

**PLANEACION DE LA CONTRATACION PÚBLICA EN LOS MUNICIPIOS DE  
SEXTA CATEGORIA DE LA PROVINCIA DE GUALIVA DEL DEPARTAMENTO DE  
CUNDINAMARCA EN EL PERIODO 2016-2019**

**Martin Alejandro Nieto Barinas**

**Presentado al tutor**

**Profesor Samuel Yong Serrano**

**Universidad Santo Tomás**

**Maestría en Derecho Contractual Público y Privado.**

**Bogotá (Colombia), Mayo de 2022**

## **Resumen**

En el presente documento se llevó a cabo un análisis sobre la aplicación del principio de planeación dentro de la contratación pública, en los acuerdos celebrados bajo el modo de contratación directa en los municipios de sexta categoría de la provincia de Gualivá del departamento de Cundinamarca entre el periodo de 2016- 2019. Para alcanzar este propósito se realizó un estudio acerca de la materialización de dicho principio en los contratos celebrados por las administraciones de la provincia de Gualivá bajo las figuras previamente establecidas, donde se denotaron consecuencias con efectos negativos producto de su incumplimiento en el periodo comprendido entre 2016 y 2019.

Adicional a lo anterior, con la finalidad de generar un completo esclarecimiento sobre el tema, se precisan conceptos básicos requeridos a la hora de efectuar la contratación estatal, con el objeto de buscar la satisfacción de las necesidades de las entidades estudiadas, a la luz del ordenamiento jurídico vigente en Colombia; para así culminar con las debidas sugerencias y hallazgos encontrados en el análisis realizado sobre las contrataciones, en determinado sector de la contratación en los municipios de dicha provincia del departamento de Cundinamarca.

## **Palabras clave**

Planeación, contratación, reglamentación.

## **Abstract**

This document reviewed the way in which the territorial entities of the province of Gualivá applied the planning principle, in businesses concluded through direct contracting and contracting with non-profit entities during the period from 2016 to 2019. To do this, after analyzing the planning principle and the consequences of its non-compliance, a representative sample of the contracts mentioned in the territorial entities of the province of Gualivá in the department of Cundinamarca was taken, in the period between 2016 and 2019 in the contracting of the municipalities that are part of that province, which shows that in these provinces the principle of planning was not strictly applied in some contracts.

Likewise, basic concepts required when contracting are also needed for the satisfaction of the needs of the entities studied, under the regulations and regulations in force in Colombia, culminating in suggestions and findings of the contracting carried out, in a certain sector of contracting in the municipalities of that province of the department of Cundinamarca.

## **Keywords**

Planning, contracting, rules.

## Introducción

La contratación pública es una de las formas mediante la cual la administración estatal satisface las necesidades, que puedan suscitarse producto del ejercicio y desarrollo de las funciones designadas por el marco constitucional y legal. Históricamente la contratación pública, ha sido objeto de diferentes regulaciones, las cuales van dirigidas no solo a generar una actualización respecto a los retos que impone la modernidad, sino como medio de interacción entre el Estado con los ciudadanos, igualmente estos cambios se originan debido a los fenómenos negativos que han impactado en este ámbito, como lo es la corrupción.

En vista de lo anterior, Colombia en su constante búsqueda de la moralidad pública y la eficiencia administrativa, ha intentado a través de las diferentes autoridades públicas velar por mejorar las formas de selección de los contratistas, con la finalidad que las mismas correspondan a mecanismos estandarizados, lo cual permita una variedad de oferentes, en donde el Estado pueda escoger el que mejor se adapte a sus necesidades. Debido a ello existen diferentes conceptos, reglas y formas contractuales que se han desarrollado en el país para la mejora de dicho sector, conllevando en algunos casos a una exagerada producción normativa y compilaciones de estas respecto a la materia.

De acuerdo con ello, han surgido conceptos que desarrollan en esencia este ejercicio catalogado como principios de la contratación pública, los cuales han sido objeto de un desarrollo tanto legislativo como jurisprudencial, encontrándose este bajo el panorama de la actualización legal, dichos postulados tienen como propósito alcanzar el cumplimiento de los fines estatales, aplicando los criterios de eficacia y celeridad de la administración, logrando con ello una satisfacción de las necesidades y expectativas de la ciudadanía para con la administración pública.

Dentro de estos principios de la contratación pública, se resalta el principio de planeación puesto que mediante ella se pretende establecer una estructura respecto al manejo e implementación desde el inicio hasta la culminación del contrato, para así procurar en el interior del proceso contractual no solo un adecuado desarrollo y ejecución del acuerdo, sino el evitar gastos que pudieron haberse mitigado desde antes de la implementación del contrato, que pueden conllevar a exceder los recursos destinados para su realización, y además conllevar a ocasionar detrimentos en el erario público.

No obstante, a pesar de contarse en el ordenamiento jurídico colombiano con un amplio desarrollo interpretativo en cuanto a los postulados estructurales que deben encontrarse inmersos en la adjudicación, implementación y ejecución de la contratación estatal en el interior del país, se vislumbra en la actualidad ciertas problemáticas al momento tanto de materializar dichos acuerdos, como que en su ejecución alcancen un efectivo cumplimiento y satisfacción de las necesidades para las cuales se llevó a cabo. A modo ilustrativo, estas situaciones pueden encontrarse en los contratos celebrados en los municipios de sexta categoría de la provincia de Gualivá del departamento de Cundinamarca, principalmente entre el periodo de 2016- 2019.

En vista de este panorama previamente descrito, subyace como problema objeto de análisis en el presente escrito: ¿Cómo es la aplicación que tiene el principio de planeación en el desarrollo de la contratación pública, en los municipios de sexta categoría de la provincia de Gualivá del departamento de Cundinamarca entre el periodo de 2016- 2019?

Con la finalidad de resolver la pregunta problema propuesta, se procedió a fijar como objetivo general que orientara la investigación en cuestión: “Analizar la aplicación del principio de planeación dentro de la contratación pública, en los acuerdos celebrados mediante

contratación directa en los municipios de sexta categoría de la provincia de Gualivá del departamento de Cundinamarca entre el periodo de 2016- 2019.”

En consideración de lo descrito con anterioridad, para lograr el cumplimiento del objetivo enmarcado, se abarcará en un primer momento por contextualizar el funcionamiento e implementación de la contratación pública en el marco de la aplicación del principio de planeación.

Posterior a estas claridades conceptuales y teóricas, se procederá en segundo lugar a ilustrar las modalidades dispuestas a nivel normativo para llevar a cabo la contratación pública, en especial la referente a la contratación directa.

Para así, poder en tercer lugar identificar las principales consecuencias que denota la aplicación del principio de planeación dentro del desarrollo de la contratación pública, por contratación directa. Teniendo presente en esta identificación las excepciones y salvedades que señala la normatividad sobre las formas de contratación con estas entidades u organizaciones.

Y una vez entendido el contexto y conceptualización de la temática objeto de estudio se materializará este ámbito teórico, al contrastar la irrealización de la contratación pública en diferentes municipios de la provincia del Gualivá, departamento de Cundinamarca entre el periodo de 2016-2019.

Con fundamento en lo anterior, para lograr la elaboración del escrito en cuestión se utilizará una metodología de tipo cualitativo, en el cual se estudiará los diversos textos doctrinales relevantes, además de las interpretaciones dadas a nivel jurisprudencial, los preceptos legales y los datos que brinde la administración pública que guarden relación con la temática estudiada.

