
Manifestación del Principio de Planeación en el Contrato Estatal Colombiano, un
Desarrollo Jurisprudencial y Doctrinal

Francisco Antonio Amed Martínez

Corporación Universitaria del Caribe-CECAR

Escuela de Posgrado y Educación Continua

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Especialización en Derecho Administrativo

Sincelejo

2020

Manifestación del Principio de Planeación en el Contrato Estatal Colombiano, un Desarrollo
Jurisprudencial y Doctrinal

Francisco Antonio Amed Martínez

Artículo de revisión presentado como requisito para optar al título de Especialista en Derecho
Administrativo

Asesor

Dairo David Díaz Fernández

Magister

Corporación Universitaria del Caribe-CECAR

Escuela de Posgrado y Educación Continua

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Especialización en Derecho Administrativo

Sincelejo

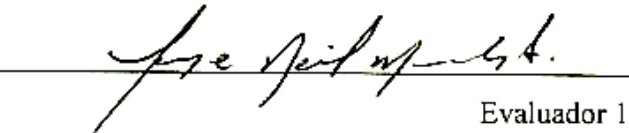
2020

Nota de Aceptación

4.0



Director



Evaluador 1

Evaluador 2

Sincelejo, Sucre, 08 de marzo de 2020

Resumen

La contratación estatal en Colombia es concebida como una herramienta al servicio de los fines esenciales del Estado para la satisfacción del interés general, dicha actividad administrativa contractual del Estado se halla regulada por nuestro ordenamiento jurídico, el que, a través del estatuto general de contratación, reconoce originalmente los principios de transparencia, economía y responsabilidad; para orientar las actuaciones concernientes a dicha actividad. Sin embargo a partir del constante análisis jurisprudencial de la Constitución y la Ley, desarrollado por el Consejo de Estado (órgano de cierre de la jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo) y la Corte Constitucional y los valiosos aportes de la doctrina, se ha establecido la existencia, reconocimiento e identificación del Principio de Planeación, que en términos tácitos se halla presente en la constitución, en el estatuto general de contratación estatal y demás normas que integran nuestro ordenamiento jurídico. La planeación es un principio de la actividad contractual y administrativa del Estado. A largo de la vigencia de nuestro estatuto general de contratación, siempre que se ha considerado a la planeación como una actividad preliminar y estática durante el proceso de contratación se ha fallado para con la materialización efectiva del objeto contractual, lo que muestra la necesidad de observar la planeación de forma dinámica y transversal al proceso, en función de la satisfacción del interés general.

Palabras Clave: Contrato Estatal, Planeación, Principio de Planeación, Interés General, Fines Esenciales del Estado, Principios, Estatuto General de Contratación, Actividad Administrativa Contractual.

Abstract

State contracting in Colombia is conceived as a tool at the service of the essential purposes of the State for the satisfaction of the general interest, such contractual administrative activity of the State is regulated by our legal system, which through the general contracting statute, originally recognizes the principles of transparency, economy and responsibility; to guide the proceeding

concerning such activity. However, on the basis of the constant jurisprudential analysis of the Constitution and the Law, developed by the Council of State (organ of closing of the jurisprudence of the Contentious Administrative) and the Constitutional Court and the valuable contributions of the doctrine, the existence, recognition and identification of the Planning Principle has been established, which in tacit terms is present in the constitution, in the general statute of state contracting and other norms that integrate our legal system. Planning is a principle of the contracting and administrative activity of the State. Throughout the term of our general contracting status, provided that planning has been considered as a preliminary and static activity during the contracting process, it has determined to effective materialization of the contract purpose which shows the need to observe the planning dynamically and transversally to the process, depending on the satisfaction of the general interest.

Key Words: State Contract, Planning, Planning Principle, General Interest, Essential State Purposes, Principles, General Contract Statute, Contractual Administrative Activities.

