

**INCIDENCIA EN LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA
CONTRATACIÓN ESTATAL: ESTUDIO DE CASO GOBERNACIÓN DE
CASANARE Y LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA**

Asesor

Dr. Juan Carlos Ramos Santamaría

Autores

Adriana García García

Antonio Jesús Vizcaino Barrios

**UNIVERSIDAD DEL SINÚ SECCIONAL CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
ESPECIALIZACIÓN DE CONTRATACIÓN ESTATAL
CARTAGENA**

2018

**INCIDENCIA EN LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA
CONTRATACIÓN ESTATAL: ESTUDIO DE CASO GOBERNACIÓN DE
CASANARE Y LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA.**

**INCIDENCE IN THE APPLICATION OF THE PLANNING PRINCIPLE IN
STATE CONTRACTING: CASE STUDY CASARARE GOVERNANCE AND THE
UNIVERSITY OF CARTAGENA**

Autores: Adriana García García¹

sadrygarcia@gmail.com

Antonio Jesús Vizcaíno Barrios²

antovizcaino02@gmail.com

¹ Abogada de la Corporación Universitaria Rafael Núñez.

² Abogado de la Corporación Universitaria Rafael Núñez.

Resumen

Este artículo evidencia la dificultad administrativa como componente inicial del enfoque de tiempo, que en este caso fue empleado para exponer deficiencias en la planeación de la contratación Estatal y definir el impacto social generado en la comunidad con la puesta en marcha del contrato interadministrativo de obra por administración delegada e interventoría para la construcción de infraestructura del nuevo hospital de Yopal, celebrado entre la gobernación de Casanare, y la Universidad de Cartagena.

Frente a los objetivos planteados se aplicó un diseño metodológico basado en el modelo básico con enfoque de una investigación tipo cualitativa, analizando las malas prácticas que se venían presentando, en busca de generar ahorros al mayor comprador de un país, el Estado y el respeto a los principios que sustentan la contratación con el fin de satisfacer las necesidades públicas.

Abstract

This article demonstrates the administrative difficulty as an initial component of the time approach, which in this case was used to expose deficiencies in the planning of state contracting and define the social impact generated in the community with the implementation of the inter-administrative contract of work by delegated administration and supervision for the construction of infrastructure of the new hospital of Yopal celebrated between the government of Casanare and the University of Cartagena. Faced with these objectives, a methodological design based on the basic model with a qualitative research approach was applied, analyzing the bad practices that had been presented, in search of generating savings to the largest buyer in a country, the State and the respect of the principles that support contracting in order to meet public needs.

Palabras clave: Contratación estatal, contrato interadministrativo, interés general, obra pública, principio de planeación.

Key words: State contracting, inter-administrative contract, general interest, public works, planning principle.

Introducción

Este artículo se origina desde la pregunta de investigación ¿Cuál es la incidencia en la aplicación del principio de planeación en el contrato interadministrativo de obra por administración delegada e interventoría número 0867 de 2002 para la construcción del nuevo hospital de Yopal, celebrado entre la gobernación de Casanare, y la universidad de Cartagena? Se trazó como objetivo general determinar la importancia de este principio, asimismo, exponer las deficiencias propias de las partes intervinientes en la planeación de este proceso.

Los objetivos específicos tienen como propósito determinar el alcance del principio de planeación y su aplicación en los contratos del Estado, y por último, identificar las falencias contractuales en la celebración del contrato en mención y de esta manera responder al interrogante planteado que aborda el tema de investigación.

Para la consecución de estos propósitos, se ejecutó una metodología con sustento en el modelo básico con enfoque de una investigación tipo cualitativa, guiado por categorías predefinidas de investigación, donde se dio preferencia al modelo cualitativo por ofrecer el potencial descriptivo interpretativo y valorativo de un objeto social y cultural como los problemas que padece una actividad eminentemente humana como la contratación.

Se dio inicio a partir del estudio de los principios de la contratación Estatal en Colombia desde su génesis en la ley 80 de 1993 y normas complementarias tales como el Decreto 2170 de 2002, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Decreto Ley 019 de 2012 y el Decreto 1082 de 2015, principalmente el de planeación, de igual manera mediante la revisión sistemática de los diferentes documentos que hicieron parte del alcance de los resultados esperados nos permitieron identificar y caracterizar las acciones que impactaron en el incumplimiento del contrato por el retardo la obra.

Con el modelo cualitativo como plataforma, la investigación se delimitó en un ejercicio que parte del caso experiencial de la Gobernación del Departamento de Casanare y la Universidad de Cartagena, mediante la celebración de un contrato interadministrativo de obra por administración delegada e interventoría, para desarrollar en un corto lapso de tiempo, celebrado por una entidad Estatal que al momento de realizar dicho acuerdo no contaba con los estudios previos requeridos para la ejecución de la obra, por medio del cual se logró verificar el principio de planeación en las etapas precontractual, contractual y pos contractual, pudiendo así precisar las condiciones del contrato celebrado y cada una de sus repercusiones contrastadas con la aplicación de dicho principio; para lo cual se hizo el análisis de su marco legal dentro de la contratación pública, destacando los elementos que integran dicho principio y las conclusiones a las cuales se llegó respecto de su debida aplicación.

(Auto, 2017)

Este escrito comparte la evidencia que el ordenamiento jurídico y los intervinientes en la contratación Estatal, han limitado el concepto de planeación a un tema de estudios previos que se desarrollan en la etapa precontractual, descuidando las otras etapas del proceso de contratación, que también requieren planeación y que son parte de la ejecución,

desarrollo y observancia de los términos contractuales, desconociendo la planeación como un sistema para el cumplimiento de los fines del Estado y el contrato como herramienta a su servicio. (Acto Legislativo, 2011)

El artículo procura argumentar la relevancia que tiene la planeación en el proceso de selección de los contratistas y en todas las etapas que desencadenan de un proceso contractual, y de esta manera poder decir que el evidente incumplimiento en lo acordado contractualmente, y el desconocimiento del principio de planeación conllevan a la motivación de sanciones por la omisión de los requisitos que la ley considera indispensables para la validez de los actos o contratos.