## **La contratación pública y el principio de planeación**

La contratación estatal puede definirse, en palabras de Troncoso (2015) como “La contratación estatal, pública o administrativa, es el conjunto de procedimientos, trámites y gestiones de la administración íntimamente ligados a la celebración, ejecución, terminación y liquidación de los contratos que requiere el Estado” (p. 97).

En concordancia con dicha definición, se entiende que el ejercicio contractual en la administración pública, busca la adquisición de bienes y servicios, a través de la materialización de los planes y programas que los gobiernos en los diferentes niveles requieran. Por tal razón se encuentra sometida a preceptos dispuestos a nivel constitucional y legal, como es el caso de los principios que rigen este ejercicio por parte de las entidades sometidas al cumplimiento del estatuto de contratación pública, al igual que aquellas cuyo origen o creación se encuentre ligado a los recursos de la Nación.

De esta forma se denota que Colombia es un país que ha avanzado en cuanto a la reglamentación de los procedimientos de selección de los contratistas que quieren vincularse con la administración, entendiendo que desde la aparición de la internet como herramienta de comunicación permanente con el ciudadano se ha propendido por la participación en los procesos que se llevan a cabo por la generalidad de las instituciones públicas en garantía del ejercicio del derecho ciudadano, surgiendo conceptos como la compra pública social y la democratización de los recursos públicos. Es así como en el ámbito internacional y la globalizan han impactado en la modernización de los procesos de selección, donde estos impactos se reflejan en los cambios y variaciones que se presentan en el desarrollo que la jurisprudencia ha tenido en relación a la interpretación de los principios de la contratación pública.

Lo anterior a su vez guarda relación con lo planteado por Dávila (2003), al enunciar que el objeto del contrato estatal debe tener una relación por lo menos indirecta con el interés público, toda vez que el ejercicio contractual está directamente ligado al cumplimiento de los fines del Estado, esto es mediante la satisfacción de las necesidades que se susciten por los diferentes entes que pertenezcan a la administración pública.

Bajo este panorama y para efectos de la presente investigación, se vislumbra entre los diferentes métodos de selección objetiva de los contratistas del Estado, los enmarcados en la Ley 1150 de 2007, que refieren a: la licitación pública, la selección abreviada de menor cuantía, la selección de mínima cuantía, la contratación directa, siendo esta última objeto de análisis para el escrito en cuestión respecto de su aplicación en la contratación en los distintos escenarios de muestra representativa extraída, tanto del sistema electrónico de la contratación pública SECOP, como de las diferentes administración es en su archivo físico de la provincia estudiada.

Como se indicó, diferentes son las formas de selección de contratistas por parte de las instituciones que hacen parte del Estado, en donde se hace la claridad que existen entidades que no están sometidas al cumplimiento de dichos procedimientos de selección entre las cuales se encuentra según lo consagrado en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, las empresas industriales y comerciales del Estado, las Empresas Sociales del Estado (ESE) y las empresas de economía mixta.

Teniendo en cuenta las claridades previamente descritas, es menester señalar que la muestra tomada para la elaboración análisis del estudio en cuestión, versa respecto a la contratación efectuada por las entidades territoriales de la provincia Gualivá del departamento de Cundinamarca, que si bien se encuentran obligadas a llevar a cabo el cabal cumplimiento de lo dispuesto en normas como la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, existen excepciones

contempladas en estas mismas normatividades que pueden conllevar a la contratación directa con entidades sin ánimo de lucro.

Una vez mencionado lo anterior es preciso resaltar, que la normatividad contractual no se encuentra únicamente referenciada en el Estatuto General de la Contratación Pública, toda vez que debido a la naturaleza de la materia, existen contratos reglados por regulación del resorte del derecho privado como el Código Civil, el Código de Comercio, reglamentación especial de contratación, entre otros; Por tanto, el quehacer contractual no presenta uniformidad y depende de la naturaleza jurídica de cada entidad, lo cual puede conllevar a errores y cargas respecto a la responsabilidad de acatar lo establecido por el legislador sobre los principios contractuales, con base en lo preceptuado en la Constitución Política, la jurisprudencia y las normas expedidas en relación a la materia, constituyendo de dicha forma el derecho común de los contratos estatales (Pachón, 2014).

Por esta razón, para producir un concepto acorde a lo planteado, es necesario precisar respecto de los principios de la contratación pública, que desde la esfera de la Constitución Política, se encuentra que: “los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado” (Alexy, 1993, p. 86).

La aparición de principios cobra importancia en el día a día de las entidades que deben acogerse a lo establecido en el Estatuto General de la Contratación Pública, en atención a que permite establecer falencias en el ejercicio de la administración pública, encontrando en ellos oportunidades de mejora, en atención al fin principal establecido en la Constitución Política.

Los principios entonces se conciben dentro del ordenamiento jurídico, como aquella guía que debe ser respetada dentro del ejercicio de las funciones de las entidades estatales en cumplimiento de la Constitución Política, entre estos se encuentran aquellos que rigen la actividad contractual.

Sin embargo, no todos están tipificados dentro de la ley colombiana, por la misma dinámica que rodea al desarrollo normativo, la doctrina y la jurisprudencia también enmarcan el desarrollo de principios como lo es la planeación contractual, la cual obedece propiamente al derecho contractual público, pero no se encuentra tipificado de forma expresa por el legislador, sino que su conceptualización se debió según interpretaciones de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, al estar inmerso dentro del ordenamiento jurídico colombiano, como se puede constatar desde su fundamentación dada en lo consagrado en los artículos 209, 339 y 341 de la Constitución o en la relación que guarda con el principio de economía, ilustrado en el numeral 13 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 (Restrepo y Betancur, 2020).

Dentro de esta evolución doctrinaria y jurisprudencial, encontramos que el principio de planeación, busca evitar la improvisación en la selección de contratistas, así como la economía en la inversión de los recursos públicos y la mejora constante basada en la estructuración anticipada de necesidades y formas de abarcar las mismas en consonancia con los procesos y métodos establecidos por el legislador (Castillo, 2018).

De acuerdo a los parámetros constitucionales que los originan y de conformidad con la Constitución Política, propende la ley, por principios que sean de general aplicación, que permitan materializar la búsqueda del Estado Social de Derecho y atender a que las instituciones y sus dirigentes atiendan en marco legal que les corresponde, por cuanto se enuncian a modo de relevancia para la temática de estudio de la presente investigación los siguientes:

Transparencia: Para Gámez (2002), el deber ser de la contratación estatal es el principio de transparencia entendiendo la misma, no solo como los mecanismos de publicidad que se adoptan en el ejercicio contractual, y asimismo que sea realizado sin ocultamiento del procedimiento de selección de los interesados, aunado al uso de las herramientas tecnológicas, como una forma de acercamiento de la actividad estatal, hacia el ciudadano y su participación de acuerdo a la democracia establecida en la constitución.

Principio de legalidad: En ejercicio del artículo 29 de la Constitución Política, las acciones adelantadas por las autoridades y por sus representantes deben ser ajustados a la normatividad en la que se fundan, de ello no escapa el ejercicio contractual, en atención a que si bien es cierto el ejercicio hermenéutico de la actividad pública permite diversidad en la interpretación, no menos cierto es que dicho ejercicio debe estar ajustado a la legalidad, así como a la moralidad pública y el desarrollo de actividades conforme a lo planteado por la Constitución Política y la normatividad vigente.

Economía: La misma trata sobre el ahorro de los recursos públicos, no solo económicos, sino también logísticos y de tiempo, lo cual permita que las necesidades de las entidades estatales cumplan con los criterios de ahorro y eficiencia en la realización de sus actividades y adquisición de necesidades.

