

PRINCIPIO DE LA PLANEACION EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA

MONOGRAFÍA DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE ABOGADO

ASTRID ADRIANA MUÑOZ MONTOYA

CÓDIGO 121219

LUIS GABRIEL AGUIRRE QUIÑONES

CÓDIGO 121237

INSTITUCION UNIVERSITARIA COLEGIOS DE COLOMBIA

UNICOC

COLEGIO JURIDICO Y DE CIENCIAS SOCIALES

Chía – Cundinamarca junio de 2015

INDICE

INTRODUCCIÓN	<u>1</u>
I. EL CONCEPTO DEL PRINCIPIO DE PLANEACION CONTRACTUAL EN LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA (COLOMBIA).....	<u>3</u>
II. LA PLANEACIÓN Y LA EFICACIA, PRINCIPIOS CONCORDANTES PARA EL DESARROLLO DEL OBJETO CONTRACTUAL DE LA ENTIDAD PÚBLICA. 25	<u>8</u>
III LA PLANEACIÓN Y EL PRINCIPIO DE LA ECONOMIA, SIMILITUDES Y DIFERENCIAS PARA LA CONTRATACIÓN ESTATAL.....	<u>35</u>
IV. CONSECUENCIAS DE LA INOBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE LA PLANEACIÓN.....	<u>46</u>
CONCLUSIONES	<u>55</u>
BIBLIOGRAFIA	<u>61</u>

INTRODUCCIÓN

La contratación estatal es uno de los medios para la gestión indirecta de la función administrativa del Estado Colombiano cuyo fin primordial es la satisfacción y provisión del interés general de la comunidad a su cargo y la ejecución del presupuesto público.

Dada la importancia de la contratación estatal como procedimiento, como medio de expresión de la función administrativa tendiente a la atención de las necesidades colectivas y como método para el ejercicio del gasto público entre muchos otros de los matices que le pueden ser aplicables, es necesario establecer con claridad la preparación adecuada del proyecto de tal suerte que puedan advertir en gran mayoría las variables que se generen en el tracto sucesivo del proceso pre contractual y contractual del Estado.

Pues bien, el presente documento pretende acudir a los principios de la contratación estatal como fórmulas de desarrollo contractual donde se procura seguir una ruta específica para el bien del objeto del contrato y por ende para el bien dirigido a quien se beneficiara con la idea desarrollada en procura por la atención de las necesidades sociales de la comunidad a cargo del Estado, de tal suerte es necesario establecer una ruta y guía para el ejercicio de la actividad contractual, momento que es establecido por medio del principio de planeación.

Ahora bien, no solo en el punto de realizar la contratación se funda el principio de la planeación, es claro que en los estudios previos se analiza el aspecto precontractual y obviamente al finalizar el objeto contratado y entregado a satisfacción, se secunda todo el proceso pos contractual

Así, la planeación como principio de la contratación pública, será el tema de investigación y desarrollo en el marco de las presentes líneas. Se concibió la idea de la planeación dentro de la contratación estatal, como un mero ejemplo de la función jurídica de los principios y se quiso adentrar en la actuación real de este principio pues se independiza descriptivamente de otros como el de la economía.

Ahora, esa forma descriptiva de interpretar el principio de la planeación, permitió argumentar desde la doctrina como la jurisprudencia la necesidad de observar detenidamente este principio en aras de formalizar su jerarquía contractual y presentar las penalidades que su contravención acarrearía.

Por lo tanto, la argumentación técnica del porque la planeación es eje fundamental de la contratación, está implícita dentro de los estudios previos por obvias intuiciones que permitirán demostrar su importancia dentro de desarrollo sistemático de un proyecto. Es así, que al realizar los estudios previos conocerán de primera mano cual será al final el costo y el desarrollo de lo planeado.

Por todo lo anterior, esta monografía ha querido, en su investigación, ser la partida de la jerarquización dentro de la norma de un principio que a la vez de tener absoluta relevancia en la contratación pública, goza de un significado de suma trascendencia contractual y es que sin este no habrá ruta y por lo tanto sería una increíble improvisación que además de los social, perjudicaría tanto al Estado como al contratista.

El abordaje del tema de investigación se desarrollará realizando uso del método deductivo y descriptivo, así como la recolección de fuentes jurisprudenciales en donde se advierta las temáticas propias del trabajo de exploración.

En un primer lugar la temática de la planeación contractual será abordada desde una revisión de la concepción legal, reglamentaria, jurisprudencial y doctrinal de la

categoría conceptual que se esgrime entorno al principio de planeación de la contratación estatal.

Posterior a ello se desarrollará la revisión de la estrecha necesidad que guardan los diversos principios de la actividad contractual del Estado así como su fase preparatoria con el principio de planeación reconociendo a este último como fuente inexorable de la existencia de los demás y faro rector junto con el interés general de la ruta de trabajo a seguir en el marco de esta expresión de la función administrativa.

Finalmente se realiza un abordaje del principio desde las consecuencias de distintas orbes que pueden sucederse con ocasión de la inaplicación e inobservancia del principio de planeación en la contratación administrativa en los procesos respectivos. De tal suerte que con el desarrollo de todo este ejercicio se pueda atender y evidenciar la necesidad de reconocer la importancia y jerarquía del principio de planeación en el marco del proceso pre-contractual y contractual del Estado y todo caso permite hacer eficiente y eficaz esta expresión de la función administrativa al proveer el interés general de la comunidad a cargo del respectivo Estado

I. EL CONCEPTO DEL PRINCIPIO DE PLANEACION CONTRACTUAL EN LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA (COLOMBIA).

La planeación dentro de un proceso contractual entre el Estado y los particulares, para satisfacer alguna necesidad social, debe interpretar de manera clara y ajustada a la realidad, el proceso fundamental de desarrollo de cualquier proyecto.

En muchos casos, las entidades que contratan por parte del Estado, tienen inconvenientes en el desarrollo de un proyecto en la medida que no ha hecho una adecuada planeación del mismo, es decir, si las entidades del Estado están obligadas a tramitar licitaciones pública y excepcionalmente la selección abreviada o el concurso de méritos e incluso la contratación directa, deben estas ajustarse a los parámetros presentados por una buena planeación dentro de lo que se denomina los estudios previos.

Así, debe existir una interpretación ajustada a la doctrina del tema y a la jurisprudencia que permita argumentar las ideas dirigidas por los autores, a una formula interpretativa basada en la sencilla fluidez de las ideas. Por esto, se fundamenta el principio de planeación de la contratación pública en los claros conceptos de la norma expresada desde lo jurídico compartida con la doctrina; la jurisprudencia como fuente del Derecho, que se compone por actos sucedidos que han sentado un elemento jurídico.

Toda acción que intente desarrollar un proyecto que se difunda en el tiempo, debe tener incluido el básico elemento de prever. Por tal razón, planear es organizar, prever, proyectar de manera justa las necesidades que se han permitido crear con la idea inicial.

A partir de la intención, la planeación comienza a crear la ruta a desarrollar, formulando pautas indispensables para su buen camino, es decir, que cada eslabón se coordine apreciablemente con el otro y así no tener que recurrir a correcciones de gran envergadura dentro de la realización del proyecto, afectando los fines que este persigue, que para efectos del contrato es la atención de las necesidades del orden social.

Los riesgos de no planear son absolutos, son reales y permiten concluir el error en un entierro contractual. Alan Lakein en *How to Get Control of Your Time and Your Life* define el error de no planear como: “No planear es planificar el fracaso”. Y de manera frívola y veraz, tiene razón. No planear es querer hacer dentro de un espacio de la nada, perder cada segundo que se haga sin plan.

Por lo anterior, la doctrina general que sobre el principio de la planeación en la contratación pública ha fundamentado a doctrinantes que desde la investigación y su ejercicio profesional han querido dejar plasmada su experiencia dentro de la actuación contractual del Estado del ejercicio de la planeación de la actividad contractual. Pero no siendo un pie de concreto, nos permitimos atraer concepto de autores de gran valía dentro de la administración tanto privada como pública.

Por lo anterior, no es difícil entender desde lo administrativo a Idalberto Chiavenato (2012), en la *Introducción a la Teoría General de la Administración* explique claramente cuál es la “función de la planeación para cualquier evento contractual”. Porque su intención puramente administrativa permite entender la estructura de la planeación.

“El principio de la Planeación, es según el cual, los procedimientos contractuales de selección objetiva de la mejor propuesta, deberán adelantarse de conformidad con los planes, programas o proyectos de las entidades estatales y del presupuesto financiero del que se disponga para alcanzar la satisfacción de la

necesidad del servicio, de la Administración y del interés público” (Pinzón Alameda, 2014, pg. 91). Por lo tanto, y en atención a este principio, puede entonces desarrollarse un proceso eficaz, eficiente y participativo.

Ahora bien, la contratación con colaboración de la planeación, permite involucrar varios principios que merecen obviamente un comentario de importancia contractual, ya que estos engranados entre sí, concluyen en un proyecto bien realizado o por lo menos durante el proceso de desarrollo un eficiente funcionamiento; el de la transparencia que como se quiera merece una mención independiente a los demás y que unido al de la planeación, permite una ejecución clara real y ajustada a la realidad del contratante y del contratista sin demeritar los elementos económicos, técnicos y jurídicos de proceso; otros como la objetividad, igualdad, garantía, publicidad y demás, no puede independizarse del proyecto, por tal razón, decimos que son entre si un engranaje que a pesar de ser así, cada cual cumple una función dentro de la contratación.

De estos principios el Consejo de Estado en su fallo 17767 de 2011 se pronunció de manera amplia y afirmó: “ El principio de transparencia dispone que la selección de los contratistas debe "edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración.

Al afirmar que hay una relación entre principios, y que se sustentan en la Ley 80 de 1993 o en el Decreto 1510 de 2013, el de la planeación tiene una particularidad que no se manifiesta de manera taxativa dentro de las redacciones de tantos

autores o de la misma norma, y es la capacidad de controlar un presupuesto que es dinámico y además frágil. Basta con tener clara la ruta que se proyecta y crear una programación de actividades donde no solo se relata la forma sino el gasto para poder realizarse. Además, esa programación involucra el tiempo, la ruta crítica y enmarca la función planeada hacia la satisfacción del interés general.

La unión y la capacidad de varias personas conducen a una mejor opción de realidad en la construcción de un proyecto, por tal razón, Cortes, Tulande. (2014, p. 63), manifiesta que “dentro del proceso de la contratación debe iniciar una planeación, fecha a partir de la cual se debe nombrar un personal y que este personal integrara un equipo de Planeación” (...) Sus líderes deberán asegurar el cumplimiento (...). Tal es la razón de integrar un equipo que organice, pues la estructuración merece total especialización en cada área de la planeación. Imprime entonces la división del trabajo y la especialización de los individuos de que trata Idalberto Chiavenato en la Introducción a la Teoría General de la Administración.

Si dentro de los conceptos de administración, tanto pública como privada se entiende la idea de gerencia, pues Suarez, Beltrán (2014, p. 1), es claro en expresar que “La planeación Contractual es, a no dudarlo, una herramienta de Gerencia Pública” (...). Al respecto, conviene afirmar que toda gerencia debe estar en constante planeación para que el proyecto pensado cumpla con sus expectativas en la medida que se desarrolló.

A diferencia de los otros principios de suma importancia como el económica, que sostiene al de la planeación, el de la publicidad, el de la transparencia y otros, la planeación permite proyectar el proceso de manera esencial y además hace ver en su los trazos técnicos, económicos y jurídicos que se organizaron en los estudios previos.

Siendo la organización un punto neurálgico de la planeación que Ander-Egg (2007) precisa diciendo, “La planificación consiste en introducir organización y racionalidad en la acción”, se entiende claramente que la planeación además de pretender organizar el desarrollo de un proyecto, racionaliza su procedimiento. Es claro, no puede andar paralelamente la sistematización con la organización o el procedimiento de su acción.

Estructurando bien el concepto de la planeación, como se viene haciendo, no se deja de lado la importancia de los recursos, es por ello que para Corvalan Muñoz (2012) “En la gran mayoría de actividades humanas, en las que se pretenden alcanzar objetivos a través de unas actividades concretas, los recursos y los medios suelen estar limitados, son escasos, esto obliga a racionalizar el proceso de toma de decisiones. Pues bien, podemos decir que cuando introducimos en esa toma de decisiones organización y racionalidad estamos planificando”. Ciertamente, que planear no es solo organizar, es pensar en el cómo, desde el punto de vista de la necesidad de actuar y accionar, de realizar, para ellos están los recursos.

El concepto de planeación podrá tener muchas variables que permitan entender la argumentación de quien la estructura según la intención de un proyecto, tantas variables tendrá, que en este documento descriptivo nos involucraremos en el mundo de la Contratación Estatal de tal forma que el principio de la planeación se torne de gran importancia en el desarrollo de un proceso licitatorio, de invitación directa o de cualquiera de las formas que usa el Estado para desarrollar proyectos apoyados por particulares con el fin de satisfacer el interés general.

