

# **La deficiencia en la etapa de planeación de la contratación estatal en Colombia<sup>1</sup>**

**Reina Milena Pérez Chamorro<sup>2</sup>**

## **Resumen**

La planeación constituye el eje central de la contratación pública. Orquesta todas las fases del proceso contractual. Es un principio que asegura que cada actividad se desarrolle acorde al cronograma establecido, cumpliendo con los plazos previstos y los requisitos detallados en el pliego de condiciones, hasta la finalización total de la obra y su óptimo funcionamiento, destinado a la comunidad que aguarda ansiosamente por estas mejoras para elevar su calidad de vida. Dada su trascendencia, el presente artículo explora el impacto de la planeación en la ejecución contractual estatal, un componente clave para garantizar el éxito de todas las acciones, planes y proyectos convenidos, asegurando que las obras contempladas se entreguen de manera íntegra. Centrando la atención en la relevancia de la planeación como pilar autónomo de la contratación pública y apoyándose en los conceptos legales aplicables, se discute su eficacia y los significativos beneficios que proporciona, permitiendo que los procesos contractuales se lleven a cabo conforme a la normativa y los procedimientos estipulados.

## **Palabras clave**

Planeación, contratación estatal, proceso, deficiencia.

## **Abstract**

Planning constitutes the central axis of public procurement, functioning as the mechanism that orchestrates all phases of the contractual process. This principle ensures that each activity

---

<sup>1</sup> Este artículo es producto del proyecto de investigación titulado "La deficiencia en la Etapa de Planeación de la Contratación Estatal En Colombia" de la Maestría en Contratación Estatal de la Universidad de Medellín

<sup>2</sup> Abogada Corporación Universitaria del Caribe – CECAR, Especialista en Derecho Administrativo – CECAR , Especialista en Contratación Estatal – Universidad de Medellín – Candidata a Magister en Contratación Estatal. Email: [reinaperezchamorro@gmail.com](mailto:reinaperezchamorro@gmail.com)

is developed according to the established schedule, meeting the planned deadlines and all the requirements detailed in the conditions of the tender, until the total completion of the work and its optimal operation, intended for the community that eagerly awaits these improvements to raise their quality of life. Given its importance, this article is dedicated to exploring the impact of planning in the execution of state contracts, a key component to guarantee the success of all the agreed actions, plans, and projects, ensuring that the contemplated works are delivered in full. Focusing on the relevance of planning as an autonomous pillar of public contracting and based on applicable legal concepts, its effectiveness and the significant benefits it brings are discussed, allowing the contractual processes to be carried out in accordance with current regulations and stipulated procedures.

**Key words**

Planning, contractual planning, process, execution, deficiency.

## **La deficiencia en la etapa de planeación de la contratación estatal en Colombia**

### **I. Disposiciones relacionadas con la planeación en la contratación estatal**

Este artículo indaga *¿qué factores conllevan la inadecuada planeación del proceso contractual y cómo impacta la ejecución del contrato estatal en Colombia?* Esta pregunta constituye la tesis central del estudio, la cual sostiene que las fallas en la planificación del proceso de contratación estatal socavan el núcleo del interés público y ocasionan resultados adversos tanto en la realización del objeto contractual como en el deterioro del patrimonio público. Para identificar las causas de las deficiencias en la ausencia de planificación de los procesos gubernamentales se llevará a cabo un análisis de casos vinculados con el área de planificación contractual en el ámbito público para establecer los elementos o situaciones que pueden obstaculizar su adecuada planificación y ejecución.

En Colombia la distribución de recursos estatales no se realiza correctamente, situación que obstaculiza la realización de proyectos debido a la falta de análisis previos necesarios para fundamentar y validar la firma de contratos estatales, lo que demuestra la negligencia e ineficiencia del Estado para llevar a cabo sus programas de gobierno y desarrollo.

Cuando se realiza un contrato sin adoptar un enfoque organizativo efectivo y sistemático, se compromete la prestación de servicios públicos y se obstaculiza la consecución de los objetivos estatales perseguidos mediante la contratación pública. Estos objetivos se ven afectados por la clara falta de compromiso por parte de las instituciones públicas y el sistema de contratación estatal. Frecuentemente, estas entidades se ven implicadas en actos de corrupción al intentar obtener beneficios propios o de terceros, lo que resulta en una administración ineficiente de los recursos y en que los resultados esperados no

se materialicen, afectando tanto a la autoridad contratante como a la ciudadanía, quien es la verdadera beneficiaria del contrato.