Introducción

Con la puesta en vigencia del actual estatuto general de contratación estatal en Colombia, Ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007 y decretos reglamentarios vigentes, se produjeron reformas de fondo en materia de contratación estatal, dejando atrás el ortodoxo sistema que regía con el Decreto Ley 222 de 1983, implantando un marco normativo que se concibe a luz de tres grandes principios orientadores de la actividad contractual del Estado, señalados taxativamente como Principio de Transparencia, Economía y Responsabilidad, todo conforme a los lineamientos trazados a través de la carta política de 1991, que determinó el nuevo modelo de Estado Social de Derechos, vigente, produciendo con ello un sin número de garantías por parte del Estado para con sus administrados en materia de contratación Estatal.

Nuestro actual Estatuto de Contratación refleja una gran debilidad, y esta se halla en el escaso desarrollo normativo del principio de planeación, dado que este no está contenido de forma taxativa en el compendio normativo del estatuto, aunque, de forma tácita se halla inmerso en los

anteriores principios señalados, fundamentalmente en lo que corresponde específicamente a los numerales 6, 7, 8, 10 y 11 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, que versa sobre el principio de economía, por lo que algunos autores no consideran a la planeación como un principio, dado que este, lo valoran como un elemento importante del principio de economía. Mientras que las altas cortes a través de distintas manifestaciones, especialmente el Concejo de Estado como órgano de cierre de la Jurisdicción de los Contencioso Administrativo, destacan la existencia y la importancia del principio de planeación y su eficaz e inexorable aplicación en todos los contratos que celebra el Estado.

Todo esto muestra la expresa necesidad de considerar la positivización del principio de Planeación, dado que su actual estado denota la lasitud del principio, que determina una situación de incertidumbre del mismo, lo que permitiría que las reglas sean formuladas a la luz y en correspondencia con el principio.

Una solución acertada a las inconsistencias que presenta los contratos del estado colombiano, que lesionan de forma directa el patrimonio público, es hacer vinculante para las entidades del Estado la aplicación cuidadosa y eficaz del principio de planeación, que debe partir con la revisión exhaustiva de actual aplicación del principio y la articulación de las posiciones de las cortes sobre la materia en particular. Con el sano afán de satisfacer plenamente el interés general, que es el fin último de la contratación de las entidades públicas.

Mediante este escrito se pretende revisar conceptualmente el Principio de Planeación, desde el campo jurisprudencial y doctrinal, entendiendo las limitaciones que presenta el mismo a nivel legal.

Abordaremos esta revisión, bajo el presupuesto de que la Planeación como principio de la contratación estatal, se trata de asunto estructural de los Contratos del Estado, que amerita ser abordado con una gran carga de profundidad.

Metodología

La revisión la realizaremos en el marco de uno de los asuntos estructurales y dinámicos del derecho administrativo, relativo a los contratos del Estado y la actividad administrativa que gravita alrededor de la misma, objeto directo de nuestro estudio, que nos traslada como objetivo principal al principio de planeación en sentido deductivo desde el plano principal del contrato estatal.

La revisión se adelantará en el campo exploratorio de las fuentes secundarias de los contratos del Estado, buscando hacer una aproximación al concepto, contenido y alcance jurisprudencial y doctrinal del principio de planeación como elemento esencial de la actividad contractual del Estado colombiano.

Por el presente objetivo es necesario plantear, con el propósito concreto de comprender a plenitud el Principio de Planeación como elemento fundamental de la contratación estatal, con ocasión de la importancia de la planeación durante las distintas etapas que atraviesan los procesos de contratación estatal en Colombia, la necesidad de abordar el mencionado concepto de planeación a luz de las delimitaciones que ofrece la ley a través de los principios positivizados, los pronunciamientos de las altas corte y las posturas dogmáticas de los distintos autores.

Luego el concepto del Principio de Planeación será abordado desde la naturaleza conceptual que impone la metodología de la presente revisión, que la determina el método con que se desarrolló la investigación previa al presente planteamiento discursivo.

Materiales, Discusión Y Resultados

Aproximación al concepto de Planeación y del Principio de Planeación

El diccionario de la real academia de la lengua española (RAE, 2019) no contiene la definición concreta del termino planeación, pero contiene la definición del término de la planificación, y lo hace de la siguiente forma: “Plan general, metódicamente organizado y

frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico en una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.”.