(Cristancho , 2017)

Metodología

Esta investigación se desarrolla a partir de un estudio de caso, aplicado al contrato interadministrativo de obra por administración delegada e interventoría número 0867 de 2002, cuyo objeto era prestar los servicios de administración delegada y de interventoría para la construcción de infraestructura hospitalaria del departamento de Casanare; específicamente del Hospital Nuevo de Yopal, determinado como la unidad de análisis, en donde se pretenden estudiar los diferentes aspectos de la temática propuesta.

Tipo y diseño de investigación

La metodología utilizada para el desarrollo del presente planteamiento, se encuentra enfocada desde la investigación básica, es por ello que el tipo de investigación objeto de estudio es jurídico - descriptivo, bajo el enfoque de una investigación tipo cualitativa, donde se busca obtener el conocimiento de manera amplia y profunda del tema de análisis a través fuentes de investigación, entendidas como el soporte que será consultado con la finalidad de dar respuesta a los objetivos específicos de la investigación.

Consideraciones Éticas.

Al tratarse de una investigación puramente documental en las consideraciones éticas del presente proyecto, se hace necesario el respeto de la normatividad aplicable respecto al derecho de autor, donde se busca establecer un análisis que dé respuesta a la pregunta del problema planteado.

Técnicas e instrumentos de recolección de la información

Por tanto, al referirse a una investigación básica y de manera específica para el campo del derecho, se utilizaron técnicas de observación documental, las fuentes primarias serán la ley o los instrumentos documentales, basados en contratos, jurisprudencia; como fuentes secundarias se consultarán la doctrina o textos especializados y demás normas que aborden el tema propuesto, logrando así un análisis integral para el desarrollo del tema.

Capítulo I

La importancia de la observancia de los principios de la contratación Estatal y la aplicación del principio de planeación.

Tras el nacimiento del Estado de derecho se dio la aparición de dos grandes principios: el de legalidad y el de responsabilidad. En este sentido, se deja de hablar de la existencia de Estados absolutos en los cuales la vida y los bienes de las personas le pertenecían al rey, quien podía usar y abusar de ellos siempre que así lo quisiera, debido a que sus mandatos le eran aplicables a todas las personas, menos a sí mismo. De esta forma, el Estado de derecho le impuso a los gobernantes y al mismo Estado, la obligación de

respetar el ordenamiento jurídico, so pena de predicar de él la responsabilidad que se derivara del irrespeto a la ley.

Aun así, los principios en el Estado de derecho no iban más allá de un mero concepto de normas programáticas, que sólo tenían aplicación en la medida de la importancia que le dieran los integrantes del órgano legislativo en el momento de crear las leyes. Con la aparición del Estado social de derecho, múltiples conceptos primitivos del Estado de derecho también cambiaron, como la posición que habrían de ocupar los principios dentro del ordenamiento jurídico.

Con ese esquema debemos considerar que este no se encuentra compuesto solamente de normas y reglas, también, está integrado por principios, que son normas jurídicas que carecen de un supuesto de hecho y de una consecuencia jurídica y que no van más allá de la orden del respeto y la realización de dicho principio, cuyo contenido específico sólo se puede ver en el caso concreto.

De acuerdo con lo que enuncia el artículo 4 de la Constitución Política de Colombia, las normas constitucionales prevalecen sobre las demás normas del ordenamiento jurídico, de donde podemos deducir que los principios prevalecen sobre las reglas, inclusive, en lo que al tema de contratación estatal se refiere, toda vez que no existen motivos por los cuales habría de tratarse esta materia de una forma distinta al que tienen las demás especialidades del derecho.

Dentro este mismo marco conceptual resulta conveniente expresar que los principios y las reglas son normas jurídicas, pues unos y otras establecen un deber ser, finalmente, exigen un determinado comportamiento. En efecto, los principios jurídicos, como las reglas, tiene un valor de fuente del derecho, forman parte del ordenamiento jurídico y su violación puede ser sancionada. La Ley 80 de 1993 consagró como principios

de la contratación estatal los de transparencia, economía y responsabilidad, a los cuales ha sumado los de planeación y el de selección objetiva. Por lo demás, el procedimiento contractual que adelanta la administración, es un típico procedimiento administrativo, sujeto a los principios orientadores de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.

(Código de lo Contencioso Administrativo, 2011)

En igual sentido, también cabría destacar que existen corrientes, como la de Sergio Estrada Vélez (2006), que consideran que todos los principios, estén dentro de la Constitución o no, tienen carácter constitucional porque hacen parte del bloque de constitucionalidad. Por esta razón sería irrelevante distinguir entre principios constitucionales y principios legales sólo por el documento al que los mismos se han incorporado. (Orrego, 2012)

Si se observa el Estatuto General de Contratación Estatal desde una óptica más neoconstitucionalista, se puede ver que dicha norma desde el primer artículo contenido en ella, expresa que el tema de la contratación estatal en Colombia no es una materia que se reduce sólo a la aplicación de normas de procedimiento de selección del contratista y a las demás normas técnicas que se consagran en dicha disposición, también indica que han de tenerse muy presentes los principios como normas rectoras que deben guiar los procesos contractuales, y es por ello que dicha ordenanza en mencionado artículo, resalta que esa ley tiene por objeto disponer, además de las reglas, los principios que han de regir la contratación de las entidades estatales.

Es por esto que la aplicación de los principios en materia contractual va más allá de la mera selección objetiva del contratista, es decir, los principios generales del derecho, los

que hagan parte de la Constitución o de una ley, han de ser apreciados en todas las etapas de la contratación estatal y no sólo en el momento de la selección del contratista.

Es decir que, postulados como la buena fe, la prevalencia del interés general, el debido proceso, la transparencia y la responsabilidad, entre otros, deben ser desplegados en cada una de las etapas del trámite contractual, si bien es cierto que la Ley 80 de 1993 indica de forma expresa cuáles son los principios que tienen aplicación en esta materia, en ningún caso ello puede entenderse como una negación de los demás principios del ordenamiento jurídico que no estén comprendidos en esta, toda vez que dichos principios, por hacer parte del bloque de constitucionalidad, hacen parte de la misma Constitución que prevalece frente a las demás normas del orden interno.

Aun así, es menester indicar que el Estatuto General de Contratación Estatal, considera que son principios aplicables a la contratación Estatal los enunciados en el artículo 23 de la ley 80 de 1993, que dice así: “Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”

(Ley 80 , 1993)

De otra parte, podemos decir que el mencionado artículo normativo, además de referenciar los principios generales del derecho, indica que también serán aplicables, a los procesos de contratación del Estado, los principios de la función administrativa, los principios del derecho administrativo y los principios especiales de transparencia, economía y responsabilidad que desarrolla la Ley 80 de 1993.