La ineficaz planificación, organización y ejecución de proyectos puede traer severos impactos económicos para la entidad pública, desgastando su presupuesto con gastos superfluos. Si la entidad encargada del proceso contractual opera sin cumplir los principios dictados en la Ley 80 de 1993, el Estatuto Anticorrupción podría enfrentar investigaciones disciplinarias y penales por una firma inapropiada de contratos. Esto conlleva un desgaste considerable para la administración al omitir una planificación adecuada del contrato estatal crucial para proteger los intereses públicos y asegurar una gestión eficaz de los recursos. Es claro que el principio de planeación en la contratación estatal colombiana se ha llevado a cabo a través de una integración normativa con los otros principios formalmente establecidos que regulan los procesos de contratación estatal en el país.

En Colombia el principio de planificación no está específicamente incluido en la legislación por el legislador; sin embargo, el Consejo de Estado argumenta que este principio se deduce implícitamente como fundamental en la contratación pública. Esta conclusión se apoya en una serie de disposiciones de la Constitución y de la ley. Específicamente, los artículos 209, 339 y 341 de la Constitución, los puntos 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, el punto 3 del artículo 26 y los puntos 1 y 2 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, así como el artículo 2 del Decreto 01 de 1984, indican que la administración pública debe disponerse de manera que garantice una gestión eficaz de los recursos y un desempeño apropiado de las funciones estatales mediante decisiones estructuradas que beneficien los intereses colectivos.

De manera específica, el principio de planeación en la contratación estatal se define a partir de las diversas actividades que realiza el Estado antes de iniciar un proceso de contratación. Su propósito esencial es estudiar y analizar detalladamente cuáles son las

necesidades que se buscan atender; es decir, la necesidad pública, además del objeto a contratar y los recursos asignados para la ejecución del contrato. Todo esto tiene como objetivo final satisfacer el interés general, utilizando los recursos públicos de manera eficiente y eficaz (Amaya, 2016).

## **II. Planeación y su importancia en el proceso contractual**

El principio de planeación determina la exigencia de efectuar un procedimiento previo para fundamentar apropiadamente la contratación. Esto implica que cualquier trámite contractual debe acatar el precepto de programación antes de comenzar la elección del proveedor con el propósito de reconocer nítidamente la materia del acuerdo y el requerimiento que justifica el protocolo. Asimismo, el propósito de la planeación contractual es alcanzar una comprensión diáfana y eficaz de la exigencia que se procura complacer a través del acuerdo. Esto demanda delinear inequívocamente el objetivo del pacto, fijar los medios asequibles para su implementación idónea, reconocer los componentes fundamentales para materializar la empresa, instaurar las condiciones indispensables y ponderar las eventuales consecuencias que la labor convenida pueda suscitar.

La centralidad del principio de planeación en la contratación pública queda patente en su rol como garante de la eficiencia en la ejecución de los contratos suscritos por el Estado. Este principio no solo promueve la organización y dinamismo en el trabajo de los administradores, sino que también se convierte en un motor fundamental para materializar los proyectos anhelados por la comunidad. En definitiva, la planeación como principio rector es indispensable para alcanzar las metas primordiales y funcionales del Estado. De aquí que en el *Manual de Buenas Prácticas para la Gestión Contractual Pública* elaborado por el

Departamento Nacional de Planeación (2004) se establezcan dentro de la etapa precontractual los errores en los cuales caen las entidades estatales al elaborar sus procesos contractuales.

Los errores administrativos cometidos por una entidad al momento de determinar la naturaleza legal y el procedimiento de selección adecuado para un contrato pueden derivar en la necesidad de modificar los plazos inicialmente definidos en los documentos de condiciones. Tales modificaciones suelen ocurrir cuando la entidad no cumple con los cronogramas establecidos para el proceso licitatorio, lo que a su vez proporciona una ventana de oportunidad para que los licitantes soliciten ajustes de precio debido a los retrasos, o incluso se retiren de sus compromisos iniciales argumentando cambios en las condiciones pactadas. Además, es frecuente que durante la implementación del contrato se requiera la realización de trabajos adicionales o la entrega de volúmenes mayores de obras, bienes o servicios que los previstos. Esto generalmente ocurre debido a la insuficiencia o la falta de rigor en los estudios previos, evidenciando una planeación y análisis preliminar deficientes que afectan la eficacia y la economía del contrato estatal.