Recordemos entonces, lo que se define inicialmente como contrato estatal y/o Administrativo para entender más claramente el concepto del principio de planeación, “celebración de la Administración Pública con los particulares, a fin de garantizar la ejecución de las obras, la prestación de servicios o el suministro de

bienes. Comprenden todos los actos jurídicos generados de las obligaciones que celebran las entidades oficiales, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, derivadas del ejercicio de la autonomía de la voluntad. Los contratos estatales son *intuitu personae* (...), se constituye en un instrumento eficaz de gestión pública”. (Pinzón, Alejandro. 2014, p.43 y 44.). Obviamente, para profundizar en los conceptos, debemos aprender la argumentación del tema en el sentido que la planeación no existiera si no hubiese contratos públicos.

Ahora bien, si de conceptos claros y de rápida interpretación, pero con una profunda argumentación se trata, es primordial entender que, “una vez la administración advierte la presencia de una necesidad que debe atender (...), la ley 80 de 1993 y su reglamento le muestran el camino a seguir para resolver ese requerimiento” (Rodríguez Tamayo. 2013 p. 95). De allí mismo se logra extraer la funcionabilidad del principio de la planeación, de la propia Ley 80, es decir, la Ley expuesta permite interpretar la hoja de ruta a seguir en la consecución del desarrollo del proyecto planteado que tiene como finalidad en últimas la consecución del interés colectivo.

Al respecto conviene decir cosas como la verdadera estructuración social que pretende acceder el principio de la planeación, en la medida que su eficacia lo siga demostrando. Es tan valedero este principio, que tal vez sea el único que permita un control directo sobre los proyectos, pues es fácil determinar que, dentro de la planeación están incursos todos los demás principios.

Y como planear es organizar objetivos para cumplir metas así como lo presenta Expósito Vélez, (2004, p. 601), “un plan implica proponerse unos objetivos y unas metas, así como unos procedimientos para alcanzarlos”. (...), entonces es más certera su función y por consiguiente más atractiva su eficacia.

Que importante es involucrar términos tan simples como la mera forma atractiva de la eficacia dentro del principio de la planeación, y más aún, cuando se pretende con esto ser legible y transparente para el mismo particular, que amplía el espectro contractual y permite la presentación de propuesta serías y que realmente tiendan a la solución social, para la que fue creada la contratación pública.

Apreciando conceptos y deslizando ideas dentro de los espacios permitidos de la contratación, es muy factible querer ignorar la función específica y además, aunque suene prepotente, jerárquica de la planeación. Su importancia no se limita a ver desde la comodidad del inicio de un proyecto, como se desarrolla este, va más allá y su intención es caminar paralela al desarrollo y así ir controlando la estructura para que esta al menos en un buen porcentaje, no encuentre la opción de desvío.

Pero como todo lo planeado dentro de cualquier ámbito social cultural, profesional, laboral y otros, todo va por etapas de desarrollo, no hay nada que se haga sin un paso anterior y con un paso siguiente así pues, Dromi Roberto (2010 pg. 160) se manifiesta diciendo que “debemos distinguir (...), un procedimiento precontractual, previo al contrato, de formación o preparación del contrato, y un procedimiento contractual o de ejecución del contrato”. No hay forma de escurrirse a la estructura desde la creación de su cimentación y la cumbre de su ejecución.

Recorrer el mundo dentro de la literatura jurídica, social, contractual o simplemente la natural, está implícito dentro de su transcurrir la planeación, de manera arraigada en cada elemento que ate su actividad a otro para llegar a la meta propuesta, por lo tanto, la contratación estatal no deja de ser parte activa de la planeación pues dentro de sus intención está la de construir esa proyección planteada.

Es claro, que dentro de la administración pública deben existir elementos jurídicos que permitan una buena conclusión de desarrollo y la amplitud versada en jurisprudencia del Consejo de Estado, permitiendo leer dentro de sus archivos infinidad de propuestas jurídicas que emanan de las necesidades sociales, de las necesidades de la comunidad y de los trabajos o incompatibilidades y por supuesto los inconvenientes que se trazan entre contratista y contratante.

Si bien, es importante que aquellos que participan en el desarrollo de los estudios previos, pretendan por conocimiento, fundamentar la estructura de los procesos de selección, deben remitirse a las normas como la Ley 80 de 1993, que en su numeral 12 del Artículo 25 en concordancia con el Decreto 2474 de 2008 y el principio de publicidad que ordena, por el Artículo 8 de la Ley 1150 de 2007, se debería verificar que la entidad estatal realizo con anterioridad a la apertura del proceso de selección, los estudios que justificaran no solo la viabilidad del recurso sino el cumplimiento de los fines de la entidad estatal (...) y adicionalmente junto con los proyectos de pliegos se deberían publicar los estudios previos(...)" (Matallana Camacho, E. 2009, p .1), por lo tanto, si de jurisprudencia tratamos, los estudios previos serán el estuche para exponer el principio de la planeación.

Ahora, si la doctrina enfoca la planeación desde la necesidad de estructurar un proyecto, de indicar una ruta o proponer un orden, la norma, la Ley, exigen su obligatoriedad, su cumplimiento su eficacia y eficiencia además de su legalidad. Por ello, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado se han pronunciado sobre el tema en diferentes actos administrativos así como contestación a las acciones populares donde claramente demuestran la funcionabilidad de la planeación. Por lo anterior, es importante recorrer el ámbito jurídico de la norma para interpretar su viabilidad en un proyecto, así es, como habrá una inmersión jurisprudencial para resaltar este principio.

Como se ve, la jurisprudencia contractual es fundamentada específicamente en el buen desarrollo de las actividades donde el particular junto con el Estado participa para dar una mejor calidad de infraestructura a una comunidad solicitante. Y es claro manifestar que, ciertas políticas públicas son enredados jurídicos que desde lo normativo pretenden desinforma. Por tal razón, existen normas a seguir de manera eficiente y clara.

Después de todo, el principio de la planeación debe ser catalogado de manera tajante como el elemento indispensable de la contratación pública y que de ninguna manera debe evitar considerarse en la misma. Dice el Consejo de Estado, “(...) si el principio de planeación en los contratos estatales es una exigencia perentoria del ordenamiento jurídico, no puede entenderse, sino de manera irrazonable, que se sostenga que su violación no constituye un objeto ilícito y que no sea una causa de nulidad absoluta del negocio jurídico respectivo.” (Colombia Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo. Sección tercera, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá D.C., veinte de octubre de dos mil catorce Radicación número: 66001-23-31-000-1999-00435-01 Exp. 24809). Y así es que se fomenta la buena cultura en la contratación, exigiendo que se cumplan los principios de la relación entre Estado y particular cuando de desarrollar políticas públicas se refiera.

Y se determina de manera sencilla que “el principio de planeación en materia contractual deriva de la interpretación integral y sistemática del ordenamiento jurídico y deber de cumplimiento por parte de la administración y el contratista” (...). Es así, que se torna en un principio básico de la contratación pública. “La planeación, entonces, desempeña un papel de suma importancia en la actividad contractual, pues se trata de una técnica de la administración encaminada a lograr el uso eficiente de los recursos y permite cumplir los fines del Estado de una manera oportuna y adecuada” (Colombia, Consejo de Estado, Magistrado ponente: Hugo Fernando Bastidas Barcenás, Radicación número: 11001-03-15-

000-2013-01919-00 AC). Como bien se pronuncia el Consejo de Estado en esta Sentencia, la planeación es mera administración técnica, económica y jurídica de un proyecto, pues desde que se plantea hasta que se termine, siempre estará la organización sistemática presente.

Ahora bien, hay que entender que la contratación no solo es ver el proyecto con organización sistemática, además de buena intención, es más allá de la probidad del individuo que construye el proyecto en pliegos y más allá de la voluntad del contratista. La buena fe, un principio que va casi paralelo desde su creación con el principio de la planeación, de manera recíproca, la buena fe permite desarrollar proyectos algo más cómodo en el sentido que quien lo arma y quien lo construye está encaminado por la misma intención social en pro de una comunidad.

Por eso, la construcción de los pliegos tiene una fase primaria de planeación de la contratación y que debe tener una responsabilidad justa y agregada a su función, por ello el Consejo de Estado manifiesta que, “(...) responsabilidad que surge por la existencia de fallas o defectos derivados de la calidad y precisión de la información (...). En principio quien elabora la información asume los yerros que contenga. Por el dato incorrecto responde quien lo elabora y también por el dato contradictorio, ya sea en el mismo escrito o en distintos documentos (...) El que la elabora y se ofrece a ejecutar el contrato debe revisar la información. Responsabilidad precontractual basada en el principio de la buena fe (...)”. (Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo sección tercera subsección c Consejero ponente: Enrique Gil Botero, Bogotá D.C., doce (12) de agosto de dos mil catorce (2014) radicación número: 25000-23-26-000-1995-10866-01 Exp. (26332). Debe ser tan clara y ajustada a la realidad la información que quien elabore los estudios previos no incurra en yerros que perjudiquen tanto al Estado como al contratista.

El Deber de planeación, principio sobre el cual el Consejo de Estado claramente quiere deducir su lógica normativa y asume entonces que, “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 (...). (Colombia, Consejo de Estado, Radicación número: 66001-23-31-000-1998-00685-01(26637). Bogotá, D.C, trece (13) de junio de dos mil trece (2013). Fundación estructurada de las interpretaciones jurídicas que deben mantener tanto las entidades del Estado que contrataran, como los contratistas privados llamados a participar de manera transparente asumiendo su rol de servidor y acogiendo a la obligación natural de la responsabilidad de actuar así como de ejecutar lo contratado, de manera apropiada y sin permiso a la improvisación y sin falta de seguir lo indicado por el principio de la planeación, expuesto inicialmente en los estudios previos.

Como es sabido, los estudios previos están insertos dentro de la estructura de los pliegos, y son determinantes al momento de construir esos documentos. Esos análisis dan agilidad decisoria a quien participe de la formulación y además permiten interpretar la realidad social de cada proyecto. Por lo tanto, no sobraría decir que dentro de la caja de estudios previos viene fluyendo el concepto del principio de la planeación, sin dejar de lado el de economía, transparencia, responsabilidad y demás. Todo esto tiene una fugaz admisión por parte de aquellos que saltan con la venda en los ojos y contratan indiscriminadamente. Un ejemplo claro de esto lo vemos en la unión entre la Ley 734 de 2001, CUD y la Ley 80 de 1993.

Por lo anterior, la jurisprudencia permite identificarlo bajo parámetros de legalidad aduciendo que, “Las anteriores normas, sirvieron de fundamento para imponer la sanción a la demandante, en atención a que dentro del proceso disciplinario, se probó que la señora Ramírez Franco en su condición de servidora pública de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, desconoció los principios de economía, planeación y responsabilidad, al suscribir los contratos 125, 126 y 130 de 2003, sin contar con los estudios previos que permitieran a la entidad tener

claridad respecto de los requerimientos relacionados con los precios del mercado y las especificaciones técnicas que señalaran adecuadamente las actividades que debían desarrollar los contratistas en la ejecución de los mismos”. Colombia, Consejo de Estado, Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00103-00(0333-11). Bogotá, D.C., dos (2) de mayo de dos mil trece (2013). Por lo tanto, es indispensable entender la fuerza contractual que presentan los estudios previos correlacionados con el principio de planeación.

Ahora bien, respecto a los estudios previos como parte estructural de la contratación, el Consejo de Estado ha querido darle claridad a las suposiciones de la necesidad en la realización de estos, así, manifiesta el Alto Tribunal en lo Contencioso Administrativo Colombiano que: “Los estudios previos (...), (...) del contrato que pretende celebrar la administración de tal suerte que pueda tener un marco de referencia que le permita evaluar objetivamente las propuestas”. (Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá D.C, veintiocho (28) de marzo de dos mil doce (2012), Radicación número: 73001-23-31-000-1999-00536-01 Exp. 22471). Por lo tanto, es clara explicación que, dentro de los análisis de los estudios previos no debe faltar la investigación del mercado para ajustarse a la realidad de precios del momento y con la planeación proyectarlos por el bien tanto del contratista con del contrato en si del contrato.

A diferencia de principios como el de la transparencia, el de la economía, el de la buena fe, y demás que se consignan en el Estatuto de la Contratación Pública, el de la planeación recorre durante la vida del contrato todo el proceso y lo hace de manera paralela de forma tal que evite desvíos graves del desarrollo de cualquier proyecto planteado. Al mismo tiempo, el de transparencia, como el de la buen fe y el de economía, son acompañantes necesarios de la planeación que fue la que les dio vida en el momento de hacer los estudios previos e indicar el costo, la obligatoriedad de ser honestos ante el contratante como el contratista, el de creer

en las partes y así innumerables comentarios favorables a cada uno. Pero la planeación da estructura, da forma y avance a cada capítulo, a cada ítem y a cada paso del proyecto.