“La planeación es un concepto ligado estrechamente al concepto del Estado social de derecho, como un criterio que no solo garantiza la legalidad, sino que también es una garantía del cumplimiento del interés general” (Expósito, 2003, p. 87).

Si bien es cierto que el principio de planeación la Corte lo asocia a la etapa precontractual como lo hacen los otros jueces, entre ellos el Consejo de Estado, que parten de concebir que es en los estudios previos en los que se determina qué se puede contratar, señalando el objeto, y las obligaciones mutuas con base en la necesidad definida previamente, atendiendo las preguntas: ¿qué?, ¿por qué se necesita? y ¿cuánto cuesta? (Aponte, 2014, pp. 195-196).

El contrato estatal no es un fin en sí mismo, se trata de un instrumento que permite la realización efectiva de los fines esenciales del Estado; lo que demanda de antemano un riguroso proceso de planeación de dicha actividad contractual, con la finalidad de prestar tutela real del interés general, de modo que la consumación total de dicha actividad contractual, represente la solución prevista para la demanda manifiesta a resolver. Lo que representa para el Estado una necesidad imperativa de observar el principio de planeación durante la etapa previa a los contratos estatales.

Esto nos permite definir el principio de planeación como todas las actuaciones precontractuales que permiten especificar las necesidades que se desean solventar, el objeto a contratar, la cuantía de la intervención y los alcances de dicho objeto; en función de dar uso racional y efectivo a los recursos públicos, garantizando al interés general una solución definitiva a la necesidad inicial y a los particulares la satisfacción del interés que motivó su participación como un contratista del Estado. Entonces debemos comprender la planeación como el ejercicio previo que debe desarrollar la administración en materia técnica y jurídica, con el objetivo de

materializar un proceso contractual eficaz y eficiente. Lo que implica necesariamente planificar durante la etapa precontractual el desarrollo del proceso contractual; definiendo cantidad de recursos necesarios, tipo de proceso de selección objetiva, supervisión o interventoría del mismo, establecimiento de riesgos previsible y no previsible y demás aspectos inherentes al contrato estatal que deben establecerse necesariamente en esta etapa; la etapa de ejecución contractual y el amparo de los riesgos poscontractuales propios de la calidad de los bienes y/o servicios contratados.

Por consiguiente, la definición de planeación no puede verse limitada a la realización de estudios previos en la etapa precontractual, sino que debe entenderse como un proceso continuo, un conjunto de acciones que se dan a lo largo de todo el proceso contractual (Valencia, 2016, p. 21). “Entiéndase, entonces, que el principio de planeación responde claramente a la definición de principio como mandato optimizador del derecho” (Bernal, 2005., p. 65). Patarroyo y Benavides (2014) señalan que, a nivel normativo, el principio de planeación en los contratos de obra pública está dado como un principio innominado, toda vez que en la legislación colombiana taxativamente no se menciona el principio de planeación, sino que se encuentra inmerso en el desarrollo del proceso de contratación pública en general (Mesa y Muñoz, 2019, p. 190).

El principio de Planeación es considerado la materia prima más importante en el proceso de contratación estatal, debido a la transversalidad de este y todos los aspectos que se deben desarrollar con el objetivo de dar cumplimiento a las metas trazadas, de forma íntegra, para alcanzar la finalidad del desarrollo de los contratos de las entidades públicas; en voz de la Corte Constitucional encontramos un pronunciamiento en los siguientes términos:

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).

En todo proceso de contratación estatal deben observarse un conjunto de principios, en plena concordancia con los principios que garantizan la actividad administrativa del Estado, con el objetivo de satisfacer el deber estatal de cumplir los fines esenciales del estado. Dando alcance al objeto para dar cumplimiento efectivo a la función administrativa del Estado, brindando una plena satisfacción a los intereses de la administración, los administrados y los contratistas.

