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/problemas-en-la-estructura-de-un-contrato-estatal-2795013>

Hernández, S. R., Fernández, C. C., & Batista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta Edición ed.). México D.F.: McGraw Hill.

*Ley 1474 de 2011.* (s.f.). Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

*Ley 152 de 1994.* (s.f.). "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo".

Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>

*Ley 1952 de 2019.* (s.f.). Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se

derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011,

relacionadas con el derecho disciplinario. Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324>

*Ley 610.* (2000). por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de

competencia de las contralorías. Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5725>

*Ley 734 de 2002.* (s.f.). Por la cual se expide el Código Disciplinario Único, Ley derogada a

partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado

por el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021. Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4589>

*Ley 970 de 2005.* (s.f.). por medio de la cual se aprueba la "Convención de las Naciones

Unidas contra la Corrupción", adoptada por la Asamblea General de las Naciones

Unidas. Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17079>

Naranjo Rubennara, R. D. (2015). *Conceptualización de la Administración Pública*. Obtenido de

<https://rudanasa.wordpress.com/2015/03/02/conceptualizacion-de-la-administracion-publica/>

Pautt Barcelo, F. A. (12 de 04 de 2018). *Legis, Ámbito Jurídico*. Obtenido de El principal

problema de la indebida aplicación de las normas de contratación estatal:

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/ambito-del-lector/administracion-publica/el-principal-problema-de-la-indebida->





UNIVERSIDAD LIBRE  
INSTITUTO DE POSGRADOS  
SECRETARIA ACADÉMICA  
BOGOTÁ / SEDE LA CANDELARIA

**FORMATO DE EVALUACIÓN**

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN CON EL FIN DE OPTAR AL TÍTULO DE ESPECIALISTA

FECHA

AÑO

MES

DIA

**TÍTULO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN**

Evolución del principio de planeación en Colombia y su inaplicabilidad en la contratación estatal

No. DE FOLIOS

CD

**AUTOR (ES)**

YINETH ELIANA RODRÍGUEZ CASTIBLANCO

**CELULAR**

321 493 08 61

**PROGRAMA**

Especialización Derecho Administrativo

**REVISADO POR**

ROSALVINA OTÁLORA CORTES

NOMBRE DEL DOCENTE INVESTIGADOR

APROBADO

IMPROBADO

**OBSERVACIONES**

*Rosalvina Otálora C*

FIRMA DEL DOCENTE EXAMINADOR