Si bien en dicha enunciación normativa pareciera que se describen los principios generales del derecho como una categoría aparte de los demás grupos de principios, se puede considerar que todo principio en sí mismo es un principio general del derecho, porque el derecho es uno e indivisible, y que muy a pesar de que tenga especialidades, las normas que se generen en cada una de esas especialidades debe estar en coherencia con los principios que fundamentan el ordenamiento jurídico.

A la contratación Estatal se han de aplicar todos los principios establecidos en el cuerpo de la Carta Constitucional por mandato directo del artículo 4 de la Constitución Política, que prevé que ella es norma de normas y que, como tal, sus normas son de aplicación inmediata. Por tal motivo, en la contratación Estatal se deben observar todos los principios que le son aplicables al ordenamiento jurídico colombiano.

De esta manera se aluden múltiples funciones que tienen los principios dentro de nuestro ordenamiento jurídico, las cuales podríamos agrupar en las siguientes: 1) ser fundamento de todo el ordenamiento jurídico, 2) ser directrices para la aplicación de las normas, reglas y 3) ser fuente integradora del derecho; o, en otras palabras, los principios tienen tres funciones que conforman su base: la función creativa, interpretativa e integradora del derecho.

(Const., 1991)

Es necesario resaltar que estos, son el fundamento de las normas y las reglas que existen en el ordenamiento jurídico, y que como tales son los postulados que se han de cumplir para el logro de los fines de la contratación Estatal que, en últimas, no son más que aquellos mismos fines del Estado, establecidos por la Constitución Política.

De esta forma, desconocer los principios de la contratación estatal, conlleva, en sí mismo, a desatender los fines estipulados para la contratación Estatal, lo cual, de acuerdo con el numeral 8 del artículo 24 del estatuto contractual, implica la existencia de desviación o abuso de poder por parte de las autoridades de la entidad contratante. Ahora, es pertinente aclarar que, de celebrarse un contrato Estatal con el desconocimiento de los principios generales del derecho y en especial los de la contratación Estatal, lleva a una desviación de poder y se reduce a predicar que el contrato se ha celebrado contra expresa prohibición constitucional o legal consistente en la obligación de las autoridades de no actuar con desviación o abuso de poder.

Por lo cual, se puede decir que, las actuaciones administrativas realizadas por el Estado deben basarse en estos principios básicos porque aseguran la correcta adquisición de bienes y servicios, logrando de esta manera la consecución de sus fines. Es por esto que el representante de la entidad estatal o el funcionario en que estuviere delegada dicha función, deberá tener en cuenta que la selección del contratista debe garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y, en especial, del deber de selección objetiva, establecidos en el Estatuto de Contratación Pública.

Cuyos principios se amparan en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, así: “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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

En la contratación estatal, algunas veces estos son abordados solo como criterios auxiliares de interpretación, sin otorgarle mayor relevancia a los mismos en lo que atañe a su aplicación en cada una de las etapas del proceso contractual. Es pertinente demostrar cómo, en virtud de nuestra actual Constitución, en donde la misma jurisprudencia del Consejo de Estado le ha concedido tanta fuerza a los principios constitucionales como normas de aplicación inmediata y como desarrollo al mandato constitucional.

Como ejemplo de la importancia de los principios en el ámbito de la contratación Estatal, ha expresado el Consejo de Estado “Al momento de contratar, el Estado está en la obligación de definir los fundamentos de la participación de los oferentes y los criterios de evaluación con rigurosa aplicación de los principios de transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva, buena fe, planeación, publicidad e igualdad, entre otros, con el objeto de cumplir los fines propios de la Contratación Estatal.

(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación 17767, 2011)

Lo anterior, para evitar la nulidad absoluta de los contratos que sean suscritos sin el cumplimiento de los requisitos necesarios para su validez.

Luego de lo anterior, también es predicable la nulidad de los actos administrativos distintos del contrato estatal, cuando se desconocen los principios, toda vez que, expresa el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, se puede predicar la nulidad de los actos administrativos que infrinjan las normas en las que deberían fundarse; por lo que queda demostrado que la prevalencia de los principios se configura en el primer límite al ejercicio de las potestades excepcionales del contrato estatal, so pena del vicio de nulidad que adolecería el acto administrativo por medio del cual se ejerzan dichas potestades, si con dicha actuación se desconocen los principios generales del derecho.

(Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011)

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

Es decir, que los contratos estatales deben siempre orientarse a satisfacer una necesidad de los administrados, es por ello que el principio de planeación, está estrechamente ligado con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato y persigue establecer la duración del objeto contractual y precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración.

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

(Ley 80 , 1993)

Quiere ello decir, que los principios que orientan la planeación dirigen esta, como una actividad continua y debe tener en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación. Esto constituye un pilar fundamental que se materializa no solo en la total ejecución de un proyecto, sino también en la funcionalidad. Por su parte la Ley 80 de 1993, señala la forma como deben actuar las entidades estatales cuando contemplan la ejecución de un contrato y de allí se deriva la importancia de los estudios previos que son la esencia de lo que significa planear.

Capítulo II

Alcance del principio de planeación en la contratación estatal.

Todos los procesos ejecutados por la administración requieren de planeación, esto con el fin de identificar desde las diferentes etapas del proceso contractual, los insumos, responsables, los posibles riesgos que se pueden presentar, y de esta forma nos permitan cumplir a cabalidad los fines de la contratación estatal y satisfacer las necesidades de la colectividad.

La Corte Constitucional Colombiana lo ha expresado de la siguiente manera: El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de pre factibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recurso.

(Corte Constitucional Colombiana, C-300, 2012) .

El alcance en una correcta planeación, está enfocado a identificar y determinar el objeto con el cual se busca satisfacer las necesidades a través de la celebración contractual desde la etapa de preparación como ejecución, teniendo como deber principal que este debe corresponder siempre a negocios debidamente diseñados, y pensados conforme a las prioridades que demanda el interés público, entre otras palabras lo que se busca es que el contrato estatal, no sea el resultado de una mal diseño, que sea improvisado y no corresponda a lo que se planteó.