De igual modo se debe destacar la observancia del principio de planeación al establecer los aspectos determinantes para el proceso, como es el caso de la selección objetiva de contratistas, los términos en que se formula el pliego de condiciones y demás aspectos técnicos y jurídicos propios de la actividad contractual, que constituye una obligación inexorable para las entidades públicas que ejecutan los contratos de que trata el presente artículo.

En virtud de lo expuesto hasta este momento, es preciso anotar que el principio de planeación de los contratos estatales, es la etapa de la actividad contractual que permitirá a la entidad estatal determinar las condiciones más relevantes a tener en cuenta, para desarrollar el análisis de necesidades objetivas de la población a la que se pretende satisfacer, a través del contrato estatal, reflejado de forma expresa en el objeto del contrato a celebrar por la entidad y el particular seleccionado objetivamente.

Ha sido el Consejo de Estado, quién a través de distintos pronunciamientos el que ha determinado la obligación jurídica que recae sobre las entidades estatales de desarrollar las actividades enmarcadas dentro de la actividad administrativa que deban observar plenamente el principio de planeación. Con la posición reiterativa del Consejo de Estado, sobre la necesidad de valorar el principio de planeación en su justa magnitud y alcance, ha construido un discurso muy preciso, y bastante claro que invita expresamente a las entidades públicas a revisar lo que se ha

considerado una de las aristas más importante en el marco de la contratación estatal, que narra en los siguientes términos:

El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden (Relatoría del Consejo de Estado, 2012, exp. 21489).

Desarrollo del Principio de Planeación en el Marco Legal Colombiano

En este aparte, destacaremos la importancia de la revisión de las normas vigentes, aplicables en el marco del estatuto general de contratación estatal colombiana, al Principio de Planeación. A partir de lo dicho surge la expresa necesidad de observar la relación directa que existe, a partir del espíritu del estatuto, entre los tres principios taxativos del estatuto y el principio objeto de nuestra revisión académica; donde inicialmente podemos observar una relación directa entre el principio de economía y el mencionado principio de planeación, donde encontramos una dificultad enorme para desarrollar de forma plena el principio de economía al momento de desconocer el principio de planeación, dado que la planeación va a garantizar un uso racional, eficiente y eficaz del gasto público, en el momento en el que se desea hacer uso de los mimos.

Lo ha manifestado el Consejo De Estado de antemano, dicha necesidad en los siguientes términos:

Pero además el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios del mercado podrá cumplir con otro imperativo deber como es el de la selección objetiva pues tiene la obligación de escoger la propuesta más favorable” (Relatoría del Consejo de Estado, 2012, p. 8).

La corte ha planteado un discurso jurisprudencial, que reconoce la existencia del principio de planeación, sacándolo del contexto taxativo del estatuto general de contratación estatal colombiano, en lo que promueve la aplicación de otros principios propios de la actividad administrativa que en el pasado no han sido considerados como principios de la contratación estatal, pero que refuerzan el discurso del Consejo de Estado con respecto a la importancia de la planeación; como es el caso:

De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad. (Relatoría del Consejo de Estado, 2006, exp 14287).

Manifiesta el Consejo de Estado que la planeación determina la observancia del principio de legalidad que es inherente a los actos de la administración, en las etapas del proceso contractual afirmando que:

La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el

precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (Relatoría del Consejo de Estado, 2006, exp 14287).

A través de la importante relatoría que desarrolla el Consejo de Estado en algunas sentencias que este importante tribunal profiere, ha expresado que la Planeación como un principio legal y constitucional, permite dar cumplimiento efectivo al principio de economía que, que bien señala la Constitución y la ley como principios orientadores las actuaciones de la administración, con el objetivo de celebrar y ejecutar el contrato estatal y las actividades mismas de la administración, afirmando que:

De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva (Relatoría del Consejo de Estado, 2006, exp 14287).