Destacando la necesidad de la planeación que involucra tajantemente la normatividad como prioridad del desarrollo de los contratos, presenta el resultado de los estudios previos y de la planeación, así: “(...), si, de acuerdo con la normatividad, se persigue que los contratos del Estado deben ser debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público, (...) y es que la ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias (...), no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal.”. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá, D.C, quince (15) de febrero de dos mil doce (2012)., Radicación número: 85001-23-31-000-2000-00202-01 19730). Puntualmente es clara la importancia de la planeación en términos de ejecución que favorece el patrimonio público.

El Consejo de Estado manifiesta claramente en una cantidad suficiente de sentencias, la importancia específica del principio de planeación donde se concreta la relación de los estudios previos con la formulación del pliego y a su vez la intención del particular en participar, por lo tanto dice que, “El principio de planeación reviste la mayor importancia para garantizar la legalidad de la contratación estatal, sobre todo en lo relacionado con la etapa previa a la celebración del contrato y aunque dicho principio no fue definido por la Ley 80 de 1993”. (Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: Miriam Guerrero de Escobar, Bogotá, D. C., primero (1) de diciembre de dos mil ocho (2008), radicación número: 85001-23-31-000-1997-00423-01 Exp. 15603). Así, toda proyección está fundamentada en los

estudios previos que sin otro miramiento externo, argumenta su función con la planeación y permite a la administración, antes de la apertura de la licitación justificar la viabilidad de un proyecto y su impacto en la atención eficiente de la necesidad colectiva que lo motiva.

Cada vez que una entidad del Estado pretende concretar un proyecto, debe este ir apoyado en sus estudios previos los cuales la administración ha verificado sin necesidad de existir su intención en la norma, es claro que la administración debe prever situaciones de irregularidades contractuales desde el mismo momento que se tuvo la idea de hacer algo por la comunidad. No es difícil, puede ser dispendiosos la organización de los estudios previos, pero “el personal nombrado para integrar el equipo de Planeación, se deberá dedicar a adelantar la planeación, (...), deberán asegurar el cumplimiento” (Cortes Tulande 2014, pg. 63). Porque en la medida que se pretenda un proyecto, se tendrán equipos de planeación que presentaran un eficaz para verificar su viabilidad.

Al mismo tiempo, mientras el principio de planeación se toma la jerarquía correspondiente a su actuar, está apoyado por el principio de la economía que a su vez debe fundamentar su existencia en la planeación, así, al entrelazar las ideas de los dos principios, se denota una particular similitud en sus funciones, por esto, “cabe de entrada precisar que este principio tiene diversos matices según el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, tanto en los procesos de selección como en la ejecución de los contratos, que propenden por una administración eficaz y eficiente de la contratación pública, es decir, de una parte, con las reglas establecidas en esta norma, se busca obtener los fines de la contratación (eficacia), pero, de otra, maximizar los beneficios colectivos perseguidos con el menor uso de recursos públicos (eficiencia), en el marco de actuaciones administrativas ágiles, celeras, sencillas y sin obstáculos de trámites engorrosos y requisitos innecesarios”. (Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio,

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil siete (2007) , radicación número: 11001-03-26-000-2003-00014-01(24715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01(25206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01(25409); 1100-10-326-000-2003-000-10-01(24524);1100-10-326-000-2004-000-21-00(27834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01(25410);1100-10-326-000-2003-000-71-(26105); 100-10-326-000-2004-000-34-00(28244);1100-103-26-000-2005-000-50-01(31447) Acumulados.)- no se puede desconocer la unión funcional entre el principio de la planeación con el de la economía, pero si puede existir un elemento que objetivamente los separe e identifique a cada uno y este elemento se puede denominar los estudios previos, razón jurídica de la existencia de los principio de la contratación en términos de funcionabilidad y necesidad de proyección.

Ahora bien, “Resulta pertinente destacar, en el presente asunto, la importancia que reviste la obligatoriedad de que todo contrato que pretenda celebrar el Estado se encuentre precedido de la existencia de las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales, requisito que encuentra fundamento en los principios de legalidad y de planeación como rectores de la actividad contractual”. (Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Bogotá, D.C., treinta (30) de julio de dos mil ocho (2008), Radicación número: 70001-23-31-000-1997-06303-01 Exp. 23003). No cabe duda ni la podrá tener la simple obligación de entender la planeación por parte de la administración como por el contratista, para ejecutar de manea eficaz el objeto contractual en la medida que su interpretación sea clara, ajustada a la realidad conceptuada desde el inicio.

A la vez, al tratarse de una relación entre un privada con el Estado, debe existir una reciprocidad moral administrativa, es decir, un respeto mutuo por el objeto del contrato en términos de legalidad, eficiencia y responsabilidad como parte implícita dentro del proceso de la contratación. Por consiguiente, “En ese contexto normativo, se tiene que la moralidad administrativa no sólo es un derecho

colectivo, sino también un principio orientador de la función pública en el ejercicio del poder, según el cual, la actividad de los agentes del Estado debe desarrollarse en atención a los valores previstos en la Constitución y la ley, principalmente los relacionados con el bien común y el interés general (...)" (Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: German Rodríguez Villamizar, Bogotá, D. C., trece (13) de febrero de dos mil seis (2006), Radicación número: 44001-23-31-000-2003-00090-01AP). Así y todo, esa moralidad administrativa se debe traducir en una eficaz función pública, en una específica relación contractual por cumplir a cabalidad el objeto del contrato, dentro de los parámetros que se han interpuesto en los pliegos con la intención de ser ampliamente transparente y de una moral contractual y administrativa conjunta entre las partes que al final del proceso, por un lado recibirá a satisfacción el contratante que es el Estado y por otro el que entrega, contratista que en este sentido sería el privado.

Y según la jurisprudencia, el principio de planeación no puede obviarse, no puede dejarse de lado como si no tuviese la importancia jerárquica que se esconde tras el principio de la economía. Es de gran alcance este principio en términos de jerarquía, que permite dentro de los contextos normativos y jurídicos, exigir el derecho a la información contractual para beneficio de las partes que han consensuado un contrato, es decir para las voluntades mismas.

Siendo lo anterior un punto de exigibilidad, no cabe excusa cuando una entidad contratante, y más de proyectos de obra urbana, no manifiesta dentro de las invitaciones la importancia de los estudios previos, cuando una entidad pasa su poder por encima de los principios de la contratación, incurre en una falta gravísima según lo interpreta la ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único. No es menester de este código interpretar la norma contractual, pero si exigir a la administración mantener decoro en el cumplimiento de los elementos participes en

la contratación pública, más por favorecer la comunidad que la misma entidad o al contratista.

De lo anterior, “(...) evidencian la inexcusable falta de planeación en que incurrió el IDU en el momento en que estableció la necesidad de adelantar la contratación de las obras de este proyecto, incurriendo en violación de uno de los más importantes principios que informan la actividad contractual y cuyo cumplimiento resulta obligatorio por parte de las entidades del Estado. La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora, que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación.” (Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil siete (2007), Radicación número: 25000-23-26-000-1994-09845-01(14854). Obligadas las entidades entonces a respetar el principio como parte fundamental de la contratación, no es una simple exigencia sino más bien una orden perentoria y además pertinente en aras de la defensa del interés general que persiguen los contratos administrativos.

Con lo anterior, se ha denotado claramente lo que el Consejo de Estado ha manifestado del principio de planeación en términos contextualizados en la norma, que la eficacia, la eficiencia, la economía, los estudios previos, en fin, se envuelve en un nube de información que llega a demostrar al final que es exigible y obligatorio cumplimiento por bien de la comunidad además que, los particulares deben asumir este principio de planeación al estudiar los pliegos de la licitación si es del caso y en su defecto, cualquier otra fórmula de contratación, por selección abreviada, por concurso de méritos o contratación directa que tienen la obligatoriedad de manifestarse con los estudios previos y de analizar metódicamente la planeación del contrato para que este surta sus efectos de viabilidad así como de finalización y entrega a satisfacción al contratante, en este caso el Estado o sus entidad oficial.

La Corte Constitucional junto con el Consejo de Estado, han querido bajo sentencias o respuestas de tutelas, indicar la importancia del principio de planeación, su eficacia, eficiencia, viabilidad y funcionalidad.

La Corte Constitucional en menos sentencias y en menos intervenciones también tiene claro ese concepto de la planeación desde la Ley de Leyes, norma de normas, “(...) pues los procesos de ajuste a circunstancias imprevistas no se limitan a una simple renegociación de los términos contractuales sino que comprenden una redefinición de las estructuras administrativas de gobernación dispuestas para evitar conflictos en la relación a largo plazo. Sin embargo, como se señaló en apartes previos y se deriva de la naturaleza vinculante del contrato y del principio de planeación, la modificación debe ser excepcional y debe (a) justificarse en razones autorizadas por la ley y debidamente probadas y fundamentadas, y (b) no corresponder a objetos nuevos; lo contrario crearía incentivos para que las partes se aprovechen de la alta especificidad de las inversiones que la infraestructura demanda y de que la relación contractual ya se encuentra formada, para comportarse de manera oportunista, es decir, mediante conductas dirigidas a ignorar los principios de la contratación estatal”. (Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C. 300-12, fecha Bogotá D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012). Fundamenta su exposición en la obligatoriedad de cumplir con el principio de planeación. Básicamente es claro en no dejar que los actuantes dentro de la contratación ignoren y trasgredan el principio de que trata la sentencia en mención.

Los principios de la contratación Estatal, están unidos entre sí de manera que exista una correlación que signifique la optimización de la eficacia. “principio de planeación en contrato (...) relación con los principios de economía, eficacia, racionalidad de la intervención estatal y libre competencia”. (Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-300/12, Magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub veinticinco (25) de abril de dos mil doce 2012). Y debe ser tan racional esa

integración, que permitirá funcionar bien el proyecto en la medida que la planeación presente la sistematización como ruta de desarrollo.

Toda integración técnica dentro de un proceso, permite que se desarrolle de manera fluida y que además tenga las partes que conforman el contrato entiendan claramente cuales es la función de cada principio, y que se pueda identificar la hoja de ruta proyectada por la planeación.

Es procedente explicar, que la finalidad del Estado dentro de la contratación pública es la de cumplir con su función para el desarrollo de la infraestructura, de las necesidades sociales y de inversión, es así que “ los instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas.” (Corte Constitucional Sentencia C-932 de 2007 Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra). Y estos particulares basan su intención en los estudios previos donde se cataloga la cualidad del contrato desde lo que específicamente se refiere al bien común además de un beneficio social uno personal. Por ende, la contratación pública, o manifiesta la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se rige por los principios de economía, planeación, transparencia y otros que se manifiestan en los pliegos o los estudios previos.

Al igual que el Consejo de Estado, la Corte Constitucional ha interpretado y argumentado la obligatoriedad de mantener el principio de la planeación e términos de legalidad y funcionabilidad. No en vano existe una intencionada relación entre los conceptos que permiten entender tanto al contratante como Estado, y al contratista como participante en el desarrollo, que debe existir un buen intencionado principio de planeación en la medida que se deba prever el proyecto de manera sistemática.

Como se ha indicado, el tema del principio de planeación en la contratación estatal o pública, es de amplia explicación en la medida que queramos argumentar su existencia. Es así que la formación de una hoja de ruta, de un indicativo sistemático de desarrollo de un proyecto, indicando de manera clara la necesidad de plantear, prever de forma organizada que permita conocer cada paso que viene estructurado desde los estudios previos y en especial desde la planeación. Por lo tanto, su interés en hacer que se proyecte un contrato desde lo técnico, financiero y social se funda básicamente en el inicio con el principio de la planeación. Ahora, para poder tener esa proyección argumentada desde lo legal, la norma como la Ley 80 de 1993, o el Decreto 1510 de 2013 y otras permiten estructurar en términos de transparencia, cualquier proyecto que se funde dentro de los planes sociales del Estado.

Al llegar a este punto, se ve con claridad doctrinal y jurídica, así como simple y sencilla, la función de un principio que ha pasado por debajo de la mesa cobijada por otros que se lucen cuando de estructurar los estudios previos se trata. Pero si adentramos la expectativa jurídica al de la planeación, vemos la realidad sin estar supeditada a ningún otro valeroso principio. No se niega ni se quiere dejar de lado la importancia de cualquier principio que favorezca las partes dentro de la contratación pública, no, lo que se ve a claras es que la planeación permite entender la función del proyecto y pretende a la vez darle futuro, ver adelante y evitar que se tuerza la línea. Si geométricamente es más fácil explicar la planeación, pues diríamos que es un vector con punto de inicio y punto de llegada dentro de un tiempo específico y bajo unos costos variables que deben tener una constante; si literariamente lo desciframos podemos decir que planeación es sistematizar, organizar y realizar una tarea que produzca un punto a favor de quien la construye. En fin, si dé explicaciones sobre la palabra planeación se quisiera hablar, hay infinidad de interpretaciones según el enfoque profesional, social y técnico que se le quiera aplicar.