Por tanto, la planeación del contrato de obra va más allá del cumplimiento de los procedimientos legales para la celebración del contrato, ya que es necesario entender que la contratación pública tiene una finalidad material y social superior, que excede las fórmulas contractuales jurídicamente establecidas, porque implica considerar que las obras contratadas sean las que se requieren en atención a unos planes de desarrollo vigentes, considerando su prioridad, que existan los recursos para su plena ejecución y que no se inicien obras que no se puedan concluir. (Ley 1882, 2018)

Posteriormente se debe pagar lo justo, de acuerdo al mercado; que se cuente con los estudios previos necesarios; que se realicen dentro de términos racionalmente económicos de tiempo, uso y compromiso de las finanzas públicas y que, además, se

entreguen al servicio, garantizando su funcionalidad por un tiempo técnicamente establecido, contemplando su sostenibilidad y continuidad, con sentido de responsabilidad social, aprovechando debidamente los recursos del erario público.

Este principio comprende varios factores en lo que se buscan la organización tendiente al logro de unos objetivos específicos del Estado, los cuales deben ser realizados de manera correcta para así lograr la eficiencia, eficacia y productividad. El Consejo de Estado señala la planeación como una herramienta empleada con el propósito de procurar la materialización de los fines del Estado o de alcanzar la satisfacción de los intereses generales, y la garantía de la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. La planeación sienta las bases determinantes para direccionar el curso de acción del proceso contractual, porque si esta no se desarrolla, daría lugar a realizar actos de manera improvisada, que sin el estudio adecuado, conllevaría a equivocaciones que repercuten en este caso específico en la sociedad, que es quien se beneficia en última instancia de la actuación estatal

(Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Radicado 150011233100019880843101h 8031, 2008)

Por otra parte, cabe resaltar que el alcance de este principio suele confundirse con tener un plan para contratar, diseño de proyectos, estudios previos, presupuesto, planos; con planeación y planificación, de modo tal que el ordenamiento jurídico y los intervinientes en la contratación estatal han limitado el concepto de planeación a un tema de estudio previos que se desarrolla en una etapa precontractual, descuidando las demás etapas del proceso que también necesitan planeación como la ejecución, desarrollo y cumplimiento de los términos contractuales.

(Aponte, 2014)

Asimismo, como sostiene (Santofimio, 2002) “la planeación, y en ese sentido la totalidad de sus exigencias, constituyen sin lugar a dudas un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir, que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del Estado. En otras palabras la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado”. (p 148)

Adicionalmente a lo expresado por dicho autor, el principio de planeación compromete funcionalmente a las autoridades, en especial a las administrativas, en la estructuración, en consecuencia, en el diseño de las decisiones administrativas y contratos relativos al mismo, conforme a los propósitos del Estado social y democrático de derecho, con el fin de que realmente surjan dirigidos a la satisfacción de las necesidades sociales y que en su ejecución sean coherentes con estas fórmulas de nuestro ordenamiento jurídico. (Santofimio, 2010)

Es por esto, que la planeación debe observarse en cada una de las etapas de desarrollo de la obra, del cumplimiento del contrato y la entrega del bien, contemplando además la atención de la carga ambiental y el cumplimiento de las garantías, que son actividades que también revisten de planificación, en su realización, reiterando así que la planeación contractual no es propia solo de la etapa inicial de contratación.

Entre los alcances del principio de planeación podemos encontrar un alcance técnico, en el que la doctrina diferencia varias exigencias legales en virtud de este desde el inicio del proceso de selección hasta la firma del contrato, en este orden de ideas se ha

planteado un alcance en la etapa que evidencian y enmarcan el desarrollo del principio de planeación y es sin lugar a dudas donde parten las exigencias y estudios técnicos.

El alcance técnico tiene tres vertientes fundamentales en el desarrollo del principio de planeación estas son: estudios de prefactibilidad o previos, el objeto a contratar con sus especificaciones y los alcances físicos. Según lo anterior, como lo menciona (Escobar, 1998) “desde un punto de vista técnico se requerirá realizar los estudios necesarios para establecer todas las especificaciones de las obras, de los servicios o de los bienes que demanda la entidad para el cumplimiento de sus fines constitucionales. De esta manera se asegura que la inversión que realizará el Estado sea racional y eficiente, y no se desvíe de su finalidad propia que es la atención óptima de las necesidades públicas”. (p.68)

El principio de planeación también tiene un alcance jurídico traducido en diferentes pasos: justificación del proceso, régimen de autorizaciones, cronogramas, matriz de riesgos y garantías.

De conformidad con la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, previo a un proceso de contratación, en cumplimiento al principio de planeación, deberá existir un estudio de conveniencia y oportunidad, que refleje la necesidad y la forma de satisfacerla, las condiciones del contrato, el estudio económico y financiero, además de los riesgos que pueda originar la ejecución del contrato.

Este principio se consagra constitucionalmente en el artículo 209 de la Carta magna que al tenor expresa: “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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del estado “

(Const., 1991)

En el mismo sentido, el artículo 339 ídem dispuso: “las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que la hayan sido asignadas por la Constitución y la ley”.

La Ley 80 de 1993, numeral 12, artículo 25 señaló: “Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones y términos de referencia”.

Las normas descritas establecen que la actividad contractual debe realizarse de manera organizada, lo que conlleva al deber de proyectar o de concebir un proyecto con los soportes suficientes, necesarios y adecuados que eviten improvisaciones que conlleven a dilatar la ejecución de un contrato.

Capítulo III

Falencias en la planeación del contrato estatal de obra celebrado para la construcción del Hospital Nuevo de Yopal – Casanare.

La Jurisprudencia del Consejo de Estado ha afirmado que el contrato Estatal no puede concebirse como un fin en sí mismo, sino como un medio para garantizar el cumplimiento de los fines estatales; como una aplicación concreta de los planes de desarrollo y de los

presupuestos de las entidades públicas, y en virtud de ello, el principio de planeación implica la existencia de certeza acerca de la ejecución de los compromisos adquiridos en los contratos. En este orden de ideas todo proyecto debe contener los estudios suficientes, adecuados, oportunos; que garanticen su viabilidad económica y técnica, así como el impacto en la satisfacción de las necesidades públicas.