Ha destacado el Consejo de Estado como parte de su discurso más preciso en materia de la importancia de la aplicación del principio de planeación, so pena de incurrir en nulidad absoluta del contrato estatal, por la flagrante omisión del principio de planeación en las etapas debidas del proceso de contratación estatal, adelantado por las entidades públicas facultadas para contratar, la comisión de la ilicitud de parte de la entidad al eludir la debida aplicación del principio de planeación durante el proceso de contratación, expresándolo en los siguientes términos:

Para que se configure la causal de nulidad prevista en el numeral 2° del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, esto es que el contrato se celebre contra expresa prohibición legal o constitucional es menester que haya una violación al régimen de prohibiciones y que esa prohibición sea explícita (...) En consecuencia, cuando la ley de contratación estatal dispone que debe observarse el principio de planeación,

la elusión de este mandato comporta una transgresión al orden legal que conduce a la nulidad absoluta del contrato por ilicitud del objeto porque de acuerdo con el derecho común esto es lo que se configura en todo acto que contraviene al derecho público (Consejo de Estado, Sentencia de 29 de agosto de 2007, exp 15324).

Es necesario anotar que a partir de la puesta en marcha del conjunto de pautas marcada Colombia Compra Eficiente, como documentos que constituyen una importante guía, el avance ha sido sustancial en la maduración de un juicio que pretende prestar medios de orden estructural a las circunstancias apremiantes que atraviesan las instituciones del Estado, dando paso a instrumentos que son herramienta para consolidar mayormente la planeación de la actividad administrativa contractual. Lo que nos permite afirmar, que dichos documentos revisten de una gran importancia a los esfuerzos que se han hecho por parte del Estado, con el plausible ánimo de fortalecer los avances que permitan la implementación del principio de planeación, en procura de la eficiencia y eficacia de que deben gozar las acciones propias de la actividad administrativa contractual del Estado, que sin duda concuerda plenamente con la posición inicial que considera la planeación como un deber de abordarse transversalmente frente al proceso contractual, dado que esta debe estar presente en todas las etapas de dicho proceso. Lo que sin duda indica que la planeación activa necesariamente obliga a las entidades públicas a horizonte del objeto contractual a desarrollarse, en función de prever condiciones de posible daño y prestar medios de solución efectiva, ante situaciones que tengan incidencia directa sobre la materialización del aludido objeto.

Amparo constitucional de la Planeación como principio fundante de la actividad administrativa contractual del Estado

Nuestra Carta Política expresa claramente que el Estado colombiano, comprende al principio de planeación como un elemento capaz de poner en marcha el desarrollo de la función y finalidad misma del Estado, con un rumbo claro, pero además es este principio el que ha de permitir el perfeccionamiento de las acciones pertinentes para este importante labor de la actividad administrativa, dejando claro que dicha actividad administrativa contractual hace parte del giro

ordinario de la acción cotidiana de la ciudadanía, poniendo en vigencia un orden normativo que sea capaz de regular la autonomía económica del orden jerárquico de la administración pública.

Los principios consignados en el artículo 209 de nuestra carta política, rectores de la función administrativa, descansan esencialmente sobre el principio de legalidad, definiendo con expresa claridad los aspectos propios del debido proceso, prestándose como un referente constitucional para la actividad administrativa de las instituciones del Estado. Desencadenando en un ejercicio concienzudo de la formulación de los proyectos para la adquisición de los bienes y servicios por adquirir de parte del Estado, constituyendo el insumo estructural de todo proceso de contratación estatal.

La planeación en la actividad administrativa contractual está íntimamente ligada a cuatro principios constitucionales que determinan esencialmente la actividad administrativa del Estado colombiano, como lo es la celeridad, economía, publicidad y eficacia. Que aborda la Ley 80 de 1993, a través de los artículos 24, 25, 26 y 27, que comportan los principios de transparencia, economía y responsabilidad.

Cuando el Estado colombiano hace uso de las técnicas administrativas de descentralización, delegación y desconcentración de funciones, a través del artículo 209 constitucional, con el ánimo de satisfacer plenamente el interés general, en procura de dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado, se faculta a las entidades del Estado para actuar con plena autonomía y gobierno de unidad orgánica, acatando la Constitución y la ley; para que ejecuten sus propios presupuestos y cumplan con sus planes de desarrollo, contratando los bienes y servicios que así requieran estos, con la finalidad de satisfacer el pleno desarrollo del objeto y función administrativa, para lo que fue pensada la correspondiente descentralización, delegación y desconcentración, enmarcado siempre en función de la eficiencia y la eficacia que caracteriza un buen ejercicio de planeación.

Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la Planeación como deber de las entidades públicas en la actividad administrativa contractual del estado

Se entiende que, en el estricto sentido jurídico de la contratación estatal, en la esfera legal, muestra claramente la importancia de observar la planeación en todas las etapas contractuales, en lo que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido muy precisa destacando de la planeación así:

En este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a dudas un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir, que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, forman parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del Estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado. (Consejo de Estado, Sentencia del 28 de marzo de 2012, exp. 22471, p. 7).

Dejando a entre ver, que la planeación que se presenta a lo largo del proceso contractual del Estado en colombiano se ha desarrollado en el ámbito legislativo, de forma tácita y desconcentrada, en lo que le ha permitido a las altas cortes construir su discurso por conexidad asociatividad por conducto de las normas jurídicas que han positivado un conjunto muy reducido de principios para la materia en particular.

En forma precisa expresó Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Magistrado Ponente del Consejo de Estado, a través de la sentencia del 28 de marzo de 2012 correspondiente al expediente Nro. 22471, que el principio de planeación es imprescindible durante todas las etapas del contrato estatal, al punto de hacerse literalmente exigible, como una anotación reiterativa del consejo de Estado, la debida planeación debe conducir hacia la maduración de un objeto contractual que permita hacer del todo el proceso del contrato estatal en ejercicio eficaz y efectivo de la administración pública.

En el preciso discurso que ha sostenido el Consejo de Estado desde hace ya varias décadas con respecto a la importancia y amplio reconocimiento del Principio de Planeación en el contrato

estatal, ha hecho precisiones puntuales a cerca de la naturaleza bifronte de dicho principio en los siguientes términos:

Se puede afirmar que el principio de planeación en la contratación pública es bifronte, es decir, se traduce en una carga tanto para la entidad estatal como para el contratista, respecto de aquellos aspectos que compete definir a cada parte. La exigencia de obrar de acuerdo con el principio de planeación se predica en la formación del contrato y, de la misma forma, en la negociación de sus modificaciones y adiciones (Consejo de Estado, Sentencia del 8 de mayo de 2019, exp 59309, p. 2).

El Consejo de Estado ha expresado en su discurso más reciente, el carácter bilateral del principio de planeación, expresándolo con el término “bifronte”, que demanda la obligación de observar la planeación por las partes de la relación contractual, incluyendo al contratista como parte esencial de la etapa contractual, quien debe tener por obligación desarrollar la ejecución del mismo en los términos planeados por la entidad, pero además, la observancia deberá ser obligación al momento de introducir modificaciones a las condiciones iniciales del contrato, sobrevinientes por causa de imprevistos y demás circunstancias que pueda atravesar dicho contrato. Lo que debemos entender, en calidad administrados, como un desarrollo jurisprudencial al principio objeto de nuestra revisión, que perfecciona a nuestros días, la obligación de planeación de las partes de la relación contractual; que a nuestro juicio representa una evolución de gran importancia para la materia, puesto que las modificaciones necesarias durante la ejecución contractual, se harán garantizando la satisfacción efectiva de la necesidad objeto de la solución adoptada por la entidad.

La carga de respetar por parte del contratista el principio de planeación, ha expresado el Consejo de Estado, tiene inicio con la obligación del futuro contratista de analizar el presupuesto formulado y publicado con los pliegos de condiciones, con la finalidad de presentar la oferta económica más adecuada, que garantice la ejecución del futuro contrato en términos de eficiencia económica, en lo que el alto tribunal manifestó que:

Dentro del marco de la colaboración que compete al contratista, se encuentra igualmente sometido a respetar el principio de planeación, es decir, el contratista tiene la carga de analizar la suficiencia y consistencia de los estudios previos y de los precios presupuestados, en orden a definir su participación en la licitación y el contenido de su oferta (Consejo de Estado, Sentencia del 8 de mayo de 2019, exp. 59309, p. 2).