Si bien es cierto los anteriores se referencian de acuerdo a lo contemplado por el legislador teniendo en cuenta su relevancia para el presente escrito, surge a modo de desarrollo judicial el principio de planeación (Castillo, 2018), toda vez que no tiene origen legal o reglamentario, puesto que el mismo nace a raíz de la vinculación de la misma en la materialización de la legalidad que rige a las acciones de las entidades estatales, que a su vez son directamente dependientes del artículo 29 de la Constitución Política por cuanto en principio, se

entiende que la planeación dentro del desarrollo contractual tiene una importancia constitucional. Por ende, se evidenció la jurisprudencia y por intermedio del Honorable Consejo de Estado, establecer la importancia cardinal de dicho principio por ello, la planeación se constituye en uno de los pilares fundamentales de la contratación estatal (Barrera, 2016).

Es válido entender entonces que la planeación es un concepto que al no encontrarse desarrollado y normado, llama a confusión entre los diferentes intervinientes de este proceso dando paso a una ambigüedad en el ejercicio práctico de la contratación pública, la cual puede suscitar, tal como lo dice Vásquez (2018) “muchos problemas de la contratación como las demoras en la ejecución de las obras, los sobrecostos y los fenómenos de corrupción” (p. 91).

No obstante, siguiendo a Aponte (2014), se debe considerar que:

(...) los problemas que se han suscitado no parten del desconocimiento jurídico o de carecer de medios de acceso a la justicia, ni puede decirse que contractualmente se tenía la intención de no cumplir con la ley, motivo por el cual es evidente que tanto los administradores públicos, los contratistas, interventores y supervisores no han asumido desde sus funciones la planeación de manera práctica, dinámica e integral y han dejado el desarrollo de los contratos a una ejecución de términos negociales (p. 180).

Los fenómenos sociales negativos presentados en el ejercicio de la contratación pública han conducido a las autoridades de la materia a la estandarización de procesos mediante los denominados pliegos “tipo” los cuales son un concepto que se encuentra en desarrollo en el entendido en que la administración de los recursos necesita mecanismo no solo normativo, sino ético y organizado para hacer dicha ejecución de forma eficiente, como fue tratado por Abreo, Reyes y Ugarte (2018) en donde se expresó que:

El pliego tipo es un mecanismo legal que creó el Congreso de la República para contrarrestar la corrupción en la contratación pública, que a través de sus diferentes formas de manifestación incluía el ajuste de los pliegos de condiciones a un contratista específico. En ese entendido, los pliegos tipos surgen como un elemento más para materializar el principio de transparencia que dictó la Ley 80 de 1993. (p. 6)

### **Correlación entre el principio de planeación y la inversión pública efectiva**

Teniendo en cuenta que la planeación de la contratación pública deviene de diferentes decisiones judiciales en conexidad con el principio de legalidad, sumada a la hermenéutica del ejercicio contractual de las entidades sometidas al estatuto de la contratación pública en cuanto un uso adecuado de correctas prácticas en las adquisiciones públicas, así como el apego de los procesos y procedimientos contractuales a la legalidad establecida, no solo en la Ley 80 de 1993, así como Ley 1150 de 2007, disposiciones que la desarrollan y compilan el Decreto 1082 de 2015, exigen un deber exhaustivo de los servidores que acuden a la contratación con el fin de lograr la excelencia en la satisfacción de requerimientos institucionales mediante un procedimiento minucioso y debidamente planeado por la entidad.

Por ello, es acertado entender que en la función contractual la garantía de estos principios, exigen de los funcionarios y participantes una responsabilidad ética en el desempeño de dichas tareas, toda vez que la correcta ejecución de los recursos públicos, así como la garantía de concurrencia de oferentes, asegura de cierta forma que la inversión pública se pueda optimizarse mejorando la relación costo beneficio, así como generando una reinversión en los recursos ahorrados por dicho cumplimiento (Contreras, 2004).

Del mismo modo, para el ejercicio de las funciones de la administración, se evidencia ligado a la inversión efectiva de los recursos públicos, la finalidad misma de la planeación contractual abarcando diferentes ámbitos como el administrativo, el social y el cultural. La anterior relación se suscita, debido a que la planeación se enmarca en la necesidad que versa en que la inversión de los presupuestos públicos llegue a los sectores, municipios y ciudadanos focalizados que requieren una especial protección (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2014); lo cual a su vez se enlaza con los deberes y fines estatales impuestos en el texto constitucional.

Si bien es cierto, el espíritu normativo y las diferentes producciones legales han propendido por ello, no menos cierto es que el camino hacia la inversión adecuada de estos recursos aún se ha quedado corto y que el ciudadano, también debe aportar a dicho desarrollo, mediante el ejercicio de sus derechos, el de la veeduría ciudadana y el de la participación mediante el control de la ejecución de recursos y los presupuestos participativos, sin dejar atrás el deber del servidor de atención al requerimiento ciudadano, sumado al cumplimiento de la normatividad (Díaz, 2017).

Es por ello que la misma Corte Constitucional mediante la sentencia C-150 de 2015 ha igualmente manifestado que en el ejercicio contractual de la administración, no solo confluyen interesados y las entidades públicas, toda vez que se contempla la participación ciudadana como control de los recursos públicos .

Concluyendo lo precedente, es conducente afirmar que la inversión de los recursos públicos en consonancia con la planeación contractual permite contar con las herramientas necesarias para la destinación de los recursos públicos, por cuanto entender y desarrollar de

forma organizada las necesidades institucionales e inversiones a realizar conlleva a una distribución adecuada de los recursos existentes.

Una vez expuesto lo anterior se ha determinado que los procesos de selección adelantados por entidades públicas, deben corresponder a adecuada o efectiva inversión de los recursos públicos, deben estar antecedidos de una adecuada planeación, buscando siempre determinar de forma anticipada los obstáculos, imprecisiones, errores de cálculo, falta de términos que se pudieren llegar a presentar no solo en el ejercicio del proceso de selección, sino de igual manera en la ejecución y liquidación del contrato como fase post contractual; dicho en otras palabras la planeación le permite a las entidades:

(...) identificar las diferentes etapas, insumos necesarios, responsables, posibles riesgos, entre otros aspectos que permitan una mayor eficacia y eficiencia de cualquier proceso en la esfera de la actividad contractual privada y pública. En el campo de la contratación estatal, el principio de planeación se presenta entonces como el faro en la delimitación de los aspectos procesales de esta expresión de la función administrativa que deben ser evaluados y tenidos en cuenta durante las diferentes etapas del proceso de contratación pública. (Amaya, 2016, p.109).

A partir de lo descrito es conducente enunciar que el principio de planeación en la contratación pública, encuentra relación con los parámetros de la inversión efectiva lo cual permitirá la ejecución de los planes de trabajo, planes de acción y planes de desarrollo, esto en forma de metodología organizada en la producción de contratos que permitan una ejecución acorde de los recursos públicos “pues desde el momento en que se toma la decisión de poner un proyecto para contratación, se debe iniciar por la evaluación de la necesidad de realizarlo y los beneficios que va a tener dentro de la sociedad” (Castro, 2016, p. 12).