En el proceso que nos ocupó se investigaron varios hechos conexos, relacionados con la construcción y puesta en funcionamiento del Nuevo Hospital de Yopal, para así determinar las falencias presentadas en la planeación del contrato interadministrativo de obra objeto de análisis para este caso.

A través del estudio del convenio interadministrativo de obra pública por administración delegada e interventoría del contrato N° 0867 del año 2002 celebrado entre la gobernación del Casanare representada por el señor. WILLIAM HERNAN PEREZ ESPINEL, en su condición de gobernador y el señor SERGIO MANUEL HERNANDEZ GAMARRA, en calidad de rector de la Universidad de Cartagena para el tiempo en que ocurrieron los hechos, se conoce la naturaleza jurídica de este, que consistió en un contrato in-nominado que se regiría por las normas del derecho privado y tenía por objeto contractual la construcción de la infraestructura hospitalaria del departamento de Casanare. Con ocasión a esto, se expidieron los siguientes partidas presupuestales: C.D.P. N° 2256566 por un valor de \$7.313.186.813.00 y el C.D.P. N°225657 por un valor de \$657.212.187.00.

Posteriormente, el convenio interadministrativo N°0867 de 2002 fue objeto de varias adiciones, como lo devala el C.D.P. N°234847 de diciembre de 2003,el cual se expidió por un valor de \$40.000.000.000, razón que hizo probada la falta de control en el precitado proyecto y las fallas en cuanto a la debida aplicación del principio de planeación. Toda

vez que se denota la improvisación y/o falta de previsibilidad del presupuesto que se estaba manejando para la construcción de un hospital de tercer y cuarto nivel de atención, en donde en definitiva se expidieron tres C.D.P. por un valor de \$47.990.398.187.

Dentro de los propósitos de este contrato, se dispuso la construcción de infraestructura hospitalaria del Departamento de Casanare, con recursos provenientes de regalías, el contrato interadministrativo N° 0867 de 2002 por su naturaleza, implicaba que la entidad contratante, debía contar con toda la capacidad técnica, jurídica y administrativa para cumplir con el objeto contractual, conforme lo previsto en el artículo 335 de la Constitución Política, desarrollado por el inciso 3 del artículo 1 del decreto 777 de 1992, modificado por el decreto 1403 de 1992. Es decir, que la Universidad de Cartagena debía contar con la idoneidad para acatar los cometidos de los convenios interadministrativos y en ese sentido cooperar entre las entidades en el marco de las operaciones y gestiones que ellas desarrollan para así cumplir con los fines esenciales del Estado.

De otra parte, el señor Sergio Manuel Hernández Gamarra, en su condición de rector de la Universidad de Cartagena, celebró cuatro contratos de obra para la construcción del hospital para dar cumplimiento a las obligaciones convenidas con la Gobernación, por un valor de \$43.314.855.430 discriminados de la siguiente forma:

- a) UDC-100-04-101-85000-867-01-01 ----- \$\$12.571.085.091
- b) UDC-100-04-101-85000-867-01-02 ----- \$\$12.897.324.687
- c) UDC-100-04-101-85000-867-01-03 ----- \$\$7.423.198.094
- d) UDC-100-04-101-85000-867-01-04 ----- \$\$10.370.223.540

Para un valor total de \$43.262.551.413.

De igual forma, se celebraron 4 contratos de consultoría por valor de \$8.386.600.733, donde se le asigna a la Sociedad de Servicios de Ingeniería S.A. (SDI), la gerencia general

del convenio interadministrativo N°0867/02. Fue así como empezó la construcción de la obra del Nuevo Hospital de Yopal en 2002, el cual se entregó a la gobernación de Casanare en el año 2010, en la ejecución del contrato que tuvo un valor inicial de \$47.970.399.000, solo se ejecutaron \$43.262.551.413, con un pendiente de ejecución de \$727.692.551.413. Lo mismo que causó que quedaran pendientes obras para su funcionamiento tales como: Obras en la infraestructura, vías de acceso, acometidas y servidumbres.

Como medida de subsanación se invirtieron \$20.261.942.648, adicionales para la culminación y funcionamiento del proyecto. Este contrato se suscribió el 27 de diciembre de 2002, para ser ejecutado en un periodo de 12 meses, el cual fue presentado para su aprobación por parte del Ministerio de la Protección Social, en dos ocasiones 13 de enero y 28 de agosto de 2003, del que dieron viabilidad hasta el 19 de septiembre de 2003, además este no contó con interventoría puesto que existió la evidencia de un comité de obra, lo que indicaba que durante su ejecución y de los diferentes contratos suscritos por la Universidad de Cartagena, no hubo ningún tipo de control, y dicha entidad manejó las obras y los dineros públicos, sin los controles legales dispuestos para ello.

Es importante mencionar que respecto a los contratos de interventoría que hubiere celebrado el señor. Sergio Manuel Hernández Gamarra con SDI S.A., se devela una mala práctica contractual, toda vez que en principio se suscribió un convenio interadministrativo entre la gobernación de Casanare y la Universidad de Cartagena, teniendo en cuenta que esta clase de contratos tiene como fin primordial la consecución de fines u objetivos comunes de carácter general entre entidades públicas, y no la onerosidad que persigue un contratista privado en un contrato habitual con el Estado.

Entendido esto, La Universidad de Cartagena debió asumir la interventoría completa de la obra en mención, y no subcontratarla con SDI S.A., teniendo en cuenta las

condiciones y objeto del convenio y la calidad de entidad pública de quien lo celebró, faculta y obliga a ejecutar efectivamente la interventoría a la Universidad de Cartagena, con la subcontratación su busco eludir un proceso de selección del contratista faltando de manera clara a varios principios de la contratación estatal, como por ejemplo el principio de la selección objetiva, libre concurrencia, transparencia, legalidad sumado a estos el principio de planeación.

Por este motivo, no se refleja el sentido de los contratos interadministrativos de aunar esfuerzos y ayuda mutua entre las entidades en el desarrollo del mencionado contrato. Máxime si se tiene en cuenta que le está prohibido a los servidores públicos acudir a la figura de convenios para encomendarles la prestación de un servicio u obra que no tiene relación con su función o actividad principal.