Debemos recordar que el simple hecho de que el contratista sea el que, solicite, proponga y formule las adiciones y modificaciones técnicas, en términos de tiempo y recursos económicos, implica que este sea el experto que deberá prever y planear las nuevas condiciones contractuales de ejecución. En lo que el consejo de Estado manifiesta que:

Es común que el contratista sea el encargado de elaborar los análisis de precios en forma consistente con los costos, en el caso de proponer las adiciones y modificaciones al contrato, de manera que, en ese evento, como concedor de la contratación en curso, se le exige definir con suficiencia los requerimientos de plazo y valor, por ello, respecto del contratista, se predica también la carga de planear adecuadamente las modificaciones, en orden a establecer los requerimientos sobre los cuales se construyen las obligaciones contractuales (Consejo de Estado, Sentencia del 8 de mayo de 2019, exp. 59309, p. 2).

Precisa el Consejo de Estado en términos puntuales, el concepto más básico del principio de planeación, en la época más reciente de los pronunciamientos del alto tribunal, en la siguiente forma:

Al respecto, debe recordarse que el principio de planeación en materia contractual en la administración pública (...) dispone que es obligación del contratante, previo a la firma de un contrato de realización de una obra, contar con los estudios y diseños que determinen la viabilidad del proyecto y su impacto, social, económico

y ambiental (Consejo de Estado, Sentencia del 26 de julio de 2018, exp. 02205, p. 1).

En el discurso puntual que hemos señalado que ha construido el Consejo de Estado sobre el asunto que nos ocupa, este ha destacado las consecuencias de la inobservancia del Principio de Planeación, con consecuencias de orden fiscal, disciplinario y hasta de orden penal; expresando lo siguiente:

Es por ello que en dicho principio de planeación pueden hallarse la razón y el fundamento, entre otras, de las exigencias establecidas en los numerales 6°, 7°, 12°, 13 y 14° del artículo 25 la Ley 80, disposiciones en las cuales se impone que, previamente a ordenar la apertura de la licitación o el concurso, (...); haber definido la conveniencia o no de la futura contratación y tener elaborados los estudios, diseños y proyectos requeridos (Consejo de Estado, Sentencia del 29 de agosto de 2007, exp. 15324).

Manifiesta el Consejo de Estado que la obligación de planeación debe estar presente en las fases donde se interviene y/o ajusta el presupuesto del proyecto a contratar y los expresa así:

“Adicionalmente, están en el deber legal de incluir en las partidas presupuestales los ajustes necesarios para la actualización de precios y los imprevistos que surjan por retardos o por situaciones de desequilibrio en la ecuación contractual” (Consejo de Estado, Sentencia del 29 de agosto de 2007, exp. 15324).

A luz del reiterado discurso del Consejo de Estado, nos queda expresamente claro que la elución del reseñado principio de planeación, desencadena inexorablemente la aplicación la máxima condena que puede recaer sobre un contrato estatal. Se trata de la nulidad absoluta del contrato estatal, como una sanción de orden administrativo, sin perjuicio de las sanciones y/o condenas que tengan lugar con las investigaciones que puedan iniciar las entidades de control del

estado, en materia de responsabilidad fiscal, disciplinaria y/o penal. En donde manifiesta puntualmente que:

El incumplimiento del deber legal consagrado en las normas legales que rigen o han regido la contratación pública, mediante las cuales se establece para la Administración la obligatoriedad de contar previamente con los planos, proyectos y presupuestos respectivos (...), e incluso podría generar responsabilidad de tipo patrimonial, fiscal, disciplinario y aún penal, respecto de los funcionarios que actúan de manera negligente e improvisada en las distintas etapas del contrato (Consejo de Estado, Sentencia del 29 de agosto de 2007, exp. 15324).

Conclusiones

La planeación en contrato estatal es uno de los cimientos más importantes de la administración pública, en su máximo objetivo, en un ejercicio riguroso de pleno control, en donde se debe reflejar la maduración de los proyectos, que inician con los estudios previos hasta garantizar la estabilidad de las obras y /o la calidad de los bienes y servicios adquiridos, obteniendo las metas trazadas principalmente a través de la planeación.