En relación con la problemática que se expone en este artículo de investigación se efectuará un análisis exhaustivo de la tercera causa previamente mencionada, identificada en la fase precontractual y que constituye la base de este estudio. Cabe destacar que, pese a la existencia de numerosos documentos jurisprudenciales y guías diseñadas para facilitar una contratación efectiva en las entidades estatales, los errores recurrentes siguen presentes. Al revisar los requisitos mínimos estipulados en los documentos preliminares, se constata que estos no se cumplen de manera adecuada.

### **III. Disposiciones legales y pronunciamientos frente a la planeación en la contratación pública de Colombia**

La Procuraduría General de la Nación (2010) sostiene que la planificación constituye un elemento crucial en la administración de las entidades públicas influenciando directamente el desempeño de sus funciones tanto constitucionales como legales. Este principio es esencial para asegurar una inversión adecuada y el uso eficiente de los recursos públicos, todo ello dentro del contexto de la gestión de contratos. La planificación se destaca como una fase fundamental en el proceso contractual, ya que facilita un monitoreo y control rigurosos sobre la ejecución de las actividades contractuales por parte de las entidades gubernamentales.

El Consejo de Estado (2007) establece que en el ámbito de la contratación pública, las entidades estatales están obligadas a respetar y cumplir con el principio de planeación. Esto implica que es esencial realizar previamente estudios y análisis rigurosos para determinar las necesidades que impulsa la firma del contrato y qué modalidades contractuales son más adecuadas para satisfacer los requisitos específicos, justificar el acuerdo y decidir el tipo de contrato a ejecutar. Asimismo, es fundamental establecer las especificaciones técnicas y legales que regirán el contrato, incluyendo los requisitos que deben cumplir los bienes o servicios involucrados, así como cualquier diseño, plano y análisis técnico necesario. También se deben considerar los costos asociados, evaluar las opciones de precios disponibles en el mercado y asegurar que existan los recursos y la capacidad financiera necesarios para cubrir los gastos derivados de la ejecución del contrato, así como verificar la disponibilidad de proveedores.

Es esencial reconocer que el principio de planificación constituye uno de los pilares clave de la contratación pública, tal como señala la Procuraduría General de la Nación (2010). Este principio asegura que la selección de contratistas y la gestión completa del contrato, desde su inicio hasta su liquidación, no sea resultado de la casualidad. Por tanto, cualquier

iniciativa que una entidad pública desee implementar debe ser respaldada por estudios que confirmen su factibilidad técnica y financiera. La planificación en el ámbito contractual implica dos componentes normativos cruciales: la creación de un plan de compras y la realización de estudios preliminares. El plan de compras abarca la adquisición de bienes, servicios y obras públicas realizadas por entidades y particulares que manejan fondos estatales, independientemente de la clasificación presupuestaria, ya sea operativa o de inversión. Este plan refleja las necesidades prioritarias de las entidades públicas, alineadas con el presupuesto disponible para cada periodo fiscal, y culmina en la contratación tanto de los bienes como de los servicios necesarios.

La noción de indagaciones preliminares se aludió de forma general en los ítems 7 y 12 del apartado 25 de la Normativa 80 de 1993. Estas se caracterizan como el examen de la idoneidad o incongruencia del asunto a pactar, la tramitación de los permisos y consentimientos imprescindibles para la contratación, y la elaboración de las exploraciones, bosquejos y planes requeridos. Subsiguientemente, el apartado 8° del Decreto 2170 de 2002 puntualizó que las indagaciones preliminares son aquellas orientadas a establecer la oportunidad y pertinencia de la contratación, fijar las particularidades técnicas y el importe del bien o prestación, y escrutar los peligros que la entidad asumirá al contratar.

El Consejo de Estado afirma que el precepto de programación en la contratación gubernamental es un deber fundamental dentro del ámbito jurídico y cualquier protocolo que lo transgreda deriva en una finalidad ilícita, lo que provoca la invalidez total del convenio. La carencia de proyección contractual supone que la materia del acuerdo no puede implementarse adecuadamente, originando un grado de incertidumbre que compromete los términos del pacto. Esto puede desembocar en un menoscabo patrimonial para el organismo contratante a causa de los sobregastos que esta circunstancia puede suscitar.