Posterior a esto, aunque se contaba con el diseño de la obra, se tuvo en cuenta que los planos definitivos no eran claros toda vez que no hacían referencia a la localización exacta de las obras, o no se evidenciaron diseño de cortes, cubiertas y fachadas de las mismas, motivo por el cual la Directora General del Ministerio de la Protección Social, de ese entonces, en el informe de aprobación recomendó completar la propuesta en los aspectos antes referidos, así como incluir los ajustes en los planos definitivos, y respecto al presupuesto, se estima que los valores aplicados por metros cuadrados se encontraban por debajo de los valores promedio para una obra de tal envergadura, por esto también le hicieron la recomendación que nuevamente elaborarán el presupuesto, pero esta vez de una forma detallada y completa para cada ítems de la obra de ingeniería.

Si bien, la obra en mención tuvo como fecha de inicio el año 2002, solo hasta el año 2006, el comité técnico operativo a través del acta N°. 1, de fecha de 27 de abril es que provee la construcción de las vías de acceso al hospital, constituyéndose en el hecho más

visible de la falta de aplicación del principio de planeación, porque después de casi 4 años de iniciada la obra es que se considera la adecuación de vías, igual panorama para las acometidas de redes de servicios públicos, para lo cual debían iniciar trámites de servidumbres y cesiones de predios.

Teniendo en cuenta que es un hospital, en otras palabras es un establecimiento sanitario para la atención y asistencia de personas enfermas, para cumplir con estos propósitos, era necesario garantizar el acceso pues sin ello no podrían ingresar las personas que requirieran algún tipo de servicio o atención intrahospitalaria, dicho en otras palabras que no fue posible concebir la construcción y funcionamientos de un hospital sin vías, sin servidumbres, sin acometidas, situación está que deja en evidencia la improvisación en el proceso de planeación y desarrollo del proyecto.

Las situaciones antes descritas demostraron la falta de cuidado y control por parte del contratista en el manejo de los dineros públicos entregados bajo su custodia para el cumplimiento del objeto contractual del contrato interadministrativo 867-02 suscrito con el Departamento de Casanare.

Con la actuación mostrada por los sujetos intervinientes de este proceso contractual, se vulneraron los principios de planeación, economía, y de eficiencia de la contratación, que en su formulación más sencilla conlleva la obligación de contratar bajo parámetros que le convengan y por consiguiente beneficien a la Administración, a fin de no causarle una lesión al patrimonio público como ocurrió en este caso.

Sobre todo, no puede pasarse por alto el hecho de que tanto los servidores públicos como los particulares que ejercen gestión fiscal, deben demostrar en su actuar la intención de lograr una maximización y optimización de los recursos públicos puestos a su disposición, lo que no se logró en este caso, pues la obra se entregó sin haber sido

terminada y años después debió terminarse y adecuarse a través de mayores inversiones, para poder así poner en marcha y funcionamiento el Nuevo Hospital de Yopal.

Las inversiones que tuvieron que realizarse para poner en funcionamiento este establecimiento, fueron cuantiosas, ya que se habían entregado una obra inconclusa debido a una cantidad de debilidades presentadas en la etapa de planeación, además fue sometida al deterioro por el paso del tiempo, a tal punto que el Hospital de Yopal debió realizar otro contrato para el estudio e identificación de la situación y necesidades de las nuevas instalaciones a través de la Universidad de la Sabana, por el abandono en el que se encontraba la infraestructura.

Para la contratación de los ejecutores de los proyectos de construcción de vías, hospitales, entre otros, Hernández Gamarra en su condición de representante de la Universidad no tuvo en cuenta las exigencias de la Ley de Contratación. Lo que demuestra que el exrector, en nombre de la universidad, entró en el propósito de asumir una administración delegada del erario público, de frente muy desviada de los objetivos propios de la educación, únicos que pueden ser objeto de contratación privada en las universidades públicas. Así surge del artículo 93 del estatuto citado, según el cual ‘salvo las excepciones consagradas en la presente ley, los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren las universidades estatales u oficiales, se regirán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos’.

(Sentencia, 2012)

Resultado de lo descrito se concluye que se desconocieron todas las normas y principios aplicables a la contratación estatal, al suscribir por la modalidad de contratación directa el contrato interadministrativo de obra pública por administración delegada e

interventoría N° 0867 del 27 de diciembre de 2002, con un plazo de ejecución de 12 meses, cuando la obra se demoró 9 años en su construcción; y 13 para poner en servicio de forma definitiva; un contrato celebrado con la Universidad de Cartagena, cuya idoneidad quedo en entredicho ya que estas entidad cedió y subcontrató todas las obligaciones a su cargo. Se emprendió un proyecto sin contarse con planos aprobados, servidumbres, plantas de tratamiento de residuos sólidos, permisos ni licencias, pese de haberse realizado observaciones por parte del Ministerio de Salud frente a las debilidades presupuestales demostrando de esta manera la faltad de planeación que sumado conllevó a que se entregara una obra sin perfeccionar a la que le fueron invertidos \$43.262.551.413,23 recursos iniciales destinados a construir y 9 años después nuevamente le fueron invertidos \$18.123.21.133 para ponerlo en funcionamiento.

En ese orden de ideas, en su actuar el señor Sergio Manuel Hernández Gamarra, realizó una gestión antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna el recibir, manejar y administrar recursos públicos, generando un detrimento patrimonial en razón a la inadecuada planeación del contrato 0867 de 2002, que mostró una clara contravención al principio de planeación incumpliendo con el deber constitucional adquirido.

Resultados o Discusión.

En esta sección presentamos los análisis realizados al tema en discusión, de donde se pudieron obtener los siguientes resultados:

El principio de planeación se consagra en el artículo 209 de la Constitución Política, en el mismo sentido, el artículo 339 ídem dispuso “las entidades elaborarán y adoptaran de manera concertada entre las y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que le hayan sido asignadas por la Constitución y la ley”. De la misma forma la Ley 80 de 1993 señalo que “con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato según el caso deberán elaborarse estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones y términos de referencia”.

De todo lo visto se puede decir que los funcionarios de la Gobernación de Casanare y de la Universidad de Cartagena aquí vinculados incumplieron la obligación de atender el principio de planeación, para la época de suscripción del contrato interadministrativo 0867 de 2002, pues pese a tratarse de un convenio interadministrativo, estaban obligados a realizar los estudios previos y el logro de satisfacer las necesidades o intereses públicos, cuáles eran los de atender los servicios de salud, a través de una sede en completo funcionamiento, por lo que era imperioso prever todas aquellas circunstancias que impidieron la puesta en marcha de manera oportuna y que conllevaron a la suscripción de múltiples contratos e inversiones superiores a las planeadas inicialmente, lo que indica una falta de planeación técnica, presupuestal y viabilidad del proyecto a ejecutar.