Si se parte de una base real de necesidades y por intermedio de la misma, se planearán las ejecuciones contractuales, existirá un ejercicio organizado de las misiones constitucionales de las entidades del orden nacional y territorial, dado que se entiende que la planeación contractual aplica para todas las entidades estatales, pues la función contractual es propia del existir de las entidades y la satisfacción de las necesidades de las mismas, siendo percibida de esta forma por Yong (2013) al mencionar:

Entonces, la planeación se ha diseñado como la base del proceso contractual, en donde se esbozan e identifican los aspectos vitales de este proceso. Así es como, la planeación es la primera etapa del proceso de contratación, mediante ella las entidades estatales viabilizan desde el punto de vista técnico y económico las obras, los bienes y servicios que se requieren para cumplir con los cometidos que les han encomendado (p. 86).

De igual forma la explicación del procedimiento que se debe surtir en el ejercicio de la planeación como principio de la contratación y como parámetro para el alcance de una inversión efectiva ha sido mencionado de la siguiente forma:

Queda claro que la planeación debe ser entendida como un proceso de verificación de una serie de variables y aspectos que conllevan a la identificación, delimitación y determinación de lo que sería la piedra angular, el motor, en otras palabras, el objeto del contrato, así como también los medios para cumplir el ya citado objetivo. Por lo tanto, cuando la planeación del proceso contractual es ignorada o no es aplicada de manera rigurosa se puede afectar en primer lugar al objeto y afecta todo el proceso contractual per se, pues el objeto contractual según las reglas del derecho privado (las cuales trasmudan a la familia de los contratos estatales) debe ser lícito, es decir, libre de errores, determinando o determinable, y posible física y jurídicamente. (Vélez, 2019, p. 48 y 49)

Ahora bien, no se puede desconocer la importancia del desarrollo del principio de planeación bajo las decisiones del honorable Consejo de Estado, pues, según la interpretación que hace Holguín de la Sentencia N° 11001-03-15-000-2013-01919-00(AC) de la sala Contenciosa Administrativa, sección cuarta del Consejo de Estado (2014), se tiene 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.

Esto indica que la estructuración de necesidades busca atraer al oferente que satisfaga de forma íntegra las necesidades de las diferentes entidades.

De igual manera una de las herramientas que cobra importancia, es la estructuración del plan de adquisiciones, herramienta que permite identificar las necesidades de la entidades, plasmarlas en documento y ser dejado a disposición del público, ahora bien, dicha herramienta debe corresponder a los requerimientos legales en cuanto a la estructuración de los procesos de selección, por cuanto las necesidades previamente identificadas, deben preverse su provisión mediante los procesos que estén contemplados por la ley, de igual forma la misma se constituye como obligatoria y tiene unos términos para ser enviada a la entidad rectora de la contratación estatal.

Dicho lo anterior la planeación permite la determinación de las necesidades y estructuración de procesos mediante los cuales las entidades abordan sus requerimientos y de

dicha forma los suplen generando así, tal como interpreta Amaya (2015) al leer a Rodríguez (2013):

(...) la posibilidad de identificar un objeto contractual que, de manera eficiente, transparente, responsable y dentro del marco de los demás principios de la contratación atienda el interés general de la comunidad, pues como ya se ha expuesto la planeación es el deber de la administración de seguir la ruta trazada para la satisfacción de la necesidad social que ella misma ha advertido e identificado (p.111).

La planeación tiene como principal finalidad el establecer una hoja de ruta en la cual se intenta determinar y hacer frente a las diferentes situaciones que se puedan suscitar en cada una de las fases de ejecución del contrato estatal. Por ende se evidencia que entono a este objetivo, se enmarca la implementación de una inversión de los recursos públicos de manera efectiva, donde se buscara no solo el suplir una necesidad focalizada sino que dicha inversión vaya direccionada a la población que presente una mayor vulnerabilidad y que satisfaga de la mejor forma posible (Ortíz, 2015).

### **Sobre la contratación directa.**

Dentro de las diferentes modalidades de selección contamos con la licitación pública, concurso de méritos, selección abreviada, y la contratación directa, establecidas en la Ley 1150 de 2007 y desarrolladas por el Decreto 1082 de 2015, de acuerdo con ello, cada modalidad de selección contempla la adquisición de diferentes bienes y servicios por parte de las entidades públicas.

Sobre esta temática, se encuentra que, en lo relacionado con el escrito en cuestión, se entiende que la contratación directa procede cuando se presenta:

(...) a) urgencia manifiesta, b) contratación de empréstitos. C) contratos interadministrativos d) contratación de bienes del sector defensa (...) e) los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas f) los contratos de encargos fiduciarios (...) g) cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado) para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión i) arrendamiento de inmuebles J) la contratación de bienes y servicios de la dirección nacional de inteligencia K) la selección de peritos expertos o asesores técnicos para presentar o contradecir el dictamen pericial en procesos judiciales (L.1150, 2007, ar. 2, núm 4).

Con base en lo expuesto, puede entenderse que las causales de contratación directa se encuentran establecidas en la norma y refieren a aquellas indispensables para el desarrollo de determinadas actividades por parte de las entidades, así como el ejercicio de las funciones normativas de aquellas entidades cuyo régimen no corresponde al estatuto general de contratación

### **Contratación con entidades sin ánimo de lucro**

Seguidamente y con el ánimo de diferenciar respecto de las figuras de contratación que se manejan en el ámbito territorial en su mayoría es preciso indicar que existe una figura contractual, que se desprende del artículo 355 de la Constitución Política, la cual permite que el Estado realice sus fines y misiones, establecidas en el artículo 2 de la constitución política, con la ayuda de los particulares, dicha figura no pretende un ejercicio bidireccional de contraprestaciones es decir que no se encuentre un beneficio económico de dicha forma contractual, por cuanto la misma será realizada con entidades sin ánimo de lucro y su objeto debe apegarse al cumplimiento de los fines del estado con el apoyo de un privado.

Con el fin de resaltar el cumplimiento de los mecanismos propios de la selección de contratistas en las entidades sometidas al estatuto general de la contratación es pertinente recalcar que existe una modalidad de contratación con entidades sin ánimo de lucro contemplado en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia que establece:

Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia (Constitución política de Colombia, 1991, p. 138).

La precisión es necesaria en atención a que en la práctica del ejercicio contractual y desde la misma existencia de la Ley 80 de 1993, existen diferentes formas de asociación que conllevan a que el Estado pueda acudir a entidades sin ánimo de lucro, así como otras entidades para poder desarrollar sus fines misionales establecidos en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia como lo es servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Constitución política de Colombia, 1991).

Conducente con ello la contratación realizada con entidades sin ánimo de lucro cuyo sustento legal sea el artículo 355 de la Constitución, así como el actual Decreto 092 de 2017, no puede contener determinadas figuras propias de la Ley 80, 1150 y Decreto 1082 de 2015, toda vez que como se dijo, se rige de forma especial y al no tener un fin contraprestacional entre las partes, no es admisible figuras como el anticipo ni el pago anticipado. Asimismo debe

propenderse por un ahorro efectivo para la entidad territorial, con el fin de evitar que sea utilizada como una figura encaminada a obviar las modalidades de selección que se rigen por el Estatuto General de la Contratación Pública.

La contratación con las entidades sin ánimo de lucro se realizó de forma directa y hasta el año 2017 sin la necesidad de convocatoria alguna, en atención a que se constituía como la unión de esfuerzos entre las entidades públicas y los particulares en el cumplimiento de los fines de las primeras, con la gestión de las segundas en procura de efectivizar la Constitución Política. Sin embargo, el gobierno nacional encontró que existía la necesidad de reglamentar la misma en atención a las voces que manifestaban que dicha herramienta era utilizada para pretermitir los procesos de selección en el territorio nacional, sin importar la naturaleza de las entidades públicas.