Respecto a la contratación estatal o pública, es fácil determinar su concepto, como se dijo anteriormente, desde la doctrina y la jurisprudencia y el tema alarga la intención de hacer, pero de hacer bien, bajo parámetros de honestidad, transparencia, buena fe y muchos más implícitos en la contratación, y tener como punto de partida el concepto claro de moralidad, donde se pretenda un desarrollo justo para a comunidad.

II. LA PLANEACIÓN Y LA EFICACIA, PRINCIPIOS CONCORDANTES PARA EL DESARROLLO DEL OBJETO CONTRACTUAL DE LA ENTIDAD PÚBLICA.

Los Estados modernos se han visto envueltos en la necesidad social de incrementar el desarrollo de la infraestructura no solo en lo que a obras de ingeniería civil refiere, sino que incluye una plena ejecución de la función administrativa por medio de la prestación de los servicios públicos mediante gestión del Estado, lo cual se advierte en la celebración de contratos con los particulares con el fin de atender las necesidades de interés general de sus asociados.

Para realizar la función contractual, deben existir principios, como se ha venido describiendo, de orden común y además son de lógica existencia dentro del proceso de investigación para involucrar los estudios previos y definir rutas precisas de manera racional y sistemática; de esta forma, se debe interpretar la función vinculante al procesos de contratación, cada uno de los principios que la forma exige, pero hay que indicar que la planeación es de carácter obligatorio con una injerencia directa dentro de las determinaciones que se susciten al iniciar y que debe acoplarse estrictamente con el de eficacia. Este principio, el de la eficacia, suscrito dentro de los principios de la función administrativa, debe anexarse de manera directa con la planeación en términos que “persigue (...) los procedimientos de selección contractual obtengan su finalidad (...)”. (Rodríguez Tamayo, 2013, pg. 39) la cual no es otra que la satisfacción del interés general.

Ahora bien, si la eficacia es la capacidad para producir el efecto deseado, que mejor ejemplo que la planeación dentro de la contratación estatal y el nombre otorgado a la agencia *COLOMBIA COMPRA EFICIENTE*, para demostrar la intención de maximizar las posibilidades de producir infraestructura de la mejor manera tanto desde lo técnico, económico como lo social.

Por esto, “El gobierno del Presidente Juan Manuel Santos reconoce que la compra y contratación pública es un asunto estratégico por lo cual decidió crear Colombia Compra Eficiente por medio del Decreto Ley 4170 de noviembre 3 de 2011. El Decreto Ley 4170 reconoce la necesidad de: (a) crear políticas unificadas que sirvan de guía a los administradores de compras y que permitan monitorear y evaluar el desempeño del sistema y generar mayor transparencia en las compras; y (b) tener una entidad rectora que provea un soporte adecuado para ejecutar el Plan de Desarrollo”. (Colombia Compra Eficiente, recuperado de 2011<http://www.colombiacompra.gov.co/es/colombia-compra-eficiente> consultado 20 de mayo de 2015). Así, la presidencia de la República se interesa por la eficiencia de las inversiones que se interpretan en la Ley 80 de 1993 con los principios de la contratación, asumiendo por medio del decreto 4170 de 2011, una mejor administración por parte de los entes estatales, definiendo claramente las funciones de los principios.

A partir de todo proceso contractual que pretenda desarrollar el Estado para cumplir un fin social, debe seguir objetivamente el principio de la planeación, en aras de fortalecer la relación jurídica entre el Estado y los particulares. La planeación pertenece a una realidad justa para poder dar estructura que permita realizar la idea primaria de quien, como función pública, identifique la necesidad y avanzarla de manera que se pueda entregar a un análisis de viabilidad, por esto, la eficacia busca, con base en la planeación, una realización acorde a lo dispuesto en los estudios previos.

Cada vez que el Estado busca por medios como la licitación pública, la contratación directa, la abreviada, la de méritos o cualquier fórmula de contratación, tiene la intención de encontrar un particular que desee participar, que cumpla con el eficaz desarrollo de lo proyectado para que se vea reflejado en la entrega final de lo contratado, a una comunidad que es el objetivo final con el fin de atender las necesidades sociales de esta de manera oportuna.

Por lo anterior, el Estado debe buscar los medios como la licitación pública u otros, y debe asumir total transparencia y regular el principio de la eficacia mezclada con la planeación, pues sus términos jurídicos lo permiten para mejorar la eficacia contractual. Además, la Ley 80 de 1993 denota implícitamente que si “se es más eficiente, se es más transparente”, (Roció, Peñaranda, 2009, pg. 21), y sin ambivalencias que permitan desvirtuar las funciones de los principios, y por ende, la conexión clara entre la eficacia y la planeación no solo está implícita sino que se torna real cuando se finalizan los estudios previo y permite se agilizar la función pública.

Si el principio de la planeación se rige por las disposiciones peritennos de la Ley 80 de 1993, el Decreto 1510 de 2013 y los desarrollos jurisprudenciales que exigen total eficiencia en el desarrollo de cualquier proyecto contratado, esa eficiencia tiene su fundamento en la Constitución Política de Colombia, Art.209. Y lo redacta junto a otros principios básicos, indispensables y de orden jurídico dentro de las políticas de la contratación pública., “Artículo 209. Párrafo 1, La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, *eficacia*, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”. Por lo tanto, cuando se contrata con particulares se crea un vínculo con la administración pública que pretende el desarrollo del Estado para bien de la comunidad.

Dado que la planeación permite estructurar desde la idea hasta el final de un proyecto, entonces, “La planeación consiste en fijar el curso exacto de la acción que ha de seguirse, no solamente mejorando la eficiencia y la efectividad, si no que cubre aspectos de un proceso integral” (...) (Trujillo Monje, 2012, pg. 6), pues es entendible la suficiente necesidad de una eficacia absoluta dentro del desarrollo, y no deja más opción la interpretación de la eficacia, que buscar la

realización óptima de lo contratado por la mera obligación social que interviene dentro de la economía y la transparencia.

Al mismo tiempo, puede decirse que la entidad estatal, “(...) que desarrolle el principio de planeación de forma detallada, organizada y evidenciada acompañada de los proyectos (...), derivaría en beneficios para los intereses sociales (...), los cuales han sido enmarcados dentro del Plan General de Desarrollo (...)”. (Trujillo Monje, 2012, pg 4), la forma organizada de la administración de los recursos que se pretenden invertir en desarrollo, permitiría una eficaz y eficiente dirección o gerencia de las obras proyectadas por el Estado, es decir, a la conclusión proyectada dentro de los estudios previos y determinada por la planeación en función de la eficiencia de que trata el principio de la economía que juntos, “propenden por la obtención de los resultados”, (Rodríguez, Tamayo, 2013, pg. 39), pues es claro que la unión de los principios debe surtir la finalización de los proyectos.

Por esto, el principio de planeación dentro de los términos de cumplimiento y buen manejo del proyecto, no deja de lado el interés que proyectan también, otros principios para lo social y así mantener una función correcta tanto del contratante como del contratista, permitiendo la funcionalidad jurídica de los principios, además, amplía el espectro de la eficiencia permitiendo que todo se deba desarrollar de manera eficaz y cumplida.

Al afirmar que el principio de planeación mantiene una proyección constante de cualquier proyecto, no es difícil entender la cabalidad que este principio anexa a sus correspondientes rutas de desarrollo y es así, porque todo contratista que ha verificado la importancia de los estudios previos, se permiten analizar la verdadera justificación técnica de lo que se desea contratar, por esto la cimentación estructural de la intención social a contratar es de suma importancia en el

planteamiento, en la planeación y en la determinación de definición por las partes al momento de adjudicar.

Si bien entendemos que la planeación, como se ha venido interpretando, merece una importancia jerárquica diferenciada de los demás principios de la contratación pública, también es evidente la relación del Derecho Administrativo con la eficiencia de la contratación Estatal. Por esto, adjuntamos criterios administrativos pues es claro que las intenciones de la licitaciones, invitaciones o contratación directa y demás, son aspectos fundamentales del interés público, por tal razón esa función directa entre la contratación, el particular y el Derecho Administrativo se convierte en un todo esencial para la eficacia de la función, así como la importancia de la relación entre los principios de la contratación y la madurez del de la planeación que permite ver a la distancia y sistemáticamente el horizonte contractual.

Pero, se debe diferenciar la contratación privada de la pública en los términos que el Derecho Administrativos lo permita, pues en ocasiones como se ha hecho, el Derecho Administrativo toma apartes del corpus jurídico privado para complementar su accionar dentro de la contratación, pero los principios que infunden la obligatoriedad en su cumplimiento hacen ver la diferencia, pues están concebidos para la defensa y procura del interés general de la comunidad a cargo del Estado.

Aun así, “un análisis más detenido de la cuestión, permite comprobar que los contratos administrativos, siendo como son una parte o una forma de la actividad administrativa, tienen una finalidad específica y propia distinta de la que es inherente a la generalidad de los contratos de derecho privado, y que no es otra que la satisfacción y el logro del interés público”. (Escola, 1988 pg. 160). Pero, en un análisis más simple, no deja de ser participe el derecho privado dentro de la contratación pública que gracias a sus principios, a los estudios previos y a la

planeación, asume la responsabilidad social y pública defendiendo los intereses de una comunidad exigente. No obstante, se permite diferenciar la eficacia cabal que en muchas ocasiones el derecho privado ejecuta en sus acuerdos, por ende, el administrativo procura asimilar el enfoque particular y privado para poder entrelazar los principios de la contratación pública y cumplir específicamente el objeto lícito del contrato estatal que no es otro que atender de manera eficiente las necesidades sociales que el objeto pretende satisfacer.

El Decreto Ley 4170 de noviembre 3 de 2011 relaciona varias de las funciones de la Agencia Colombia Compra Eficiente, de las cuales cuatro de ellas interpretan implícitamente el principio de planeación asumiendo la importancia que este conlleva en su función contractual como resultado de un ejercicio eficiente respecto de la contratación administrativa.

1. La formulación de políticas, planes y programas buscando optimizar la oferta y demanda en el mercado.
2. La racionalización normativa para una mayor eficiencia de las operaciones.
3. El desarrollo y difusión de las políticas, normas e instrumentos para facilitar las compras y promover la eficiencia.
4. La coordinación con otras entidades públicas para el cumplimiento de sus objetivos.

Todas las funciones anteriores, tomadas del Decreto Ley 4170 de 2011 manifiestan su interés en el desarrollo de una eficiente contratación además de una significativa importancia en la regulación de la misma, considerando implícitamente que la formulación de políticas y planes permitirán optimizar la oferta y la demanda, está implícita la importancia de la planeación en términos de contratación, compra y estudios de mercado, además dentro de lo que implica la racionalización normativa y la eficiencia de las operaciones, no deja de lado, ni siquiera de manera tangencial, el principio de la planeación con la veracidad de su

jerarquía y eficiencia con la importancia de la proyección en la contratación y contribuye a facilitar las compras y promover la eficiencia; son dos instrumentos participes de la planeación objetivamente involucrados en la importancia de los estudios previos.

Por lo anterior, la importancia de promover una eficiencia basada en la necesidad de argumentar un proyecto, debe ser clasificada no solo de constantes matemáticas con las cuales se funda el criterio de la planeación, también existen factores relevantes como los precios externos del mercado, la experiencia específica del medio y otros que influyen en las decisiones contractuales, por lo tanto, “ (...) es necesario que las entidades del estado al momento de planear y asignar el presupuesto estudien las variables con el fin que los recursos se comprometan eficiente y eficazmente (...) la Ley 1150 de 2007 y el decreto 734 de 2012, han incorporado (...) lineamientos relacionados con la etapa previa o de planeación en la contratación estatal obligando a las entidades elaborar estudios previos conforme a la exigencia normativa” (Trujillo, Monje 2012 pg. 7). De anotar objetivamente que los estudios previos como la asignación de recursos, deben estar sujetos a la planeación directa del proyecto, para tal efecto se creó este principio que de esta manera fomenta la importancia y estructuración de la contratación, tanto así, que en todos los recursos que se utilizan en la preparación de un proyecto, no deja de estar presente asumiendo la proyección eficaz de la idea.

Entiéndase bien, que la intención del principio de planeación no es más que la organización eficaz de los recursos tanto humanos, económicos como jurídicos y como así está relacionada, es más fácil cumplir las metas establecidas por este principio en afán de lograr total eficacia y transparencia en la contratación y su desarrollo.