Eludir la planeación que se debe observar en todo proceso de contratación estatal, conduce inexorablemente a la ejecución inapropiada del patrimonio público, reflejándose en un uso desmesurado de los recursos públicos y la obtención de bienes y servicios que irán a satisfacer plenamente el interés general que buscaba solventar las necesidades manifiestas.

Visto desde una óptica muy básica la planeación es una etapa previa y en casos preliminar a los procesos de contratación pública, más sin embargo la doctrina, la jurisprudencia y la ley han demostrado que esta debe observarse transversalmente en el proceso contractual.

La planeación a todas luces determina la previsión de unos riesgos y situaciones que se suponen cotidianas para el proceso de contratación estatal, con la finalidad de alcanzar las metas

propuestas y la materialización del objeto contractual. Ello implica claramente la consecución de etapas que en situaciones particulares que pueden sacar el proceso del campo de lo cierto y cotidiano, que es para lo que la planeación tiene siempre la oportunidad de reorientar y traducir en soluciones que conduzcan el objeto contractual a feliz puerto.

Habiendo dicho todo lo anterior, es preciso señalar al Principio de Planeación como elemento fundamental para el desarrollo de la actividad administrativa contractual del Estado, como quiera que todas las entidades públicas deben partir con la formulación de un juicioso y serio plan anual de adquisiciones, que oriente de la mejor forma la actuación en materia de contratación de las entidades del Estado.

Referencias Bibliográficas

- Real Academia de la Lengua Española (RAE, 2019). *Panificación*. En Diccionario de la Real Lengua Española. Recuperado de <https://dle.rae.es/planificaci%C3%B3n>.
- Amaya-Rodríguez, C.F. (2016). El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado. Bogotá, Colombia: *Revista Via Iuris*, 20, pp. 105-119. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273949068006>.
- Aponte-Díaz, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Administrativo* (11). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia. Pp. 177-207. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3831/4087>.
- Bernal-Pulido, C. (2005). *El derecho de los derechos: escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales*. (1ª ed.). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Corte Constitucional Colombiana - Sentencia C-300 de 25 de abril de 2012, expediente D-8699. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Expósito-Vélez, J. C. (2003). *La Configuración del Contrato de la Administración Pública en el Derecho Colombiano y Español*. (1ª ed). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Mesa Lozano, M. C., Muñoz Vargas, A. (2019). *El principio de planeación en el contrato de obra pública*. Bogotá, Colombia: Universidad Santo Tomás, pp. 185 – 208. Recuperado de: <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/5038/html>.
- Relatoría del Consejo de Estado. Sección 2ª, subsección A, Sentencia de 26 de julio de 2018, expediente 02205. M.P.: Jasith Eduardo Díaz Correa.
- Relatoría del Consejo de Estado. Sección 3ª, Sentencia de 28 de mayo de 2012, expediente 21498. M.P.: Ruth Stella Correa Palacio.

Relatoría del Consejo de Estado. Sección 3ª, Sentencia de 29 de agosto de 2007, expediente 15324.

M.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

Relatoría del Consejo de Estado. Sección 3ª, Sentencia del 31 de agosto de 2006, expediente

14287. M.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

Relatoría del Consejo de Estado. Sección 3ª, subsección A, Sentencia de 8 de mayo de 2019,

expediente 59309. M.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

Relatoría del Consejo de Estado. Sección 3ª, Sub-sección C, Sentencia de 15 de febrero de 2012,

expediente 19730. M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Relatoría del Consejo de Estado. Sección 3ª, Sub-sección C, Sentencia de 28 de marzo de 2012,

expediente 22471. M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Valencia-Torres, S. (2016). *El principio de planeación en la contratación estatal colombiana: consecuencias de su transgresión*. Bogotá, Colombia: Universidad Autónoma Latinoamericana. UNAULA. Recuperado de: http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/336/1/unaula_rep_pre_der_2016_principio_planeacion%20%281%29.pdf.