Lo anterior importa al presente artículo, ya que la planeación en la contratación busca desde la estructuración de las necesidades a contratar, entender y desarrollar los fines y postulados que el constituyente ha querido plasmar no solo en la constitución política, sino que son fuente originaria de la norma, por cuanto deben respetar los principios desarrollados, en aras de devolver la confianza al administrado y que las necesidades del Estado se satisfagan de forma respetuosa a la ley.

Entendido estas claridades, si bien, existen regímenes especiales que deben ceñirse por mecanismos diferentes a los procesos de selección establecidos en la Ley 1150 de 2007 a fin de garantizar la competitividad y el ejercicio de comercio o actividades de estas entidades, no menos cierto es que dentro de los procesos surtidos en cada entidad, siempre debe enfocarse hacia la perspectiva de cumplimiento de los principios generales de la contratación pública, siendo los mismos inherentes al ejercicio de la función pública por cuanto no deben ser per se

excusa para obviar en las entidades obligadas, los respectivos procesos de selección contemplados.

Por consiguiente se establece que la contratación con las entidades sin ánimo de lucro, se estructuran con fines de concurrir en los fines del estado, en el cumplimiento y la satisfacción de derechos a los ciudadanos, mas no como una causal para pretermitir las modalidades de selección, es por ello que se contempla la necesidad de un aporte por parte de las ESAL.

### **Del correcto ejercicio de la planeación**

Una vez expuesta la importancia, así como la definición de la planeación contractual, a efectos del presente artículo, se hace necesario determinar aspectos que indiquen si una entidad aplica o no la planeación dentro del ejercicio de estructuración contractual.

En primer lugar es necesario que la entidad pública realice un estudio previo como obligación contenida en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 Decreto 1082 de 2015, en el mismo, debe contenerse la necesidad institucional que se pretende satisfacer, aunado a ello, la justificación legal que da origen a la futura contratación y la modalidad de selección. En caso de realizarse una contratación sustentada en el artículo 355 de la Constitución Política debe sustentarse el porqué de la escogencia de dicho mecanismo, así como los beneficios que ello comporta a la entidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, para el caso de adquisición de elementos de características técnicas uniformes, obras, servicios y suministros, entre otros, debe contarse con un estudio del sector, que le permita a la entidad entender la forma en la cual se va a estructurar el precio de su contratación y de esta forma evitar sobre costos asociados a un indebido estudio, así como gastos irrisorios bajo la necesidad de contratación.

Posterior a ello, en cumplimiento de la organización administrativa como exteriorización de la planeación de una entidad debe encontrarse incluido en el plan de adquisiciones el objeto a contratar, dado que en principio es una obligación surgida a partir del deseo de evitar la improvisación estatal en el ejercicio contractual y con ello también permite llevar al ordenador de gasto y colaboradores una guía de adquisiciones anuales que puede desarrollarse de acuerdo a la disponibilidad de recursos.

### **Consecuencias jurídicas de la inaplicación del principio de planeación**

Existen diferentes consecuencias derivadas de la inaplicación del principio de planeación, las cuales van desde la consecuencia estructuradora de daño antijurídico con probables proponentes que se consideren afectados por la omisión en cuando a la planeación de riesgos, la indebida escogencia del proceso de selección del contrato a suscribir, así como la indebida estructuración de los documentos como estudio previo, hasta el contrato, se considera una consecuencia relevante en atención a que no solo conlleva a sanciones económicas en contra de las entidades territoriales, sino que de igual manera puede comportar la interrupción de los procesos de selección o de ejecución de contratos y por ello la no ejecución de los recursos.

Antes de hablar de las consecuencias, es pertinente entender el concepto de la responsabilidad jurídica en el ámbito de la contratación pública en nuestro país, lo anterior cobra importancia bajo la perspectiva en la cual, la responsabilidad jurídica se entiende como una consecuencia derivada del “incumplimiento de un mandato revestido jurídicamente de los medios necesarios para poner al servicio de su cumplimiento la fuerza (coercitividad) que administra y es monopolio del Estado” (Rodríguez, 2009, p 20). Dicho concepto ha surgido de cambios importantes, como la ampliación de los campos que abarca, al punto que al día de hoy se hable de responsabilidad por cada rama del derecho incluyendo la contratación pública.

Entendiendo esto, debe entenderse que los efectos de la indebida planeación están llamados a la sanción, no solo política y social, sino en diferentes campos del derecho como se indicará de forma subsiguiente, en atención al atraso que genera su desatención y el perjuicio que ello comporta, toda vez que la inaplicación de disposiciones inclusive versa sobre la validez del contrato en donde podemos encontrar que:

(...) la nulidad por ausencia de planeación expresada en el reconocimiento de un objeto ilícito, es el cumplimiento del mandato del art. 13 de la Ley 80 de 1993 que dispone que en todo lo relativo a la ejecución del contrato se debe [...] integrar la regulación del régimen contractual con las disposiciones del Código Civil y del Código de Comercio. (Palacio, 2014, p. 692)

La anterior, se plantea como una probable consecuencia de desatender los mandatos legales, dentro de la estructuración contractual; sin embargo es preciso indicar que las posturas respecto de dichas consecuencias no son uniformes en atención a que el honorable consejo de Estado ha indicado que “la inobservancia del principio de planeación no es una causal de nulidad de los contratos estatales porque la ley no lo estableció, comoquiera que es al legislador a quien le corresponde definir las causas que hacen nulo un negocio jurídico” Consejo de Estado, sección tercera, sentencia de 8 de septiembre de 2021, Radicación No: 25000-23-36-000-2015-02527-01 (61583), M.P.: Alberto Montaña Plata).; por cuanto puede determinarse que es un asunto aún en debate y concordante con ello las posturas inclusive llegan a plantear que su inobservancia obedece a la esfera del incumplimiento contractual.

Es pertinente también resaltar como las posibles y no exclusivas consecuencias a las que se puede enfrentar el funcionario que desconozca los lineamientos y desarrollos legales,

constitucionales y jurisprudenciales en cuanto a la contratación pública, específicamente en el principio de planeación las siguientes:

De carácter disciplinario (Ley 1952 de 2019- Ley 2094 de 2021): Aborda las conductas de acción y omisión en las que puede incurrir un funcionario y/o particular en ejercicio de funciones públicas, en lo respectivo al proceso de selección en sus diferentes fases, por cuanto puede encontrarse que las autoridades disciplinarias, encausan sus actuaciones de índole disciplinaria, por presuntos incumplimientos normativos en materia contractual.

La relevancia de lo mencionado radica en que al tratarse de la ejecución de los recursos públicos de los que disponen las diferentes entidades, pueden presentarse sucesos que conlleven a la imposición de sanciones disciplinarias, que pueden ir desde la multa, sanción, hasta la destitución e inhabilidad, dependiendo de la gravedad de la graduación de la falta y conducta cometida por el funcionario encargado de dar cumplimiento a las disposiciones legales y jurisprudenciales de la contratación pública verbigracia el principio de planeación a saber:

Una de las consecuencias disciplinaria de la falta de planeación en los contratos puede evidenciarse en la Ley 1952 de 2019 así como sus modificaciones mediante la Ley 2094 de 2021 como lo es la destitución, la inhabilidad y la suspensión en el ejercicio del cargo, lo que permite evidenciar entonces que existe una consecuencia real y palpable a la inaplicación de los principios legales contemplados para el campo de la contratación estatal en nuestro país, específicamente en el departamento de Cundinamarca, provincia del Gualivá.