No se tuvo en cuenta por parte de los servidores públicos aquí implicados, que por mandato de la ley 80 de 1993, en su artículo 26 numerales 1, 4 y 5, están obligados entre otros, a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación y a proteger los intereses de la Entidad. Para ello, sus actuaciones debieron ajustarse a la reglas sobre administración de

bienes ajenos y a los postulados que gobiernan un comportamiento que se enmarque dentro de la ética y la justicia, observando, con especial énfasis, que la justicia es un fin esencial del Estado.

Por esta razón, se generó una lesión al patrimonio público, representada en el detrimento, de los recursos públicos del Sistema General de Regalías, por los dineros pagados de más en la terminación del nuevo Hospital de Yopal, en consecuencia este no cumplió ni está cumpliendo en debida forma la función social para la cual fue construido.

En el caso analizado, ningún fin próximo a la docencia o a los programas ofrecidos por la universidad se derivaba de los convenios interinstitucionales suscritos por la Universidad de Cartagena, como para concebirllos a manera de extensión en el régimen de contratación, bienestar, actividades artísticas, científicas, técnicas y tecnológicas, de consultorías, asesorías o interventorías. Pues la totalidad del objeto del convenio debió subcontratarse por la falta de operatividad de la universidad en estas áreas.

De igual manera, no puede desconocerse que en la definición del ámbito de aplicación del régimen privado previsto en la Ley 30 de 1992, del cual se encontraron múltiples opiniones, y en donde se pudo determinar que en ciertas situaciones se han generado dudas sobre su aplicabilidad, pero la interpretación que se hizo de las normas en el presente caso fue tan apartada, y el objeto contratado tan insólito, que la única explicación razonable posible de admitir es que el procesado sabía que violaba la ley, y que todo este esfuerzo hermenéutico tenía por objeto justificar su actuación y disfrazar de una aparente legalidad un proceso contractual abiertamente ilícito. Esto lo confirma el hecho de que la universidad carecía por completo de la capacidad administrativa, económica, técnica y logística para llevar a cabo el objeto contratado con el Departamento de Casanare, situación de la que el autor tenía pleno conocimiento, y que lo pretendido con esta

contratación era simple y llanamente que la universidad sirviera de intermediaria en una triangulación ilícita, con el fin de burlar el régimen contractual previsto en la Ley 80 de 1993, intención que quedó inequívocamente refrendada con la firma de los contratos de consultoría mediante los cuales la universidad le entregó a la Sociedad de Servicios de Ingeniería Limitada (SDI) la gerencia, administración y ejecución del contrato interadministrativo 867/02.

Es decir, la Universidad de Cartagena para este caso actuó como contratista, interventor, pero a su vez subcontrató la gerencia general del convenio interadministrativo en abierta vulneración a lo expresado en la ley 80 de 1993 y frente a la permisividad de la Gobernación de Casanare, representada por el señor William Hernán Pérez Espinel, quien también incumplió su deber legal de realizar una correcta planeación antes de iniciar un proceso contractual, lo que conllevó a la iniciación de obras que no cumplieron las condiciones técnicas exigidas, y por ende la función social .

Al respecto conviene reiterar lo sostenido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 31 de agosto de 2006, radicación R-7664, entre otros apartes que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes; la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato, las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja. Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y

ejecución de esta clase de contrato, etc., que se pretende y requiere contratar, la existencia y disponibilidad en el mercado nacional o internacional de proveedores.

Este tipo de actividades riñen con las funciones propias de un ente universitario y que en tal virtud lo que se presentó fue un mecanismo para evadir la licitación pública necesaria para ese tipo de contratos, puesto que la Universidad, al no tener la logística para ejecutar obras con esas características, subcontrató con un tercero amparado en la supuesta autorización que le da la Ley 30 de Educación de 1992.

Por lo que cabe señalar, que una universidad estatal no puede celebrar un contrato interadministrativo cuyo objeto es el de ejecutar labores de interventoría en proyectos del plan de desarrollo de un Departamento, aplicando el régimen especial de contratación directa para las universidades públicas y omitiendo las reglas establecidas en la ley 80 de 1993, sin incurrir en delito de celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales porque este régimen especial solo aplica para la contratación que deba cumplirse en desarrollo del objeto misional y la contratación ajena a estos propósitos debe someterse al régimen general de contratación previsto para las entidades públicas, luego entonces las actividades a cumplir mediante la celebración de dicho contrato no tiene ninguna relación directa ni próxima con su objeto institucional por lo que no resultaría legítimo la aplicación del régimen especial para la contratación de las universidades públicas.

De igual forma, es importante hacer una última observación puesto que la corrupción se ha constituido como una de las causas más conducentes a la violación del principio de planeación, conllevando a la comisión de delitos debido a la falta de control e inaplicación de la norma, pero más allá de generar normatividad y sanciones a estos comportamientos, debemos generar una cultura leal y transparente y determinar prácticas y conductas

sociales que nos ayuden a compartirla. Este fenómeno se halla inmerso en las diferentes funciones estatales. Sin embargo, es en la contratación estatal donde resulta más evidente la injerencia de estas prácticas, ya que a través de la misma se ejecutan los recursos públicos destinados a los diferentes cometidos del Estado.

Conclusiones

Lo expuesto a lo largo de este trabajo permite arribar a las siguientes conclusiones:

En síntesis la incidencia en la aplicación del principio de planeación en el contrato interadministrativo de obra por administración delegada e interventoría número 0867 de 2002 para la construcción del nuevo hospital de Yopal, celebrado entre la gobernación de Casanare y la universidad de Cartagena, debió estar encaminada al cumplimiento de este deber permitiendo así hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad Estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podría no solamente cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva, sino entender que todo proyecto debe estar diseñado, analizado y estudiado conforme a las necesidades y prioridades de las entidades del Estado, y orientarse a garantizar que los contratos administrativos no sean el resultado de una improvisación vaga que no permita la materialización y ejecución total de un proyecto.