El principio de planeación contractual, que es fundamental en el proceso de contratación pública, no se encuentra estipulado de manera explícita en la Ley 80 de 1993, sino que se relaciona con otros principios esenciales como la transparencia, la responsabilidad y la economía. Por lo tanto, la planeación contractual emerge de la aplicación metódica, ordenada e integral de estos principios.

El Consejo de Estado, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en el año 2018, al revisar las normas aplicables al principio de la planeación contractual del Estado, observó la relación entre este y otros principios de la contratación pública, como el de economía, que no puede cumplirse completamente sin una adecuada planeación. Además, cumplir con el deber de planeación se puede considerar como una condición de posibilidad de la efectividad del principio de economía, establecido en la Constitución y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993. Esto se debe a que, al tener un conocimiento claro y preciso de los precios del mercado, la entidad estatal puede cumplir con el deber imperativo de selección objetiva, eligiendo la propuesta más favorable.

En consideración a lo expuesto, se constata nítidamente la conexión entre la programación y otros fundamentos, desplegada a partir de la legislación que respalda y confiere carácter jurídico a los demás principios aplicables a los procedimientos de contratación gubernamental en Colombia. La planificación, concebida como la estructuración lógica y metódica de propósitos y medios para ejecutar un proyecto, constituye un cimiento esencial de la contratación pública. Al adquirir mercancías y prestaciones para garantizar la consecución de los fines constitucionales, el Estado no solo invierte caudales públicos, sino que también estimula la ocupación y el progreso en diversos estratos y ámbitos de la economía.

La fase esencial de organización previa a cualquier acuerdo laboral juega un rol clave en el triunfo o caída de los métodos de elección y los pactos que se firmen. Organizar en el terreno de los contratos públicos no solo significa crear un esquema que agrupe y ordene las compras del organismo según necesidades evaluadas técnicamente, sino también hacer varios estudios y exámenes para fijar sistemas baratos claros y útiles que cubran esas carencias. Es vital seguir los ideales que guían las normas de contratación del gobierno ya que con ellos se asegura que el proceso de acuerdos funcione bien cuidando el bien común por encima del individual y los objetivos básicos del Estado para atender lo que necesitan sus habitantes.

#### **IV. La planeación como principio independiente de la contratación pública**

La Ley 80 de 1993 define los contratos estatales como actos jurídicos generadores de obligaciones en los cuales al menos una de las partes es una entidad pública. Estos contratos, según su naturaleza, pueden estar regulados por normas civiles, comerciales, especiales, o por cualquier otra disposición contemplada en la misma ley. Entre las entidades públicas se incluyen la Nación, el Distrito Capital, las regiones, los departamentos, las provincias, y los distritos especiales, entre otros (Aponte, 2014).

Para Arroyave (2017) el propósito de la contratación se centra en lograr las metas del gobierno y ofrecer servicios públicos sin parar y de forma eficaz además de hacer valer los derechos y deseos de la gente. El autor señala que cuando alguien firma un trato con el Estado debe saber que está ayudando a alcanzar sus objetivos cumpliendo así su papel en la sociedad y las reglas de la Constitución. En esta misma línea se mencionan las diferentes formas de escoger contratistas siguiendo las leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011. Estas normas afirman que los entes del gobierno deben elegir a quienes contratan usando sistemas como concursos públicos, selección rápida, competencia de habilidades o contratación sin intermediarios.

Para esto tienen que seguir las ideas principales de la Ley 80 de 1993 que son ahorrar, ser claros y asumir responsabilidades.

Es decir que, primero, estos lineamientos exigen que las entidades estatales lleven a cabo una planificación anticipada al comprometer recursos públicos con el objetivo de justificar debidamente la contratación; y segundo, que cualquier proceso contractual debe respetar el principio de planeación antes de elegir al contratista, para definir claramente el objeto del contrato y la necesidad del procedimiento. Se dice también que el fin de la organización de acuerdos es captar de modo real y útil el problema que se intenta solucionar al firmar el trato. Esto conlleva a aclarar la meta del pacto, a calcular los medios que hay para llevarlo a cabo bien, a definir las reglas que lo guiarán, a especificar los puntos clave y a sopesar los efectos posibles del plan acordado.