Sumado a lo previamente establecido, la inaplicación del principio de planeación en la contratación pública, exige que la autoridad disciplinaria aborde en debida forma la falta, con el fin de lograr establecer y determinar los móviles que conllevan a ella, no solo para sancionar la

conducta, sino para prevenir la utilización sistemática de contrataciones directas, en donde se debe realizarse un debido proceso de selección, ello en atención a la definición planteada por Amaya (2016).

Consecuencias Penales establecidas en la Ley 599 de 2000: los servidores públicos con sus acciones u omisiones en materia contractual pueden incurrir en la comisión de conductas establecidas como delitos, cuando se lleguen a desconocer las formas de selección de contratistas, así como la adquisición de bienes y servicios, así:

Celebración indebida de contratos establecido en el capítulo IV Ley 599 de 2000: la estructuración de procesos y por su intermedio, el cumplimiento del principio de planeación se ven trucados, bajo el entendido que si no es el interés general el que prima en la suscripción de contratos, claramente se buscará una satisfacción de un interés particular o una posible desviación de poder, mediante la celebración de acuerdos contractuales, lo cual conlleva a la suscripción bajo interés diferente al de la ciudadanía que probablemente incidirá en el incumplimiento de la planeación contractual, como lo ha manifestado el Santofimio (2002):

(...) el desconocimiento al principio de planeación en cuanto a su componente técnico, pueden advertirse cuando se producen situaciones negativas respecto de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 24 de la ley 80 de 1993; esto es, cuando en los pliegos o términos de referencia no se incluyen requisitos objetivos para la escogencia de contratistas, porque sencillamente se improvisó en los mismos, o se incluyen reglas incompletas, o costos que no coinciden con los precios del mercado, o las calidades de los bienes o servicios no resultan claras o coherentes con los intereses de la comunidad, o se incluyen reglas que inducen a error por ser abiertamente improvisadas. (p.99)

Celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales, establecido en el artículo 410 de la Ley 599 de 2000: constituye una vulneración clara del principio de planeación en atención a que una de las fases que debe garantizarse en la estructuración es que el contratista a seleccionar, cuente con unos requisitos mínimos que la entidad al momento de la suscripción debe verificar por intermedio de un funcionario competente de no ser así existe la probabilidad de determinar el quebrantamiento del servicio público, por la no materialización de este principio.

Consecuencias de carácter social: si bien es cierto, los servidores públicos que realizan la ordenación de gasto, no detallan las posibles consecuencias sociales de sus actos, en la actualidad se evidencia un descontento generalizado de la población, respecto de las acciones de los gobernantes al momento de la ejecución de recursos públicos al momento de realizarse las contrataciones por parte de las entidades, dicho descontento, bajo el marco legal, se evidenció en el momento de la producción del Decreto 092 de 2017, el cual parametrizó los límites a la realización de convenios con base en el artículo 355 de la Constitución Política, norma que en la actualidad en su contenido mayoritariamente se encuentra suspendidos los efectos jurídicos.

La anterior normatividad constituyó una herramienta útil para evitar la desviación de la contratación pública, y de sus procesos de selección; sin embargo constituye una sanción social para los ordenadores del gasto, la concepción generalizada de corrupción en las entidades del estado, por cuanto la aplicación de principios básicos de la contratación pública como la economía, transparencia celeridad, eficiencia y el que nos ocupa la planeación debe ser real en la ejecución de las acciones misionales de la entidad.

### **Del posible daño fiscal originado a partir de la falta de planeación.**

De conformidad con la doctrina existente de la máxima entidad del control fiscal en el país, el daño fiscal se comprende de la siguiente forma:

Se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una gestión antieconómica e ineficaz que en términos generales no se aplique al cumplimiento de los fines del Estado. (Contraloría General de la República, 2021, párr.5).

Bajo el contexto del deber del servidor público y colaboradores que intervienen en la elaboración de los documentos contractuales de acatar las disposiciones legales en cuanto a la programación, la legalidad, publicidad como expresión del principio de planeación se puede establecer que el daño originado a raíz de un desconocimiento total o absoluto se evidencia en la pérdida de la oportunidad de la entidad pública de acceder a la satisfacción de sus bienes y servicios, mediante un oferente que pueda procurar productos o servicios competitivos y de dicha forma conducir a que la entidad ahorre dineros públicos, ejecutando sus fines y misiones constitucionales, así como los programas locales que el mandatario haya determinado como prioritarios.

Por lo anterior el daño fiscal se origina por la falta de obediencia en legalidad del servidor o servidores que encaminen la contratación pública hacia el desconocimiento de los mecanismos de selección del contratista, así como en la pérdida de la oportunidad de un oferente que pueda brindar condiciones de mercado más favorables para la entidad y por ello un beneficio para toda la ciudadanía del municipio, daño que puede evitarse con el cumplimiento de los postulados del principio de planeación y con un ejercicio ético y responsable del representante de la administración.

Lo enunciado ha sido un tema abordado en diferentes entidades de control, Maldonado (2014), siguiendo una ponencia de Marulanda:

(...) en la actualidad existe un inventario de los hallazgos que en la práctica es común encontrar por parte de la Auditoría General de la República. Tales hallazgos van desde una contratación que no está dirigida a cumplir los planes de gobierno y fines del Estado, hasta la incoherencia en cuanto a la información que se suministra a los entes de control, afectando de esta forma la efectividad con que se realiza el control fiscal (p.147).

Sin que pueda interpretarse de menor importancia existe también la probabilidad de responsabilidad fiscal en dichas actuaciones, toda vez que la inaplicación normativa, hablando de la que se encuentre a modo de culpa o dolo en la planeación contractual, si bien no es per se un sinónimo de desviación de recursos es un aspecto que debe manejarse con cautela, toda vez que el desconocimiento de deberes elementales en la expedición de actos administrativos que deriven en la suscripción de contratos, puede llegar a coincidir con pérdidas del erario

Concordante con lo anterior, no puede dejarse de lado al principio de planeación (Exposito, 2005), toda vez que las consecuencias fiscales de la falta de planeación, conllevan a que a la misma se le asimile con la corrupción, entendiendo que la falta de planeación puede atender a origen culposo y no doloso, como sería el caso de la corrupción, lo anterior conduce a inferir una pérdida de recursos públicos importantes, toda vez que la falta de planeación conlleva a la realización de un proceso contractual diferente, o pretermitir fases de los procedimientos establecidos, con lo cual el desperdicio de recursos públicos se materializa, al no existir una variedad de oferentes que permitan la adquisición de bienes y servicios en condiciones de calidad y a los precios competitivos del mercado, conllevando con ello a que los entes de control como la contraloría general de la república, emitan juicios fiscales en contra de los funcionarios que

tienen dentro de sus funciones el cumplimiento estricto de las disposiciones contractuales y por dicho conducto la ejecución idónea, eficiente y eficaz del erario que manejan.

### **La contratación directa en la provincia del Gualivá**

Antes de profundizar en el análisis de la contratación pública en esta provincia del departamento de Cundinamarca, es preciso indicar que los municipios que la componen comparten tradiciones culturales y sociales, así como geografía en su mayoría montañosa y a excepción de los municipios de La vega y Villeta, la orientación de actividades obedece al sector campesino, por cuanto las necesidades de la provincia, radican en la inversión social y la infraestructura de vías terciarias, puesto que al carecer de la industria suficiente la población de los municipios que la componen carecen de recursos para asumir su vejez, así como para emprender en sectores como la cultura y la innovación agraria.

Es por esto que los planes de desarrollo van enfocados a tratar dichas necesidades, sin embargo y en el transcurso de la muestra analizada se verificará si el contenido u obligaciones asumidas por los municipios, corresponden a las necesidades de sus poblaciones, en vista que de las mismas se desprende la voluntad de la administración y de ello, la importancia de la contratación pública en esta provincia.