En el caso que nos ocupa se evidenció el incumplimiento de este postulado constitucional, del cual hace referencia el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, donde se establecen las coordenadas de una matriz de planeación, en la que se integran las obras a realizar, con su tiempo de ejecución, los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos centrales, las estrategias a ejecutar, la financiación proyectada, objetivos a largo, mediano y corto plazo, definiendo propósitos, metas y prioridades de la acción estatal y los objetivos específicos.

Según los resultados encontrados, la importancia de la observancia de los principios de la contratación estatal y la función del principio de planeación, se enmarcan en su correcta aplicación y estricto cumplimiento por parte de quienes tienen a cargo su manejo, disposición y ejecución. El aludido principio de planeación, con los perfiles y el alcance que se señalan, no solo ha sido consagrado en el estatuto de contratación actualmente vigente, contenido en la Ley 80 de 1993, respecto del cual la Ley 1150 de 2007 ha adoptado disposiciones encaminadas a fortalecerlo.

No puede pasar inadvertido que en el marco del reconocimiento del principio de planeación como un deber de la Administración en el apartado de los procesos contractuales, las consecuencias que se derivan del incumplimiento del citado deber. La primera consecuencia que se advierte de la inobservancia del principio de planeación y del correspondiente deber de aplicarlo es la configuración de una causal de nulidad del contrato, tal como lo advierten las sentencias del Consejo de Estado que se han analizado en el marco del presente texto. Asimismo, es considerable que la planeación inadecuada de un proceso contractual generará mayores gastos a la Administración y por ende la ineficacia e ineficiencia, incumpliendo el deber ser fijado por voluntad constitucional y legislativa para la contratación estatal en Colombia.

Puede afirmarse también, que la no aplicación del principio de planeación en los procesos de contratación del Estado resultará en la inaplicación general de los demás mandatos optimizadores diseñados para esta expresión de la función administrativa; pues como se ha indicado en capítulos anteriores el principio de planeación resulta de la

aplicación sistemática de todos los principios tipificados para la contratación estatal. La responsabilidad que se suscita de la inaplicación del principio de planeación, es en primer lugar predicable de la Administración a quien la jurisprudencia ha asignado la carga del deber de su aplicación en el proceso contractual del Estado, dando lugar a sanciones de tipo disciplinarias contempladas en el Código Disciplinario Único, por la configuración de la ilicitud sustancial en sus actuaciones, en el mismo sentido la generación de responsabilidad contractual por la declaratoria de nulidad del contrato estatal. Es por todo lo anterior que no resulta descabellado presentar al principio de planeación, como el enclave o piedra angular del proceso de contratación pública partiendo desde el mismo plan anual de adquisiciones que deben elaborar todas las entidades públicas del Estado colombiano.

Finalmente lo que este contrato anterior demuestra es que Hernández Gamarra, exrector, en nombre de la universidad, entró en el propósito de asumir una administración delegada del erario público, de frente muy desviada de los objetivos propios de la educación, únicos que pueden ser objeto de contratación privada, ya que una universidad estatal no puede celebrar un contrato interadministrativo con el fin de ejecutar labores de interventoría en proyectos del plan de desarrollo de un departamento aplicando el régimen especial que las rige, cuya aplicación recae sobre la contratación que deba cumplirse en desarrollo de su objetivo misional como lo dispone la Ley 30 de 1992 en su artículo 28.

Para terminar, debe resultar reprochable la conducta de las entidades del Estado que inician procesos de selección, celebran y ejecutan contratos Estatales en contravía de las normas imperativas relacionadas con el principio de la planeación, cabe resaltar que el Consejo de Estado ha expuesto a través de varias sentencias una posición totalmente

distinta que plantea graves problemas de cara a la teoría jurídica del derecho administrativo y del derecho de las obligaciones, así como frente a la realidad que enfrenta el país en torno a la contratación Estatal. No obstante, es trascendental reevaluar la posición que se tiene frente a las decisiones proferidas en relación con el principio de la planeación en la gestión contractual del Estado, para que de esta forma, se logre dar cumplimiento a la consecución de los fines trazados por el Estado, para contribuir con el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Acto Legislativo, 05 (Congreso de Colombia 18 de 7 de 2011).
- Amaya. (2016). El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado. *Revista vía Iuris*, 105-119.
- Aponte. (2014). Las fallas de planeación y su inercia en el contrato estatal de obra. *Revista digital de derecho administrativo N° 11 Universidad Externado de Colombia*, 1.
- Aristizabal. (2008). *Derecho administrativo y contratación estatal (3ª ed)*. Ltda. Bogotá D.C: Librería Jurídica Sánchez R.
- Auto, 0114 (Contraloría General de la República 27 de 01 de 2017).
- Barrera. (2017). *La incidencia del principio de planeación en el proceso de selección*. Bogotá.
- Código de lo Contencioso Administrativo. (2011). *Ley 1437*. Bogotá: Legis.
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (2011). *Ley 1437*. Bogotá: Legis.
- Const. (1991). *Constitución Política de Colombia 1991*. Bogotá: Legis.
- Cristancho . (2017). *El desconocimiento del principio de planeación en la contratación Estatal, disertación entre principio y regla según los criterios jurisprudenciales*. Bogotá..
- Escobar, G. (1998). *Teoría General de los Contratos de la Administración Pública*. Bogotá: Legis.
- Ley 1150 de 2007*. (s.f.).
- Ley 1882, (Congreso de la República 15 de 1 de 2018).

Ley 80 . (28 de Octubre de 1993). Estatuto general de la contratación de la administración pública. *Congreso de colombia*. Bogotá.

Orrego. (2012). La prevalencia de los principios de la contratación Estatal, como primer limite al ejercicio de la declaración administrativa de la caducidad del contrato estatal. *Revista Summa, Iuris vol1*, 38-56.

Santofimio. (2010). El contrato de Conseción de servicios públicos coherencia con los postulados del Estado Social y Democrático de Derecho en aras de su estructuración en función de los intereses públicos. *Tesis doctoral. Madrid: universidad Carlos III*.

Sentencia , 17767 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo 31 de enero de 2011).

Sentencia, 150011233100019880843101h8031 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo 5 de 6 de 2008).

Sentencia, C-300 (Corte Constitucional 25 de 4 de 2012).

Sentencia, 29726 (Consejo Superior de la Judicatura, Sala Penal 10 de 10 de 2012).