Por su parte, Aponte (2014) señala que una de las dificultades más grandes de la contratación estatal en Colombia es el atraso a la hora de cumplir lo pactado cuya consecuencia son los gastos extra y las trampas. Este es el resultado de que no haya una planeación adecuada ni un estudio concienzudo previo; además, si bien muchos acuerdos tienen revisiones previas y cálculos en términos de inversión, al final las obras no cumplen las funciones para las que fueron diseñadas y no es extraño que sean abandonadas debido a que el plan suele ser solo un paso para llevar a cabo el trato sin proyectar como se desarrollará y finalizará. De aquí que los inconvenientes no surjan del desconocimiento de las normas, ni de la imposibilidad de obrar atendiendo el mandato de la justicia, ni por dejar de lado de manera arbitraria la ley en sí, sino por la manera como quienes dirigen lo público manejan estos asuntos.

En la misma línea, la sentencia del Consejo de Estado del 10 de diciembre de 2015, Sección Tercera (Rad.: 73001-23-31-000-2012-00012-01, M.P. Jaime Orlando Santofimio), subraya la importancia de la planificación en la contratación estatal. Este fallo determina que la planeación no solo aporta el marco legal necesario, sino que es un requisito esencial para asegurar la racionalidad, organización y coherencia en las decisiones contractuales. En otras palabras, los criterios establecidos por la legislación no son simples formalidades, sino elementos cruciales para la legalidad de los contratos, vinculando directamente a quienes administran el derecho contractual del Estado. Además, esta necesidad de planeación no se limita al ámbito contractual; permea todos los sectores de la sociedad como un procedimiento dinámico que integra diversas tareas y metodologías. Este enfoque asegura que la implementación de los contratos sea óptima, las condiciones acordadas se cumplan eficazmente y los proyectos se desarrollen sin contratiempos, beneficiando finalmente a la comunidad con la entrega de bienes y servicios en las mejores condiciones posibles.

En este marco, diversas decisiones del Consejo de Estado han establecido precedentes que subrayan la importancia de la planificación en la contratación estatal. Las obras contratadas deben ser de excelente calidad, ejecutadas con esmero, entregadas en su totalidad y completamente funcionales. Además, es fundamental que estas obras cuenten con proyecciones a corto, mediano y largo plazo que garanticen su viabilidad financiera, su mantenimiento preventivo y correctivo, su integración con otras obras existentes o planificadas, y su sostenibilidad ambiental. Solo así se puede afirmar que la contratación ha logrado su propósito de atender una necesidad específica del Estado.

Entender la planificación de una manera distinta implica ignorar que el objetivo principal de la contratación estatal es cumplir con los fines y propósitos del Gobierno ya establecidos

(Corte Constitucional de Colombia, 1991, Art. 2). Si se limita únicamente al análisis para validar un procedimiento jurídico, en el cual se deben seguir ciertas etapas o procedimientos, se pierde de vista que estos no satisfacen directamente ninguna necesidad por sí mismos. Más bien, son instrumentos que permiten al operador administrativo desempeñar adecuadamente su función.

Aponte (2014) indica que el principio de planeación constituye un reto para las organizaciones que gestionan contrataciones de obras con fondos públicos. En este contexto, la planificación en la contratación pública se define como un proceso tanto técnico como legal que incluye la estructuración del negocio jurídico y la completa ejecución del proceso de selección, aspectos fundamentales en la gestión contractual. Asimismo, esta planeación conlleva la gestión de la ejecución de obras públicas que sean sostenibles desde el punto de vista financiero, ejecutables, mantenibles y cuya relación costo/beneficio ofrezca respuestas efectivas a desafíos físicos y sociales, fomentando así el desarrollo comunitario y la integración social de grupos tradicionalmente excluidos.

A la luz de la Constitución Política de Colombia de 1991, la planeación se erige como un principio fundamental cuyo fin es garantizar el completo cumplimiento de las funciones del Estado. Este principio rector optimiza el desarrollo de las labores propias del Estado, enfocándolas en la satisfacción de las necesidades de la población y en la búsqueda del desarrollo socioeconómico.

El principio de planeación, considerado de forma independiente en la contratación estatal, emerge del principio de legalidad. Dicho principio define los parámetros del debido proceso y guía la realización de actividades vinculadas a la planificación de recursos. Estos recursos son esenciales para implementar los planes y proyectos ya establecidos por las entidades de la administración pública en los ámbitos nacional, regional y local.