El presente análisis se realiza en la contratación realizada en la vigencia 2016-2019, por ser el periodo inmediatamente anterior de las autoridades territoriales, específicamente en el departamento de Cundinamarca, en la provincia del Gualivá ubicándose la misma en el occidente de la capital del país como una de las 15 del departamento de Cundinamarca, con el fin de establecer la aplicación del principio de planeación dentro del actuar contractual de las administraciones municipales en la provincia descrita.

Según el sistema electrónico para la contratación pública, así como información remitida por las administraciones de los municipios de Albán, Nimaima, Nocaima, Quebradanegra, Sasaima, en el cuatrienio correspondiente al 2016-2019, es la fuente de información de las muestras a analizar, de la cual se determina que se realizó un total de 4.006 contratos por parte de las administraciones municipales, de los cuales se suscribieron de la siguiente forma:

**Tabla 1**

Muestra de contratos de la administración municipal de Alban

<b>Vigencia</b>	<b># Total de contratos</b>	<b>#De contratos directos</b>	<b>Mínima cuantía</b>	<b>Selección abreviada</b>	<b>Méritos</b>	<b>Licitación</b>	<b>Valor Total</b>
2016	178	115	53	10	-	-	\$1.344.043.381
2017	195	125	55	13	2	-	\$4.270.381.832
2018	233	138	72	12	4	7	\$8.512.520.558
2019	226	95	83	23	6	19	\$9.127.201.473
<b>RECURSOS EJECUTADOS VIGENCIA 2016-2019</b>							<b>\$23.254.147.244</b>

Fuente. Adaptado de los datos obtenidos del sistema electrónico de la contratación pública.

**Tabla 2**

Muestra de contratos de la administración municipal de Nimaima

<b>Vigencia</b>	<b># Total de contratos</b>	<b># De contratos directos</b>	<b>Mínima cuantía</b>	<b>Selección abreviada</b>	<b>Méritos</b>	<b>Licitación</b>	<b>Valor total</b>
2016	242	148	88	6	0	0	\$1.878.575.264
2017	224	141	74	9	0	1	\$3.313.081.859
2018	191	106	65	10	4	6	\$5.201.276.377
2019	187	111	53	20	1	2	\$6.208.167.360
<b>RECURSOS EJECUTADOS VIGENCIA 2016-2019</b>							<b>\$16.601.100.860</b>

Fuente. Adaptado de los datos obtenidos del sistema electrónico de la contratación pública.

**Tabla 3**

Muestra de contratos de la administración municipal de Nocaima

<b>Vigencia</b>	<b># Total de contratos</b>	<b># De contratos directos</b>	<b>Mínima cuantía</b>	<b>Selección abreviada</b>	<b>Méritos</b>	<b>Licitación</b>	<b>Valor total</b>
2016	194	125	63	4	1	1	\$2.654.931.040
2017	187	119	53	9	1	5	\$4.416.331.480
2018	214	136	55	16	4	3	\$6.241.741.349
2019	210	119	57	32	1	1	\$4.382.964.892
<b>RECURSOS EJECUTADOS VIGENCIA 2016-2019</b>							<b>\$</b> <b>17.695.968.761</b>

Fuente. Adaptado de los datos obtenidos del sistema electrónico de la contratación pública.

**Tabla 4**

Muestra de contratos de la administración municipal de Quebradanegra

<b>Vigencia</b>	<b># Total de contratos</b>	<b># De contratos directos</b>	<b>Mínima cuantía</b>	<b>Selección abreviada</b>	<b>Méritos</b>	<b>Licitación</b>	<b>Valor total</b>
2016	200	144	54	2	0	0	\$2.567.137.400
2017	284	214	53	14	1	2	\$6.098.398.439
2018	218	136	69	9	0	4	\$4.846.148.033
2019	210	125	61	19	1	4	\$11.051.693.947
<b>RECURSOS EJECUTADOS VIGENCIA 2016-2019</b>							<b>\$24.563.377.819</b>

Fuente. Adaptado de los datos obtenidos del sistema electrónico de la contratación pública.

**Tabla 5**

Muestra de contratos de la administración municipal de Sasaima

<b>Vigencia</b>	<b># Total de contratos</b>	<b># De contratos directos</b>	<b>Mínima cuantía</b>	<b>Selección abreviada</b>	<b>Méritos</b>	<b>Licitación</b>	<b>Valor total</b>
2016	166	116	40	8	0	2	\$3.095.728.753
2017	188	133	44	8	1	2	\$5.490.311.684
2018	209	137	48	12	4	7	\$10.246.007.833
2019	225	148	58	15	2	2	\$5.568.919.233
<b>RECURSOS EJECUTADOS VIGENCIA 2016-2019</b>							<b>\$24.400.967.503</b>

Fuente. Adaptado de los datos obtenidos del sistema electrónico de la contratación pública.

**Tabla 6**

Cifras totales de las contrataciones municipales

<b>Municipio</b>	<b># Total De Contratos</b>	<b>#De Contratos Directos</b>	<b>% Directos</b>
ALBAN	832	428	51,44%
NIMAIMA	844	506	59,95%
NOCAIMA	630	499	79,20%
QUEBRADANEGRA	912	619	67,87%
SASAIMA	788	534	67,76%
<b>TOTAL</b>	<b>4.006</b>	<b>2.586</b>	<b>64,55%</b>

Fuente. Adaptado de los datos obtenidos del sistema electrónico de la contratación pública.

Concordante con la información enunciada, que fue aportada por las administraciones municipales de los municipios referenciados, se procedió mediante muestreo a analizar el 4% de la contratación realizada en cuanto al contenido de los estudios previos de las contrataciones de obras civiles, eventos culturales y contratos en donde se requiriera la realización de actividades de logística por parte de la administración municipal de los territorios analizados.

Los criterios que fueron establecidos para determinar si se aplica el principio de planeación en conexidad con el principio de legalidad entorno a la uniformidad de requisitos en la modalidad de mínima cuantía para logística y suministro de bienes y servicios; la uniformidad en la exigencia de indicadores financieros en contratación de obras públicas en los municipios; al igual que el uso de la contratación directa con entidades sin ánimo de lucro para la realización de eventos culturales, suministro de bienes y servicios y/o actividades logísticas que debieran realizarse por modalidades de selección establecidas en la Ley 1150 de 2007.

Una vez analizados los datos previamente señalados, además de otros planteados al interior de los datos dados por las administraciones municipales, es posible indicar que, en la

provincia del Gualivá, en el periodo 2016- 2019, el porcentaje de la contratación directa fue en promedio del 64,55%, ilustrando de esta forma un significativo uso por parte de las administraciones de esta modalidad; de igual forma se encuentra que los municipios analizados, realizaron contratación con entidades sin ánimo de lucro, para la ejecución de eventos en sus respectivos territorios tales como: ferias, muestras culturales, suministro de bienes para eventos como día del campesino en los municipios de Albán Nocaima, Quebradanegra y Sasaima.

En este sentido, se combinó la contratación establecida en el artículo 355 de la Constitución Política, así como la reglada por la Ley 80 de 1993, en atención a que en los municipios analizados, existieron convenios de asociación y contratos de prestación de servicios con las entidades sin ánimo de lucro para la realización de eventos y apoyos logísticos, sin establecerse un aporte significativo por parte de estas.