Así y todo, al existir una jurisprudencia clara, expresa y ajustada a la normatividad, la planeación es asumida en muchas ocasiones como un simple elemento de la contratación que no contribuye al desarrollo adecuado de un proyecto, por esto, contratistas y contratante tienden a evadir este principio de manera abrupta y dejarla de lado en el proceso contractual, situación que no es poco frecuentes y conlleva al desarrollo de procesos jurídicos contenciosos administrativos que por ultimo no favorecen de alguna manera al Estado, por ejemplo “(...) las fallas de los contratos podrían atribuirse, o bien a deficiencias en la ley, o bien a la ausencia de una verdadera política de contratación. Algunos analistas proponen, en efecto, una revisión a las normas legales que rigen la contratación pública. Pero la verdad es que las leyes sobre la materia recogen con toda claridad y precisión los principios de planeación contractual necesarios para garantizar una correcta maduración de los proyectos, consagran mecanismos para distribuir adecuadamente los riesgos entre Estado y contratistas, y prevén los instrumentos para que la selección de los contratistas sea lo más objetiva posible”. (Caicedo, Ferrer, J. 22 de agosto de 2011). Las causas del atraso en materia de infraestructura en Bogotá. El Tiempo, Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/>). Básicamente, la referencia de la prevención y la no improvisación, esta tacita en la norma para que el contratista y el Estado tengan en cuenta estas dos premisas.

Normalmente cuando se evade de manera expresa el principio de planeación, se encuentra una nulidad del contrato, es decir puede existir el objeto ilícito del mismo y que puede producir un desequilibrio económico y financiero de cualquiera de las partes, por ello se ha pronunciado el Consejo de Estado, “Al decidir sobre el control de legalidad inmediato del Decreto 2962 de 2011, si el principio de planeación en los contratos estatales es una exigencia perentoria del ordenamiento jurídico, no puede entenderse, sino de manera irrazonable, que se sostenga que su violación no constituye un objeto ilícito y que no sea una causa de nulidad absoluta del negocio jurídico respectivo”. (Colombia, Consejo de

Estado sala de lo contencioso administrativo Sección Tercera Sub sección 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). Precisamente, el mayor conflicto entre la inobservancia y la
obligatoriedad de la planeación está en el desinterés de proyectar justo a la
medida un contrato eficazmente, por lo tanto, la falta del principio de planeación
desvirtúa el concepto de la contratación ya que este principio atrae de manera
racional los demás principios para que sean partícipes del desarrollo del objeto
contratado, es decir, si la planeación no existe, no podrá la eficacia actuar en
coordinación con la planeación y le transparencia perderá su relevancia y por
consiguiente profundiza más la falla y fracturara la relación de los principios.

Es fácil concluir entonces, que el principio de planeación sobre lleva la obligatoria
revisión de los procesos para que se formalice tanto la eficacia como la
importancia integrada en su estructura del contrato sobre el que se quiere realizar
la proyección de manera sistemática. Planear es prever y prever trae inherente a
su existencia la eficacia y la sistematización de argumentos que permiten
desarrollar el plan en un alto porcentaje de efectividad. Desde el mismo momento
que los estudios previos permiten crear el pliego en una licitación, por seguir un
ejemplo de tantos, se está fomentando la sistematización planeada del proyecto,
asumiendo una responsabilidad de producción y esta lleva implícita la idea de la
importancia junto con la eficacia y la eficiencia.

Por tal razón, la unión que parece funcionalmente de la planeación y el principio
de la eficacia en la función administrativa, direcciona la ruta específica por donde
se debe perseguir la intención del objeto del contrato sin permitir de manera
alguna que se abandone el rumbo proyectado en la programación del mismo
proyecto, es decir, existe una trascendencia trazada desde los estudios previos
con la única finalidad de realizar cabalmente lo contratado sin la alarma del
incumplimiento.

Ahora, si “la eficacia persigue que los procedimientos de selección contractual obtengan su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias” (Rodríguez, Tamayo, 2013, pg. 39), entonces al fusionarse con la planeación que es “una gerencia pública”, (Suarez, Beltrán, 2014, pg. 1), nace de manera correcta un perfecto binomio que permite a la contratación estatal cumplir perfectamente su función desde lo social al ejecutar de manera eficiente y eficaz el gasto público. Y es indiscutible, que la planeación permite dirigir el proceso de contratación y cumplir una meta con mayor eficacia en términos de legalidad, viabilidad y realización.

Por lo anterior, la planeación junto con la efectividad deben calcular en todo el proceso la validez de cada paso que sistemáticamente se diseñó para que maximizando las actividades de la programación del proyecto, no pueda existir la alarma de separar cada función metódica planeada. Es así que cada traza que se planea y se diseña, permite engranarse mutuamente con la acción anterior y la siguiente dentro de la programación de actividades, como una serie de eslabones temáticos que entre la planeación y la eficacia dan como resultado un objetivo contractual eficiente.

III LA PLANEACIÓN Y EL PRINCIPIO DE LA ECONOMÍA, SIMILITUDES Y DIFERENCIAS PARA LA CONTRATACIÓN ESTATAL.

Cuando el Estado Colombiano necesita crear relaciones contractuales con particulares, y debe cumplir con su objeto social y satisfacer las necesidades de la comunidad, recurre a los sistemas de contratación estatal con el consenso que permite la Ley 80 de 1993. Pero para poder realizar estos convenios, requiere estructurar la idea o el objeto del contrato con los estudios previos.

Los estudios permiten de manera certera, entender las rutas que se deben seguir para ajustar la realidad del plan o del propósito que se pretenda abordar con ocasión de un proceso de contratación administrativa. Todo esto se funciona con los principios de la contratación estatal y básicamente el de planeación que permite visualizar a futuro inmediato cómo será el derrotero del objetivo a contratar.

Pero el principio de planeación no es rueda suelta de la contratación, va de la mano de otros principios que le ayudan a dar vigencia al acuerdo de manera paralela que a pesar de ser distintos, son consonantes en su interés y su eficiencia. Así entonces, el de la economía, que involucra el de la planeación, el de la transparencia que es de doble vía, tanto para el Estado como contratante como para el particular que contrata, el de prevalencia y búsqueda del interés público, que permite el servicio a la comunidad, dar prosperidad; el de responsabilidad, que también debe ser de doble vía, tanto para el Estado como para el contratante particular, son principios que permiten corroborar la supuesta buena fe de la contratación.

Pero básicamente el punto de partida de la contratación estatal, donde se estructura ese acuerdo, despegue con el principio de la economía y del de la planeación en términos de cooperación mutua. Ahora, si los estudios previos “son

el soporte para elaborar el proyecto de pliego, los pliegos de condiciones y el contrato (...). (...) debe contener los siguientes elementos además de los indicados para cada modalidad de selección: (i) la descripción de la necesidad que la entidad pretende satisfacer con el proceso de contratación; (ii) el objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, los permisos (...) los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto; (iii) modalidad de selección (...); (iv) el valor estimado del contrato y la justificación del mismo (...). (Pinzón, Alameda, 2014, pg. 55), claro es, que desde los estudios previos, se arma la proyección del objeto contractual, se estructura la dirección del proyecto y se verifican conceptos tanto desde el económico y el de planeación en función de una relación contractual que permita identificar, no solo los costos, sino la formulación que faculte a estos, maximizar las actividades y así entre estos dos principios regular la mejor manera de minimizar errores y evitar sobre costos en el futuro del contrato.

Y si bien la planeación es importante dentro de la proyección de un contrato, el principio de economía se equipara con la planeación pues sin alguno de los dos, estaría desvirtuando el uno al otro y es sencillo entender el porqué, pues al planear, justifico el costo y minimizo el riesgo y al tener el proceso estructurado, se manifieste el principio de economía, no solo en lo que a costos directos o indirectos refiere si no a la programación de obra, si es el caso, en su tiempo de ejecución. Y es que en la medida que se cumplan los ítems de un proyecto tanto en costos, duración, y ejecución siempre irán paralelos los principios de economía y planeación.

Por lo tanto, estos principios se asimilan en el proceso tanto que para desarrollar uno, como el de la planeación, debe estar anexo el otro, de la economía en términos de ejecución y maximización del beneficio.

Pero obviamente existen también diferencias claras en la relación de estos principios tratados. Si bien el principio de la economía dentro de la función pública refiere a “(...) que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo y con la menor cuantía de gastos, (Rodríguez, Tamayo, 2013, pg. 39), en la Ley 80 de 1993, en lo que concierne al principio de economía, se refiere a que se utilizarán las etapas, y los recursos estrictamente necesarios para la realización del acuerdo, es así como en el Artículo 25, de la misma Ley 80 de 1993, anuncia que, “Del principio de economía, 4, los tramites se adelantaran con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato”. Presenta aquí una gran diferencia entre la planeación y el principio de la economía que aunque en ese literal 4 inicia su redacción con una similitud, termina con la frase diferencial que trata de las dilaciones dentro del proceso de desarrollo del contrato. Y ¿por qué aquí esa gran diferencia? Pues el principio de planeación solo proyecta y no descifra las posibles falencias a futuro a causa de un retardo que se justifique en cualquier afectación.

La experiencia contractual del Estado y de aquellos particulares que desean participar del desarrollo social, ha demostrado la eficacia de la planeación y que a su vez la formulación es totalmente independiente refiriéndose a los engranajes jurídicos con otros principios. Tanto es así, que según la Procuraduría General de la Nación (PGNA), en la cartilla de la contratación pública enuncia que : “Implica que la gestión contractual del Estado debe estar precedida por el desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible” (Cuellar , Cruz, María. (Septiembre de 2012), Como ejercer control sobre la gestión contractual del Estado, Procuraduría General de la Nación. Recuperado de <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Funcion-publica-contratacion>, mayo 25 de 2015); es decir, la planeación independiente justificada en los estudios previos,

tiene una seriedad contractual implícita en su razón de ser, pero que muchas actuaciones propias de la planeación, necesitan apoyo de otros principios generalizados como el de la economía.

Puesto que la relación existente entre los principios de la economía y planeación es un poco adherida en el sentido que hay momentos que se justifica su unión y otros por los que cada cual cumple su función independiente el uno de otro, existirán muchas razones para querer confundir la jerarquía de cualquiera de los dos, pero es más justificado decir que, sin planear no podrá haber un proyecto que cumpla con los preceptos de los principios de la economía, de minimizar riesgos, no solo técnicos sino mucho más sociales y a la vez aprovechar la importancia de la economía para maximizar resultados y por consiguiente como se trabajó en el acápite anterior el desarrollo de un proyecto eficiente.

Es evidente que en ciertos momentos de construir los estudios previos, se ve la necesidad de la participación de todos los principios de la contratación estatal o pública, para contribuir en la proyección de la idea social que se quiere hacer viable ante los ojos de una comunidad necesitada. Pero cada principio desde su función y desde su capacidad asesora. La planeación necesita de cada uno y los atrae para que sean incluidos dentro de esa manifestación social; el de economía, tangencialmente podría verse como un elemento que cíclicamente rodea la planeación pero al final, termina involucrado en la ejecución.

Muy a pesar que se intenta evitar que se desliguen los principios al momento de estructurar un pliego, una licitación, una invitación, hay fuerzas que permiten el rompimiento armónico entre la planeación y la economía, no de forma natural sino por presión, beneficiando la opción menos adecuada para adjudicar el proyecto que se organizó y se ordenó sistemáticamente.

Es notorio independientemente de la unión o el distanciamiento de estos dos principios, en la medida que cada uno cumple su función orgánica, y permiten entender de la mejor manera como se deben cumplir las observaciones dispuestas en los estudios previos, para poder finiquitar de manera adecuado el objeto contratado y así cumplirle a la comunidad, que en ultimas es la que manifiesta la necesidad y a la que se le quiere mejorar la calidad de vida, de movilidad, acceso y demás opciones y mejoras que el Estado brinde.

Los diversos ejemplos de vulneración a los mandatos optimizadores del principios de planeación contractual, han permitido aflorar la discusión de su importancia, tanto es que “la debilidad en la planeación contractual se ha convertido en una de la principales fallas de la gestión pública (...) La planeación integral es un requisito indispensable para optimizar los recursos”. (Trujillo, Monje, 2012 pg. 3). Tan requisito es, que en los estudios previos conoce del mercado y su movimiento para así justificar jurídicamente los valores y el objeto a contratar y además, permite la entrada del principio de la economía a una mejor y más eficaz interpretación argumentativa de la planeación.