La Sentencia No. 22464 del Consejo de Estado señala que, en el contexto constitucional, se infieren numerosos elementos relacionados con la planeación en la contratación estatal, basados en los artículos 29, 209, 334 y 341 (Consejo de Estado, 2012). La Constitución Política, en su artículo 209, establece que la planeación es un aspecto fundamental y transversal en las funciones públicas y en la administración, y está inherentemente relacionada con principios como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Esta concepción de la planeación no se reduce exclusivamente a las obras públicas o a la contratación, sino que es esencial para el correcto ejercicio de cualquier función administrativa. Como la actividad contractual del Estado es una componente clave de la administración, la implementación de los principios constitucionales en este contexto es fundamental.

Por lo tanto, la planeación es un elemento esencial para garantizar que las acciones estatales sean coherentes, efectivas y justas. Esta perspectiva resalta la relevancia de una gestión pública meticulosamente planificada, asegurando así que los recursos se empleen de manera óptima y que las decisiones administrativas favorezcan un desarrollo sostenible y equitativo de la sociedad.

Se puede inferir que el principio de planeación integra los demás principios esenciales de la contratación pública:

**Principio de eficacia:** Enfatiza la necesidad de completar las obras contratadas y asegurar su funcionalidad para la comunidad, garantizando que cumplan con el propósito social para el cual fueron concebidas.

**Principio de economía:** Exige que las entidades públicas maximicen la eficiencia en el uso de los recursos disponibles en la ejecución de contratos, con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población.

**Principio de la celeridad:** Demanda que las entidades públicas lleven a cabo sus actividades contractuales con rapidez y eficiencia, garantizando que los proyectos se completen dentro de los plazos establecidos para atender las necesidades de la comunidad de forma oportuna.

**Principio de publicidad:** Establece que las entidades del Estado deben comunicar de manera efectiva a la comunidad sobre los proyectos en curso. De este modo, los ciudadanos pueden monitorear y evaluar estos proyectos, garantizando que se asignen y desarrollen de acuerdo con los estándares especificados en los pliegos de condiciones, promoviendo así la transparencia en el proceso.

Así, los principios mencionados se unen para establecer y guiar un manejo adecuado de la contratación estatal, alineado con los objetivos del Estado. La implementación efectiva de la planeación asegura el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, fomentando la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad en todas las actividades administrativas. Esto contribuye a que la contratación estatal impulse el desarrollo sostenible y equitativo de la sociedad cumpliendo con los propósitos esenciales del Estado.

Estos aspectos de la contratación pública están especificados en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, que abordan los principios de transparencia, economía y responsabilidad. Igualmente, el artículo 209 de la Constitución, al referirse a los principios de descentralización, delegación y desconcentración de funciones, permite que las entidades públicas operen y administren de manera autónoma. Estas entidades deben respetar la Constitución y la ley, manejar sus propios presupuestos y ejecutar sus planes de desarrollo, contratando las obras necesarias para cumplir con su misión y función administrativa, dentro del marco legal establecido. La planificación meticulosa en la contratación pública se erige

como el principio fundamental, pues garantiza la ejecución óptima de los contratos suscritos por la administración pública. Este pilar fundamental asegura un trabajo organizado por parte de los administradores, quienes, a su vez, canalizan sus acciones y actividades de manera eficiente, redundando en el beneficio de la comunidad que anhela la realización de dichas obras.

El principio de planeación aporta una vitalidad esencial a la contratación estatal, permitiendo la aplicación de políticas, objetivos, proyectos, estrategias, planes, acciones, procesos, procedimientos, actividades y tareas. Estos elementos deben ser administrados, planificados, controlados y evaluados en términos de costo/beneficio, además de ser corregidos, presupuestados y ejecutados contable y financieramente. Todo esto debe alinearse con los fines del Estado para asegurar una gestión pública eficaz y coherente.

El principio de planeación, que es una necesidad esencial derivada de los objetivos del Estado, está establecido en los artículos 340 y 341 de la Constitución; el primero detalla la creación del Sistema Nacional de Planeación, incluyendo el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación, con representación de las entidades territoriales, según el segundo.

## **V. Desarrollo investigativo de la pregunta formulada**

La legislación que regula la contratación estatal está diseñada para orientar las acciones que las entidades públicas deben ejecutar antes de comenzar un proceso de contratación. Es esencial, por lo tanto, realizar un análisis detallado de los casos específicos que ilustren los retos enfrentados como las posibles mejoras en la estructura y ejecución de la contratación pública. Estos casos resaltan las dificultades que impiden alcanzar los objetivos gubernamentales y la gestión eficiente de los recursos estatales. Identificar estas

áreas problemáticas es fundamental para proponer oportunidades de mejora y fomentar cambios significativos en las normativas y prácticas de la contratación pública.