Sumado a ello se evidenciaron cambios en las modalidades de selección, para los objetos correspondientes a apoyo logístico y suministro de diferentes elementos de programas sociales en los municipios de Albán, Nimaima, Quebradanegra y Sasaima, teniendo en cuenta que los contratistas fueron vinculados en principio de forma directa y en vigencias posteriores existió proceso de selección con exclusividad de oferente; lo anterior las similitudes en las exigencias de los municipios, ni de los requerimientos de las administraciones, así como variables de costos de transporte de los bienes y servicios; para el caso de las obras se pudo observar que. Se dio publicación a objetos similares de “construcción de placa huellas” de forma fraccionada pudiendo realizar menos procesos mediante un proceso de selección diferente.

A partir de las precisiones precedentes, es posible manifestar que en la provincia del Gualivá, en el periodo 2016- 2019, existen indicios en cuanto a la vulneración del principio de planeación, en lo referente a la estructuración de los mecanismos de selección así mismo que la

ejecución de diferentes contratos como los de suministros y apoyos logísticos, son prestados por entidades que a su vez suscriben convenios de asociación bajo el amparo del artículo 355 constitucional,, cuyo trasfondo es el desarrollo y ejecución de ferias y fiestas tradicionales en los municipios.

### **Conclusiones**

Mediante la presente investigación se logra determinar que la planeación contractual como principio, es un concepto en desarrollo del cual existen posturas diversas y se requiere un desarrollo legislativo con el fin de parametrizar su ejercicio de interpretación.

Existe la necesidad de capacitar a los servidores que intervienen en el proceso de contratación pública, sobre la planeación como principio de la misma, así como las fases de estructuración y las posibles consecuencias de su inobservancia

La contratación pública, es un proceso que exige la responsabilidad e integridad de los servidores y contratistas que en ella confluyen, por cuanto se puede determinar que la planeación dentro del ejercicio de la contratación pública se constituye en uno de los pilares contemporáneos de esta actividad pública.

Se debe entender que la contratación directa, mediante convenios de asociación, reglamentados por normas especiales, constituyen una excepción a la aplicación de los procesos de selección contemplados en la Ley 1150 de 2007, por cuanto las autoridades están en el deber de ceñirse a las reglas de dichas excepciones.

También, puede concluirse que existe un desconocimiento normativo de la aplicación de principios en el momento de realizar la contratación, que ello deviene en una inversión pública que no redunde en la mejora de las condiciones de la población y que ello impide la participación plural de oferentes.

Es adecuado recomendar a las administraciones municipales que realicen una adopción real de políticas internas en el ámbito contractual, que permitan la escogencia de sus contratistas mediante los procesos de selección establecidos en la ley, especialmente mediante una adecuada planeación contractual.

De igual forma es pertinente que los entes de control garanticen una adecuada toma de muestras de la contratación a verificar, toda vez que de los datos suministrados por las administraciones municipales y bajo el principio de planeación.

Para el ministerio público, como defensoría, procuraduría y personerías municipales, es importante la capacitación a la ciudadanía en el cuidado de lo público, en el cumplimiento de los principios contractuales como el de la planeación que nos ocupa, con el fin de que sea el ciudadano quien se encargue de realizar el respectivo control social a la ejecución de los recursos públicos .

## **Referencias**

- Abreo, W., Reyes, A., & Ugarte, j. (2018). La obligatoriedad de los pliegos-tipo en los contratos en los contratos de obra pública y su extensión a otro tipo de contratos o procesos en Colombia- ley 1982 de 2018. Cúcuta, Colombia: Universidad Libre seccional Cúcuta.
- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid : Centro de estudios constitucionales.
- Amaya, C. (2016). El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado. *Revista VIA IURIS*, 105-199.
- Aponte, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Digital de Derecho Administrativo*(11), 177 - 207.

Barrera, C. (2016). La incidencia del principio de planeación en el proceso de selección. Bogotá, Colombia.

Castillo, E. (2018). La trascendencia de los estudios previos, como materialización del principio de planeación en los contratos estatales de obra. Bogotá, Colombia: Universidad Colegio mayor Nuestra Señora del Rosario .

Castro, E. (2016). Importancia de los principios de contratación estatal. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, sección tercera, sentencia de 8 de septiembre de 2021, Radicación No: 25000-23-36-000-2015-02527-01 (61583), M.P.: Alberto Montaña Plata).

Congreso de la República . (16 de Julio de 2007). *Ley 1150 de 2007*. Obtenido de Senado de la República: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1150\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html)

Contreras, E. (2004). Evaluación social de inversiones públicas: enfoques alternativos y su aplicabilidad para Latinoamérica.

[https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5603/S0410804\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5603/S0410804_es.pdf)

Constitución política de Colombia. (2017). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Legis.

Contraloría General de la República. (29 de junio de 2021). Obtenido de Controlario General de la República: <https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal#:~:text=Se%20entiende%20por%20da%C3%B1o%20patrimonial,se%20aplique%20al%20cumplimiento%20de>

Corte Constitucional (8 de abril de 2015). Sentencia C-150/15. Mg. M. González.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-150-15.htm>

Dávila, L. (2003). *Regimen juridico de contratación estatal* . Bogotá: Legis.

- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 26(2), 341-379.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792017000200341](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341)
- Exposito, J. (2005). *La configuración del contrato de la administración pública en derecho colombiano y español*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gómez, J. (2002). *Manual de procedimiento de contratación estatal*. . Bogotá: Legis.
- Holguin, L. (2014). *FORVM*. Recuperado el 23 de mayo de 2015, de FORVM El Valor del Conocimiento: <http://www.forvm.com.co/>
- Maldonado, M. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado social de derecho . *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* , 129-152.
- OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos]. (2014). *Inversión Pública Efectiva en todos los niveles de gobierno principios de acción*.  
<https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Recomendaci%C3%B3n-sobre-Inversi%C3%B3n-Publica-Efectiva.pdf>
- Ortiz, V. (2015). Los contratos de obra pública y la falta de planeación de las entidades estatales frente a un siniestro. Bogotá, Colombia.
- Pachón, C. (2014). *Contratación pública. Análisis normativo, descripción de procedimientos*. Bogotá: ECOE Ediciones.
- Palacio, J. (2014). *La contratación de las entidades estatales*. Bogotá : Editorial Jurídica Sánchez .
- Restrepo, J. y Betancur, G. (2020). Del principio de planeación en la contratación estatal: Un análisis teórico y fáctico en el orden jurídico colombiano. *Revista Ius et Praxis*, 26 (2), 104-124. <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v26n2/0718-0012-iusetp-26-02-104.pdf>

- Rodríguez, M. (2013). *Los contratos estatales en Colombia*. Bogotá: Editorial Jurídica Sánchez .
- Rodríguez, P. (2009). *La responsabilidad contractual*. Santiago de Chile: Editorial Metropolitana.
- Santofimio, J. (2002). *Delitos y celebración indebida de contratos: análisis con fundamento en la teoría general del contrato estatal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Troncoso, J. (2015). El precedente judicial y el principio de legalidad penal en la contratación pública colombiana. *Revista academia & derecho*, 91-118.
- Vásquez, J. (2018). Algunos problemas "públicos" de la contratación estatal en Colombia como componentes del enfoque de ciclo para la formulación de una política pública . *Revista prolegómenos* , 79-98.
- Vélez, Y. (Marzo de 2019). El principio de planeación en el sistema de compras y contratación como garantía para la adecuada inversión del presupuesto público en el departamento de Córdoba años 2017-2018. Montería , Colombia .
- Yong, S. (2013). *El contrato estatal en contexto de la nueva legislación*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.