Por otro lado, el Decreto 1510 de 2013, en su Título II, Estructura y documentos del proceso de contratación, Capítulo I, Planeación, Art. 20. Estudios previos, dice

“Artículo 20. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

2. *El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*
3. *La modalidad de selección del contratista y su justificación. Incluyendo los fundamentos jurídicos.*
4. *El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.*
5. *Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.*
6. *El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.*
7. *Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.*
8. *La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.” (Cursivas fuera del texto original)*

Por lo tanto y analizando cada paso de los aquí descritos del *Art. 20 del Decreto 1510 de 2013*, podemos entonces entender que son obligatorios todos los estudios y documentos previos tanto para que el contratista tenga la opción de organizar su propuesta conforme a lo que el principio de planeación pueda revelar como para elaborar y proyectar los pliegos por parte del contratante. Pero hay dos

puntos importantes que deben hacer parte de los estudios previos, “asuntos que deben hacer parte de los estudios previos, pero que la norma no menciona: el análisis del sector económico y los criterios para determinar los requisitos habilitantes” (Gómez, Lee 2014, pg. 25). Es así que la normatividad puede ser más amplia e involucra dentro de la planeación esos dos aspectos fundamentales que permitirían a las partes ser más explícitas en las presentaciones de sus propuestas.

Para precisar más lo que el Decreto 1510 de 2013 trata respecto al principio de planeación, podemos ver que: “la descripción de la necesidad apunta a que el área técnica de la entidad señale con la más absoluta precisión aquella carencia que requiere atender a través de la contratación a realizar. No se trata de indicar aquí lo que se va a contratar, sino más bien aquello para lo que se requiere”. (Suarez, Beltrán, 2014, pg. 3). También, “la descripción del objeto a contratar es fundamental (...), En este aspecto el Decreto 1510 de 2013 agrega la útil precisión de especificar las licencias, los permisos y autorizaciones requeridas para el ejercicio del contrato.” (Suarez, Beltrán, 2014, pg. 2). Y sigue demostrando la formulación de este principio de planeación refiriéndose a este con los estudios previos e implícitamente integra al área del principio de la economía formulando las ideas dentro de lo puramente objetivo como se manifiesta en este párrafo, “con la más absoluta precisión” (Suarez, Beltrán, 2014, pg. 3).

Como se ha dicho antes, planear es prever, “contratar es prever (...) el contrato es una empresa que se sitúa en el futuro”. (George, Ripert, 2013, pg. 144), que plantea de manera puntual el sentido de prever en la contratación y las obligaciones civiles, que a la vez se interpreta en los elementos contractuales de lo público.

Con la Ley 1150 de 2007, “se esclareció en Colombia el alcance conceptual del denominado principio de planeación, cuyo respeto debe garantizarse durante la

gestión contractual adelantada por las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública(...), a la luz de lo señalado por el artículo 23 de la Ley 80 de 1993". (Suarez, Beltrán, (2014, pg. 8). Y aunque "si bien el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 no hace expresa mención del principio de planeación contractual, el mismo hace parte del alcance conceptual del principio de economía (...). (Suarez, Beltrán (2014, pg. 8). Visto desde cualquier ángulo dentro de los estudios previos, ya sea del principio de la economía o de la eficacia, el principio de la planeación está involucrado en las definiciones estructurales del contrato y en el desarrollo del mandato que implican cada uno de dichos principios.

La mera concepción que se le da al principio de la planeación que involucra toda la estructura contractual, funda sus criterios en la formulación organizada de rutas a seguir en un planteamiento proyectado para la realización del objeto del contrato, pero esas rutas tienen un piso estructurado por el principio de la economía, ya que este manifiesta según que el Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, Estatuto General de la Contratación Pública, en su literal 6 que: " las entidades estatales abrirán licitaciones (o concurso) e iniciaran procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales". Por lo tanto, la planeación determina la ruta la proyección, la formulación técnica y social pero la economía que pretende formular la planeación está más arraigada en su propio principio y tal vez aquí, hay otra diferencia clara entre estos dos principios de la contratación pública.

Ahora, si la planeación permite crear la ruta bajo la formulación de criterios técnicos, sociales y económicos, entonces, todos los principios deben prever su funcionabilidad dentro del proyecto que se plantee, no menos el de la economía que "(...) en la actividad contractual tiene un marcado propósito de planeación económica (...). Rodríguez, Tamayo, 2013, pg. 57). Porque definitivamente, todo proceso dentro de la contratación pública debe llevar implícito el criterio de la

planeación, así, es de entender la importancia de prever, de planear pues la ruta se proyecta, no se improvisa de tal suerte que los gastos económicos y la ejecución del presupuesto público que ejerce el Estado esta llamada en el deber ser a la satisfacción del interés público.

De todo lo anterior, merece una importante relación entre lo que la planeación ha proyectado de un contrato estatal, con lo que el principio de economía ha permitido planificar para el desarrollo del mismo contrato y es la ejecución de este. “(...) el Estado contrata para obtener bienes, servicios, obras, y, en esa medida, materializar los objetos de los contratos concierne directamente a lograr esos propósitos” (Suarez, Beltrán, 2014, pg. 255). Pensar entonces en que la conexión bilateral entre la planeación y el principio de la economía es algo que realmente vive dentro de la contratación estatal es cierto, no deja más que pretender demostrar la real situación jurídica de esos dos principios pero ya en la funcionabilidad de los dos en el desarrollo proyectado, el de la economía no puede ser viable sin planear su accionar.

Luego de analizar la posible proporcionalidad entre la planeación y el principio de la economía, es fácil entender dos aspectos fundamentales para la proyección del uno y del otro. La planeación promulga sistemáticamente todos los principio de la contratación de manera directa, es decir, ella se encarga de comprometer cada uno en el desarrollo del proyecto contratado, hace que engranen entre sí para cumplir cabalmente con lo propuesto en su organización cronológica, no es lo mismo con el principio de la economía, este está para dedicarse a cumplir su función independientemente de cualquier otro que no sea la planeación.

Finalmente, es natural que para adjudicar un contrato se haya pasado por las etapas iniciales de la contratación, estudios previos, análisis de mercado, análisis de las necesidades sociales de la comunidad, revisión presupuestal y muchos factores que determinaran la viabilidad del objeto del contrato, eso es planear, y

“un plan implica proponerse un objetivo y unas metas así como unos procedimientos para alcanzarlos” (Exposito, Velez, 2004, pg. 601 y 602), por lo tanto, si la planeación involucra muchos más principios, pues no cabe duda que su jerarquización como parte del cimiento del proyecto desde del principio, es la base de toda propuesta social, es la estructuración de un proyecto para mejorar la calidad de vida de una comunidad y es el soporte de todo el proceso, desde la idea, pasando por su adjudicación, le ejecución, la entrega y la garantía luego de recibir a satisfacción lo contratado, es decir, no cuando termina la ejecución termina la planeación, esta, sigue hasta que lo determine ella misma.

Con todo y lo anterior, luego de identificar que existe una relación directa entre los principios de la contratación estatal y de establecer de manera argumentativa la unión eventual entre estos, es claro entender la importancia de cada uno dentro del desarrollo de la contratación pública de tal manera que no pueden eludirse de forma directa y menos sustraerse de la obligación de cumplirse. Pero dentro de toda la estructura contractual existe un elemento de suma importancia para que funcione de manera articulada todo el proceso, direccionándolo a un final equitativo y funcional para las partes intervinientes como el Estado, el contratista y la comunidad, o la figura social. Ese encaje solo lo permite el principio de la planeación de manera general, pues este formula cada función acoplándolas mutuamente de forma sistemática y organizada. Por lo tanto, a falta de planeación, no habrá una estructuración coherente entre los principios para la configuración del cualquier proyecto que se quiera realizar junto con los privados.

Es así, que la planeación se jerarquiza independientemente de todo principio en términos de obligatoriedad y responsabilidad, no es que los demás principios no tengan una exigencia estructurada en su función dentro de la contratación, claro que ellos son indiscutiblemente importantes y necesarios, pero tienen su raíz en la planeación, incluso, dentro de su misma objetividad; la planeación evocada como principio jerarquizado e independiente que formula la organización de los demás,

sostiene el orden y deja de lado la dependencia de cualquier otra función, además su grado de importancia es tal, que todos los demás principios se rigen por la orden de engranaje que dicta la planeación. Es decir, cada uno, debe seguir la conducta contractual y de ejecución que decreta la planeación.

En conclusión, la planeación logra de manera independiente ser la formulación que estructura desde los estudios previos, la ruta a seguir de cualquier proyecto que se pretenda realizar entre el Estado y los particulares, para favorecer directamente a la comunidad, y en aras de cooperar, la planeación no permite la volatilidad de los principios y los rige desde, como se dijo anteriormente, los estudios previos hasta la entrega a satisfacción de lo contratado.

IV. CONSECUENCIAS DE LA INOBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE LA PLANEACIÓN.

Respecto de la planeación ya se ha podido advertir con el desarrollo de los capítulos anteriores la importancia del principios de planeación para el proceso contractual del Estado y la relación con otros principios que giran en torno a la citada actividad, ahora bien es necesario ahora analizar el principio de planeación desde la mirada de las consecuencias de la inobservancia del comentado principio, desde las consecuencias para el contrato per se y de las partes del negocio jurídico.

De tal suerte el Consejo de Estado en el marco de su importante jurisprudencia reconoce las consecuencias de inaplicar el principio en comento a partir de la importancia que irradia el mismo, de tal suerte que “La planeación, (...) desempeña un papel de suma importancia en la actividad contractual, pues se trata de una técnica de la administración encaminada a lograr el uso eficiente de los recursos y permite cumplir los fines del Estado de una manera oportuna y adecuada. Es por eso que las entidades públicas, antes de iniciar un proceso de selección o de celebrar un contrato estatal, tienen la obligación de elaborar estudios, diseños, proyectos y pliegos de condiciones, que permitan determinar, entre otras cosas, la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, la modalidad de selección del contratista, el tipo de contrato y la disponibilidad de recursos.(...) la planeación es la conducta siempre esperada en la actividad contractual, pues no sólo tiene incidencia en el interés general, sino que salvaguarda importantes principios como: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de la función administrativa(...)”. (Colombia, CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA, Magistrado ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil catorce (2014), Radicación número: 11001-03-15-000-2013-01919-00AC). Y de la importancia de

este principio se deduce la necesidad de justificar la proyección de un contrato, por tal motivo, la sola idea de obviar la planeación implica en varios aspectos que van en contra del concepto natural de la contratación estatal, porque la función pública no deberá permitir la inobservancia de la planeación en términos de economía y eficiencia además de la transparencia y de la buena fe entre las partes del contrato. Es indispensable someter a revisión los estudios previos para determinar el proceso contractual de manera que no se deje a azar si la proyección es viable o improvisar dentro de la ruta de desarrollo de lo contratado.

Si bien es claro que las partes del contrato, contratante y contratista, deben asumir responsabilidades mutuas dentro de la falta de planeación por el contratante y la falta de observancia del contratista sobre este principio, no puede deslindarse el uno del otro descargando sobre alguno las obligaciones contractuales. La unidad de responsabilidad recae sobre las partes y estas deben regirse no por solo la Ley 80 de 2003 o demás normas, sino por el principio de la buena fe contractual, pero básicamente la planeación, y es así que la violación del principio de planeación trae consigo consecuencias pues, "(...) la obligación de cumplir el principio de planeación comprende naturalmente la fase precontractual y tanto la administración como los interesados, grupo del que saldrá el contratista, tienen que saber y conocer todos los detalles del contrato, en especial, las condiciones de inicio de obra. El ocultamiento malicioso de información perjudica a quien la oculta. Por lo anterior, la suscripción imprudente de un contrato, como cuando se firma un contrato que no está listo para ponerse en ejecución, podría generar responsabilidad compartida por los incumplimientos derivados de esa falta de previsión, según el caso y el tipo de obligación frente a cada parte. El tercer problema también ha quedado resuelto. Es decir, sí trae consecuencias jurídicas la suscripción de contratos sin atender el principio de planeamiento". (Colombia, CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA, Magistrado ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil catorce (2014),

Radicación número: 11001-03-15-000-2013-01919-00AC), ante la violación a la observancia del principio de la planeación, se ve a las claras que si debe existir una responsabilidad compartida pues respecto al contratista, este debe prever absolutamente todo lo que pudiese interrumpir el buen desarrollo del contrato y por el contratante a la vez de prever igual, debe guiar el mismo desarrollo desde los estudios previos. No se puede permitir que alguna de las partes influenciada por la obligación contractual referente a costos tiempos y programación del proyecto, exista un quebrantamiento jurídico que perjudique el proceso en lo técnico y financiero y obviamente de la utilidad del contratista. Por esto, es de suma importancia el principio de la planeación, ya que su omisión no solo perjudica al Estado sino que afecta considerablemente al contratista.