A partir de esta investigación y del análisis de la normativa sobre planeación en la contratación estatal, se han identificado varias deficiencias que contribuyen a una planeación ineficaz y a fallos en la ejecución de los procesos. Estas carencias, que se han evidenciado en casos concretos, subrayan la necesidad de revisar y reformar las disposiciones vigentes para asegurar una planificación más efectiva y una ejecución más exitosa de los proyectos gubernamentales. A continuación, se detallan los aspectos considerados como inadecuados:

La falta de definición precisa de las necesidades que requieren la intervención de una entidad estatal a través de un proceso contractual se erige como el primer factor identificado. Esta deficiencia implica que, con frecuencia, las necesidades no se determinen con claridad ni se comprende a cabalidad cómo satisfacerlas de manera adecuada, lo que deriva en una planificación deficiente. Esta falta de nitidez puede comprometer la transparencia del proceso contractual al momento de abordar dichas necesidades.

Esto se vio evidenciado en los contratos realizados durante la emergencia sanitaria del COVID-19 en la que las entidades públicas consideraban que un mercado suplía la necesidad de alimentos y en la cual se vislumbraron públicamente sobrecostos en los artículos de los mercados (Rueda, 2020). Esta situación ilustra cómo una planificación contractual inadecuada puede llevar a problemas contractuales graves, incluyendo sobrecostos y posibles casos de corrupción. Cuando las entidades públicas no realizan una adecuada planificación de sus contratos, como en el caso mencionado, donde se asumió erróneamente que un mercado específico podría cubrir las necesidades alimentarias, se incrementa el riesgo de sobrevaloración de los productos y servicios contratados. Esta deficiente planificación puede

resultar en una asignación ineficiente de los recursos públicos, falta de transparencia en los procesos de contratación y el surgimiento de actos potenciales de corrupción.

La pandemia del COVID-19 que azotó al mundo a principios de 2020 trastocó profundamente los procedimientos de contratación pública tradicionales. En un intento por abordar las deficiencias del sistema de salud colombiano y responder a las urgentes necesidades del momento se flexibilizaron los controles de contratación. Esta relajación de los mecanismos de control creó un ambiente propicio para que individuos sin escrúpulos aprovecharan la reducida vigilancia en los departamentos para lucrarse a costa del erario público (Valencia , 2021).

De otro lado se tiene que algunos departamentos informaron a la Contraloría sobre irregularidades en los costos de los contratos asociados al Programa de Alimentación Escolar (PAE). En el Departamento de Risaralda, se iniciaron dos investigaciones a contratistas por posibles aumentos injustificados en el programa de alimentación escolar durante el año 2020, con un valor estimado de aproximadamente 994 millones de pesos (Contraloría , 2020).

La respuesta apresurada ante la pandemia del COVID-19 generó inconvenientes en el análisis de contratos y obligó a flexibilizar los controles de contratación, debido a la falta de parámetros establecidos para situaciones de contingencia. Si bien era imposible prever la pandemia, se debía haber implementado protocolos o procedimientos para este tipo de eventos, estableciendo parámetros de seguridad y transparencia para prevenir irregularidades. La ausencia de criterios sólidos para situaciones de emergencia condujo al caos y ocasionó pérdidas al país.

En el año 2020, Transparencia por Colombia publicó el documento *Alertas de Corrupción en Tiempos de Pandemia*, compilando las denuncias ciudadanas de corrupción relacionadas con la COVID-19 atendidas por el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción

(ALAC). Este documento fue una respuesta crucial para evidenciar y abordar las diversas formas en que se manifestaba la corrupción en medio de la crisis sanitaria, reflejando tanto la vigilancia ciudadana activa como los desafíos que enfrentaba el país en el manejo de recursos públicos durante la emergencia, incluyendo temas como sobrecostos en mercados y abusos en la contratación directa. (Transparencia Colombia, 2020)

Los preocupantes hallazgos encontrados evidencian una alarmante falta de claridad y rigor en la planeación de los contratos por parte de las entidades estatales involucradas. Esta situación se ve agravada por la ausencia de estudios de costos, análisis de sector, demanda y oferta, lo que ha derivado en la ineficiente asignación de recursos y en la generación de sobrecostos exorbitantes. De este modo, resulta fundamental corregir la falta de especificidad en los criterios de evaluación y selección de contratistas, un aspecto crucial para mejorar la normativa de contratación estatal y evitar el desgaste administrativo. Por otro lado, se identificó la falta de estudios estructurados donde se analicen los riesgos del proceso contractual.