Es así que la actuación contractual debe ir justificada en lo jurídico en términos de responsabilidad por ello, “el Consejo de Estado examinó cuáles serían las consecuencias de la inobservancia al principio de planeación imputable a las partes del contrato. En síntesis, consideró el Alto Tribunal que la obligación de cumplir el principio de planeación comprende naturalmente la fase precontractual y tanto la administración como los interesados, grupo del que saldrá el contratista, tienen que saber y conocer todos los detalles del contrato, en especial, las condiciones de inicio de obra. El ocultamiento malicioso de información perjudica a quien la oculta. Por esta razón, indicó la Corporación, la suscripción imprudente de un contrato, estos es, cuando se firma un contrato que no está listo para ponerse en ejecución, podría generar responsabilidad compartida por los incumplimientos derivados de esa falta de previsión, según el caso y el tipo de obligación frente a cada parte. En virtud de lo anterior, entonces, concluyó la Sala, que el principio de planeación obliga a los interesados a actuar con diligencia y cuidado desde la misma fase precontractual. Los potenciales contratistas también deben saber, conocer y enterarse de las proyecciones que hace la administración para formular propuestas serias, que respondan a las reales condiciones técnicas y financieras del bien o servicio que necesita la entidad”. (HOLGUIN, Laura. Consecuencias

jurídicas de la suscripción de un contrato sin atender el principio de planeación, Procuraduría General de la Nación. Recuperado de <http://forvm.com.co> recuperado el mayo 23 de septiembre de 2014); determinante la necesidad de responder y actuar dentro de la responsabilidad contractual y además entender la responsabilidad que recae sobre las partes. No todo es desarrollar el proyecto o el objeto del contrato, es más que una simple adjudicación, trata de las responsabilidades mutuas contractuales y sus consecuencias al incumplir alguno de los principios de la contratación pública y menos sensata sería incumplir la planeación. Ahora bien, si la formulación de propuestas por parte del Estado deben llevar al contratista a una responsabilidad productiva, tanto para el en su administración, utilidad e imprevistos (A.I.U), no debe de ninguna manera relegar la planeación.

Pues bien, con la sola intención de no hacer un análisis de los estudios previos, podrá tanto contratista como contratante, incurrir en una falta que conlleve al desequilibrio no solo contractual, sino también financiero de las partes y por lo tanto puede suceder que alguna de las partes involucrada en el contrato, asuma su responsabilidad civil y denuncie ante el competente para iniciar una acción disciplinaria y puede que una penal. Por esto, es de suma gravedad mantener una inobservancia de la planeación en la ejecución de las diferentes etapas que orbitan la actividad contractual.

No solo el Estatuto para la contratación pública hace las veces de supervisor contractual o el Decreto 1510 de 2013, derogado por el Decreto Único Reglamentario 1082 de mayo 26 de 2015, también existen normas que obligan a cumplir el objeto contratado y además presentan las consecuencias disciplinarias que asumirían las partes, es así como existe la ley 734 de 2002, Código disciplinario único, en su Artículo 5, ilicitud sustancial, *la falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna*, y si de interpretación se refiere, nos podemos remitir al Artículo 22 de la misma Ley para así argumentar

con más certeza que no observar la planeación también se sustenta en este artículo de manera que como en el reza, *Garantía de la función, pública, el sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones (...)*, podrá ser objeto de investigaciones disciplinaria. Por esto, notoria es la influencia de las obligaciones en el comportamiento contractual de las partes, porque es claro que un particular contratista del Estado, cumple funciones de servidor público y debe asumir esa responsabilidad de lo administrativo, por lo tanto, se rigen bajo la lupa no solo de la Ley 80 de 1993, Estatuto de la contratación, sino de la Ley 734 de 2002 y el Decreto 1510 de 2013 que fue derogada por el Decreto Único Reglamentario 1082 del 26 de mayo de 2015 y que a su vez, este compiló todo lo referente al Decreto 1510 de 2013. No solo el simple interés de contratar desde cualquier ángulo, el Estado o el particular, está regido por la mera relación contractual y su clausulado, debe llevar implícita el principio de la buena fe, principio que esta promulgado en todas la Leyes que rijan el ámbito jurídico colombiano, es por eso, que cada vez que se incurre en una falta dentro de la contratación estatal, no solo los estatutos regidores son los que investigan la falta, sino el conjunto de leyes que engranadas puedes verificar que tan grave o leve fue el delito o la infracción.

Ahora bien, la ilicitud sustancial, de que trata el párrafo anterior, “es un principio Rector y su consagración legal es la base para endilgar la responsabilidad del funcionario público”. (RAMIREZ, L. (2013) BREVE ESTUDIO DE ILICITUD SUSTANCIAL EN EL DERECHO DISCIPLINARIO COLOMBIANO. Colombia: Universidad del Rosario. Recuperado: <http://repository.urosario.edu.co> mayo de 2014). Así, cuando el actor de la ilicitud sustancial, es decir alguna de las partes del contrato, pretende desvariar o trastornar el proceso a falta de complementar con el principio de planeación, se entiende que hay una falta antijurídica. Y si bien el Código Disciplinario único es una norma sancionatoria, este permite “estar

integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones (...).”(RAMIREZ, L. (2013) BREVE ESTUDIO DE ILICITUD SUSTANCIAL EN EL DERECHO DISCIPLINARIO COLOMBIANO. Colombia: Universidad del Rosario. Recuperado: <http://repository.urosario.edu.co> mayo de 2014). Por lo tanto, quien atente contra la observancia del principio de la planeación debe asumir la responsabilidad no solo sobre el clausulado del contrato adjudicado si no también la norma reglamentaria como lo es la Ley 734 de 2002.

Es así que la normatividad contractual permite entender las obligaciones que se desprenden de otras administraciones jurídicas y dice que “los contratos que celebren las entidades estatales, se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas por la Ley (...). (Pinzón, Alameda, 2014. Pg. 79), por lo que la norma pública, administrativa, asume parte del Derecho comercial y privado y así poder hacer responder a esos que se someten a la Ley 734 de 2002 haciéndose partícipes de la contratación pública. Pero dentro de la Ley 734 de 20012 hay más elementos jurídicos que ayudaran a evitar la falta que se pretenda con la inobservancia de la planeación, el Artículo 24 de esta Ley, Ámbito de la ley Disciplinaria, amplía más el espectro de las consecuencias en el incumplimiento de los principios de la contratación, es por eso que en ella se puede determinar que no solo dentro del territorio nacional se aplicara la norma reguladora y sancionadora. Y es posible remitirse al Artículo 34 de la Ley 734 de 2002 para argumentar con insistencia la facultad de la norma para obligar o sancionar a quien incurra en la intención de evadir su responsabilidad contractual con la inobservancia del principio de la planeación, y recordar que también agravaría a los civiles que cumplan funciones públicas como el contratista.

Ante la situación planteada y basada en la Ley 734 de 2002, hay autores que manifiestan preocupación por la dureza de la norma respecto a la inobservancia

de los principios de la contratación estatal en términos de la tipificación y calificación de la pena. Dentro de los conceptos que se leen con detenimiento cuando se investiga si esta culpa de inobservancia es leve o gravísima, “nos causa enorme preocupación la tipificación hecha por el legislador en el actual Código Disciplinario, cuando considera como falta gravísima el desconocimiento por parte de un funcionario público, en asuntos precontractuales y contractuales, de los principios de la función pública o de los principios contenidos en el Estatuto de Contratación (...). (Matallana, Camacho. (2004), pg. 547). Entonces, no solo por evadir el principio de la contratación estatal se debe responder, sino también por el desconocimiento de la norma, y es natural que se asuma por los dos lados la esa responsabilidad, pero desde cada ángulo, el de inobservancia y el del desconocimiento, debe ser tan severa la sanción de que rata el Artículo 48 numeral 31 de la Ley 734? Es una pregunta que Matallana se formula y pretende desvirtuar aduciendo que, “(deja a discrecionalidad del operador jurídico la adecuación de la conducta a la violación o no de un principio (...), de contratación administrativa y en esos términos tiene el poder de declarar inmediatamente la destitución del cargo del funcionario investigado (...). No es que pensemos que no debe aplicarse la sanción (...), al funcionario público que intenta trasgredir la Ley (...); lo que nos preocupa es la falta de garantías del derecho al debido proceso (...).” (Matallana, Camacho. (2004), pg. 547). Ese debido proceso, es derecho de cualquier investigado y si obviamente no se puede violar, pero debe respetarse la norma indicada en razón a que por la inobservancia y a veces el desconocimiento, puede acarrear graves consecuencias sociales, económicas y jurídicas no solo para el Estado como contratante sino para aquel que ha pretendido hacerse partícipe de la función estatal en el desarrollo de su plan social.

En los marcos de las observaciones anteriores, se analizaron las consecuencias jurídicas y financieras de la inobservancia de la planeación en un contrato establecido por el Estado y un particular, además de eso, cabe indicar la

importancia técnica pues a pesar del principio de la economía, es decir la relación costo beneficio dentro del proyecto, lo fundamental es el diseño de la ruta para el eficaz desarrollo del contrato desde lo técnico; Puede existir la capacidad financiera y todo el elemento jurídico que respalden el proyecto, pero la información técnica de cómo, porque y cuando se va a desarrollar, tiene mucha influencia en el tiempo, el costo y al organización, y esto parte desde los estudios previos.

Finalmente los deberes constitucionales que permiten desarrollar proyectos para mejorar la calidad de vida de una comunidad, deben ser regidos por normas que no permitan la desviación de los fondos y que no se tornen obras eternas en términos de necesidad social y costos públicos.

Para el buen funcionamiento de los proyectos, se viene manifestando la necesidad de adecuar de manera justa unos estudios previos que funcionan articulados con los principios de la contratación.

De todos los principios que deben ser de obligatorio cumplimiento y observancia, se ha expresado claramente y se manifiesta la necesidad de revisar con detenimiento el de la planeación en aras de una mejor estructuración del proyecto y permitiendo este principio la viabilidad técnica, financiera y jurídica de las partes actuantes dentro del contrato adjudicado.

Pero como toda regulación contractual debe estar respaldada por la norma, el principio de la planeación se ajusta jurídicamente desde la Ley 80 de 1993, el Decreto 1510 de 2013, (derogado por el Decreto Único Reglamentario 1082 de mayo 26 de 2015), y se asume dentro de la Ley 734 de 2011 en caso de una falta disciplinaria, y demás Decretos que pretendan hacer valer la importancia de la planeación. Por esto, la planeación debe tener tal relevancia dentro de la contratación pública, que su inobservancia conduce a la violación indiscutible de la

norma y se configurara en una ilicitud sustancial (Art. 5º Ley 734 de 2002), es decir, una falta antijurídica, y como tal, la falta debe ser sancionada.

Por lo tanto, no solo el desinterés por realizar los estudios previos o estructurar un buen plan para el desarrollo de un proyecto es punible o ilegal, sino que también la inobservancia de la planeación es condenable en términos jurídicos y contractuales que deben ser constitutivos de penalización.

CONCLUSIONES

Apostar a la justa realización de los contratos estatales, es hoy en día una lógica jurídica que permitirá desarrollar objetos sociales de manera transparente y objetiva. Claro se entiende cuando se estudia la Ley 80 de 1993 que el proceso esta comandado por principios regulados en la norma y fundamentados en el bien social que pretende un contrato estatal y basado en el objeto social que un Estado como el Colombiano ha pretendido fomentar. Y la regulación jurídica de la contratación esta explicita dentro de la necesidad de desarrollar proyectos sociales que permitan mejorar la calidad de vida de la comunidad.

Es así que dentro de la contratación pública, toda intención de contratar debe llevar implícita la idea de planear antes de ejecutarse, es por ello que dentro de los principios de la contratación pública existe el de la planeación que implica un orden sistemático y progresivo de un proyecto planteado por las sociedad para que sea ejecutado por el Estado y este a su vez, hacer partícipe a los particulares para que de esta manera le contribuyan a realizar parte del fin social que depende del mismo Estado.

En ese mismo sentido, la programación de un proyecto permite medir los aspectos técnicos, financieros y jurídicos y es en ese orden que se deben interpretar las proyecciones contractuales pues sin un concepto técnico no podríamos estructurar uno económico y jurídico.

De lo anterior, es importante identificar el soporte fundamental de la planeación, y ese soporte es prever en el sentido de proyectar y avanzar a futuro el proceso contractual. Prever para identificar las posibles fallas en la ruta y así tratar de minimizar los riesgos como el desequilibrio contractual o prever y maximizar las oportunidades, como por ejemplo los precios del mercado.

Es así, como se realizan los estudios previos donde se unen todos los conceptos analizados como precios del mercado, mano de obra, necesidades técnicas y financieras y otros elementos indispensables para organizar sistemáticamente el proyecto. De estos estudios previos, se estructura el principio de planeación, engranando los demás principios que trata la norma específica para la contratación estatal Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y los decretos reglamentarios respectivos.

Tal y como se observa, la contratación estatal está conformada en su estructura por una serie de principios que permiten su desarrollo contractual de manera casi perfecta, y así cumplir con la función de desarrollo social como parte del Estado, por ello, esa contratación pública está respaldada jurídicamente por la Constitución Política de Colombia, Ley 80 de 1993 y otros decretos como el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 que derogó el decreto 1510 de 2013, y también de manera paralela el Estatuto Disciplinario Único Ley 734 de 2002, y funcionara de manera engranada gracias a que la planeación interpreta estas normas y formula la ruta contractual cuando a un proyecto se le ha dado viabilidad por medio de los estudios previos. Debido a esto, se ha denotado claramente la importancia relevante que tiene la planeación en la contratación pública, en el sentido que se ha demostrado su eficacia al trazar la ruta guía de un proyecto desde los mismos estudios previos hasta la culminación del objeto contratado. Pero también es natural que muchas veces se trunque el proceso por variables externas que influyen en el desvío de la ruta, por esto, la contratación se apoya en la Ley 734 de 2002, para sancionar los malos actos y así evitar el desvío de la planeación en su recorrido contractual.

Ahora bien, la planeación estructura un proyecto desde los mismos estudios previos, pero este principio asume la responsabilidad anudado a otros formalismos contractuales como el principio de la eficacia que permite llegar a la satisfacción general tanto del contratante como de la comunidad a la que se dirigió el proyecto.

La eficacia, como principio de la contratación pública, también estructurado jurídicamente por la Ley 80 de 1993, cumple la función de darle validez al objeto del contrato engranada con la planeación y otros principios como el de la economía y transparencia.

Es evidente entonces que la planeación debe acogerse a otros principios con los cuales prepara la ruta a presentar tanto al Estado como contratante como al contratista y a la comunidad en general para que se pueda evidenciar la viabilidad de cualquier proyecto. Pero aunque este principio relevante para la contratación, la planeación, no vaya sola en la estructuración, si tiene absoluta autonomía de identificar el rumbo que debe tomar el contrato con su objetivo.

Respecto a lo que se ha dicho referente al principio de la planeación, no cabe duda de la relevancia contractual que este tiene al momento de iniciar y terminar el objetivo planteado dentro del contrato. Es decir, el pacto entre las partes, contratante y contratista, estará confirmado gracias a la planeación, en términos de legalidad tanto técnica como jurídica y sin olvidar los términos del principio de la economía, y para todo esto, la planeación acude a la eficacia, este principio con el cual se pretende producir un resultado favorable para las partes.

En ese orden, la planeación debe estar presente en todas las intenciones contractuales tanto para el contratante como para el contratista pues en la medida que exista un control y una ruta del proceso y del desarrollo del objetivo del contrato, el flujo de la programación no se verá desbordada y los aspectos técnicos y económicos contribuirán a que el proyecto culmine de manera que satisfaga las partes. Y satisfacer las partes es que el contratante acepte a satisfacción lo contratado y el contratista reciba su utilidad como fue programada. Precizando que la planeación necesita de otros principios a pesar de su autonomía y objetividad, facilitar su observancia y su análisis permite a los participantes decidir si asumen como contratantes o como contratistas, por esto,

se ha manifestado claramente que la programación presentada, es decir, la ruta que prevé las circunstancias del desarrollo sistemático, deben estar ajustadas a las necesidades de las partes, por eso, debe satisfacer esas expectativas de cada uno de los interesados.

Por lo anterior y asumiendo la objetividad de la planeación, es deber, gracias a la norma, que los principios de la contratación, independientemente cada uno ajusten sus funciones partiendo de lo que la misma planeación organice. Es como engranar cada principio entre sí con un eslabón principal que en este caso se denomina planeación.

Si la planeación admite y aprueba la eficacia y consiente que principios como el de la economía proyecten un contrato, la función se ve cada momento más clara en su estructura contractual, porque en la medida que se reconozca la ruta y la programación más se fundamenta la razón de la planeación para que la administración tenga más confianza en llamar a particulares a participar de su objetivo social.

De la misma manera en que el Estado quiera cumplir un fin social, debe supervisarse con la planeación, pues la relación jurídica que nace entre la entidad y los particulares se refleja en el contrato de tal manera que cada uno basado en la planeación, hace su propia programación con la intención de ir paralelo a la planeación del pliego. Esa relación jurídica que nace, debe estar ligada a las opciones contractuales que se describen en la planeación. Así mismo el Estado formula métodos como la licitación pública y otros para presentar una eficaz transparencia mezclada con la planeación y ajustarse jurídicamente a la contratación.

En consecuencia, la obligación de cumplir con el principio de la planeación no solo esta implícita en la proyección de los estudios previos si no que es menester de

las partes que intervienen en el contrato pues de ese análisis se proyecta cada cual en su intención de desarrollar el propósito contratado. No solo es una obligación por parte del contratante, el contratista debe entender que la falta de la planeación no hay forma de interpretar la ruta de ejecución del contrato. Prever la ruta es una forma precisa de conocer a futuro el proyecto.

Por lo tanto, la responsabilidad debe ser compartida al no observar detenidamente la planeación, si no hay una prevención correcta, si se pretende improvisar en el camino, la falta será asumida por las partes.

De tal modo que, no se debe permitir la inobservancia del principio que permite proyectar un contrato, el de la planeación, ya que por su sola argumentación jurídica, la falta de atención podría acarrear perjuicios contractuales.

Finalmente, la planeación contractual es una figura que no solo permite ver el futuro de un contrato, sino que también permite evaluar la intención tanto del contratante para invitar a los particulares a participar, como del contratista que analizara su intención de intervenir o aceptar la invitación.

A falta de planeación, lo más probable es que no se culmine el objeto del contrato con la debida certeza, tendrá en su improvisado desarrollo muchas fallas que maximizan el riesgo y permiten los sobrecostos, además de la demora en la entrega final. Debido a esto, la planeación es objetiva y por lo demás relevante en la contratación, su inclusión debe estar sujeta a la transparencia como principio también, a la eficacia y a la economía del proyecto contratado.

La ausencia del principio de planeación genera que el proceso y el contrato respectivo no sea eficiente y por consecuente no se cumpla el fin primordial del proceso, el cual no es otro que la atención y provisión de las necesidades del orden social y generales de la comunidad; motivo por el cual es necesario sin

temor a errar el advertir que es preciso planear el ejercicio de esta función administrativa con el fin de atender en debida forma los fines del Estado.

Definitivamente, la planeación es el principio que permite visualizar un proyecto desde los diferentes aspectos del mismo, es decir, permite proyectar la intención desde lo económico, financiero, administrativo, jurídico y social. Por lo tanto, y como se ha querido presentar, la inobservancia de la planeación es de por si una falta no solo jurídica sino interpretativa pues en ella se conoce la realidad a contratar.

BIBLIOGRAFIA

Referentes bibliográficos

- Caicedo, J. (2011). Las causas del atraso en materia de infraestructura en Bogotá. El Tiempo, Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/>).
- Colombia Compra Eficiente, recuperado de 2011<http://www.colombiacompra.gov.co/es/colombia-compra-eficiente> consultado 20 de mayo de 2015).
- CORTES, Orlando. (2014). Contratación importancia y ciclo. Bogotá: Edit el mismo autor. Primera edit.
- CORVALAN, J (2012). Proceso de planificación para la elaboración de programas. Contribuciones a las ciencias sociales. (1). Recuperado desde: <http://www.eumed.net>.
- Cuellar, C. (2012), Como ejercer control sobre la gestión contractual del Estado, Procuraduría General de la Nación. Recuperado de <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Funcion-publica-contratacion>.
- DROMI, R. (2010) Licitación Pública. Argentina: 4º Edit, Ciudad Argentina.
- ESCOLA. (1998). El interés público como fundamento del derecho administrativo. Buenos Aires: edit. Depalama.

- EXPOSITO, JC. (2004). La configuración del contrato de la administración pública en derecho colombiano y español. 1º reimpresión corregida y aumentada. Bogotá: Edit Universidad Externado de Colombia.
- GÓMEZ, L. (2014). El derecho de la contratación pública en Colombia, análisis y comentarios al Decreto 1510 de 2013. Edit. Legis.
- HOLGUIN, Laura. Consecuencias jurídicas de la suscripción de un contrato sin atender el principio de planeación. Recuperado desde: <http://forvm.com.co>.
- MATA LLANA, E.(2013). Manual de la contratación de la administración pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Tercera edit.
- RIPERT, G. (2013). La Regle morale dans les obligations civiles. Paris: Edit. LGDJ.
- RODRIGUEZ, M. (2013). Los Contratos Estatales en Colombia. Bogotá: Edit Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- PINZÓN, A. (2014). Diccionario de la contratación estatal. Bogotá: Edit. Legis.
- TAMAYO, A. (2004). Manual de obligaciones. Bogotá: Edit. Temis.
- SUAREZ, Beltrán. (2014). Estudios de derecho contractual público. Bogotá: Edit. Legis.

- CHIAVENATO, Idalberto (2005), Introducción a la Teoría General de la Administración. Bogotá: Edit. Mc. Graw Hill.
- TRUJILLO, Monje, (2012). Falta de planeación en la contratación estatal de obras de infraestructura en el municipio de Palermo Departamento del Huila. (Ensayo para obtener el título de especialista en contratación estatal) Universidad de la Sabana. Chia, Cundinamarca.

Jurisprudencia.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: German Rodríguez Villamizar, Bogotá, D. C., trece (13) de febrero de dos mil seis (2006), Radicación número: 44001-23-31-000-2003-00090-01AP).
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil siete (2007), Radicación número: 25000-23-26-000-1994-09845-01(14854).
- Sección Tercera, Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio, Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil siete (2007) , radicación número: 11001-03-26-000-2003-00014-01(24715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01(25206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01(25409); 1100-10-326-000-2003-000-10-01(24524);1100-10-326-000-2004-000-21-00(27834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01(25410);1100-10-326-000-2003-000-71-(26105); 100-10-326-000-2004-000-34-00(28244);1100-103-26-000-2005-000-50-01(31447) Acumulados.).
- Corte Constitucional Sentencia C-932 de 2007 Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: Miriam Guerrero de Escobar, Bogotá, D. C., primero (1) de diciembre de dos mil ocho (2008), radicación número: 85001-23-31-000-1997-00423-01 Exp. 15603).
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Bogotá, D.C., treinta (30) de julio de dos mil ocho (2008), Radicación número: 70001-23-31-000-1997-06303-01 Exp. 23003).
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio, Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil once (2012), Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01 Exp. 21489).
- Corte Constitucional, Sentencia C. 300-12, fecha Bogotá D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012).
- Consejo de Estado, Radicación número: 66001-23-31-000-1998-00685-01(26637). Bogotá, D.C, trece (13) de junio de dos mil trece (2013).
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo sección tercera subsección c Consejero ponente: Enrique Gil Botero, Bogotá D.C., doce (12) de agosto de dos mil catorce (2014) radicación número: 25000-23-26-000-1995-10866-01 Exp. (26332).
- Sección tercera Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo., Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá D.C.,

veinte de octubre de dos mil catorce Radicación número: 66001-23-31-000-1999-00435-01 Exp. 24809.

- Consejo de Estado, Magistrado ponente: Hugo Fernando Bastidas Barcenas, Radicación número: 11001-03-15-000-2013-01919-00 AC.
- Sección Tercera, Autos del 4 de junio de 1998, Expediente 13.988, C.P. Ricardo Hoyos Duque y la sentencia del 20 de junio, Expediente 19.488, C.P. Ricardo Hoyos Duque.
- Sentencia C- 333 del 1º de agosto de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-300/12, Magistrado ponente JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB veinticinco (25) de abril de dos mil doce 2012.
- Sentencia C-372 del 15 de mayo de 2012, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Normatividad:

- LEY 80 DE 1993, Diario oficial de la República de Colombia, octubre 28 de 1993. –
- LEY 734 de 2002, Código Disciplinario Único, Diario oficial de la República de Colombia, febrero 5 de 2002.
- DECRETO 3629 DE 2004, Diario oficial de la República de Colombia, noviembre 4 de 2004
- DECRETO 2763 DE 2005, Diario oficial de la República de Colombia, agosto 11 de 2005.

- Ley 1150 de 2007, Diario oficial de la República de Colombia, julio 16 de 2007.
- DECRETO 1868 DE 2008, Diario oficial de la República de Colombia, mayo 29 de 2008.
- DECRETO 4170 de noviembre 3 de 2011, Diario oficial de la República de Colombia. Noviembre 3 de 2011.
- DECRETO 1474 DE 2011, Diario oficial de la República de Colombia. Julio 12 de 2011.
- DECRETO 1510 DE 2013, Diario oficial de la República de Colombia, julio 17 de 2013. Derogada por el Decreto 1082 de 2015, Diario oficial de la República de Colombia, mayo 26 de 2015.