Las deficiencias en los procesos de contratación pública suelen estar arraigadas en la falta de estudios previos exhaustivos, lo que a su vez genera opacidad en la ejecución de los contratos. Un claro ejemplo de ello son los modelos de necesidades, que frecuentemente no plasman adecuadamente las verdaderas demandas de las personas, municipios o departamentos, al no considerar de manera integral los objetivos que se pretenden alcanzar. A esto se suma la elaboración deficiente de los presupuestos, los cuales no reflejan los costos reales de los proyectos, especialmente al no contemplar los gastos adicionales que el contratista debe asumir tras la firma del contrato, como impuestos municipales y departamentales, legalización del contrato y estampillas, lo que incrementa significativamente los riesgos involucrados.

La tragedia de Hidroituango constituye un ejemplo emblemático de las graves consecuencias que surgen de las deficiencias en los procesos de contratación pública. La falta de estudios exhaustivos del terreno, sumada a la deficiente planificación y ejecución de las obras, producto de la opacidad en la selección del contratista, desencadenó una catástrofe ambiental de grandes proporciones.

La revista *Semana* reportó el 27 de febrero que la Fiscalía General de la Nación divulgó los resultados preliminares del caso Hidroituango. Los investigadores determinaron que el contrato inicial para la construcción de esta crucial central eléctrica se otorgó de forma directa. Como consecuencia, se formularon cargos contra Luis Guillermo Gómez Atehortúa, exgerente de Hidroituango S.A. y Luis Javier Vélez Duque, exvicepresidente de Proyectos de generación de energía de Empresas Públicas de Medellín (EPM) y director del Proyecto Hidroituango. Ambos enfrentan cargos por el delito de contratación sin cumplir con los requisitos legales (Semana, 2024).

Los hallazgos revelados sobre las irregularidades en la contratación de Hidroituango ponen al descubierto la magnitud de las falencias en este proceso, lo que ha generado un profundo cuestionamiento sobre la transparencia y la legalidad en la adjudicación de contratos para proyectos de tal envergadura. Estos hechos evidencian la urgente necesidad de implementar medidas contundentes de supervisión y control en los procesos de contratación pública, con el objetivo de prevenir la recurrencia de casos similares y garantizar la integridad en el manejo de los recursos públicos.

El estudio *Hidroituango: un fracaso desde la gestión* realizado por estudiantes de la Universidad de los Andes sobre la crisis de Hidroituango reveló serias deficiencias en la gestión del proyecto por parte de Empresas Públicas de Medellín (EPM). El estudio evidenció que EPM no realizó los estudios previos necesarios para identificar y mitigar adecuadamente

los riesgos potenciales, lo que contribuyó significativamente a la crisis. Si bien el Consorcio TIFS fue el responsable directo de los retrasos en la construcción de los túneles de desviación, la falta de acción oportuna por parte de EPM para tomar las medidas correctivas necesarias exacerbó los problemas, ocasionando importantes perjuicios. La inacción de EPM no solo puso en riesgo recursos públicos, sino que también comprometió la seguridad de las comunidades aledañas y sus ecosistemas, generando cuantiosas pérdidas financieras y un impacto ambiental negativo. Este caso pone de relieve la imperiosa necesidad de implementar estudios estructurados y rigurosos para evaluar y gestionar adecuadamente los riesgos en los procesos contractuales, especialmente en proyectos de gran envergadura como Hidroituango (Jiménez, 2019).

Adicionalmente se pudo determinar que el factor principal que conlleva a la inadecuada planeación contractual es principalmente la mala planificación, considerando que muchas entidades estatales ven la planeación como una etapa previa del contrato, como solo un requisito para elaborar un contrato estatal y no como aquella actividad que está inmersa en cada etapa del proceso contractual y que lo que busca es el cumplimiento de una rigurosidad enmarcada por procesos bien estructurados que conlleven al cumplimiento de un fin.

Es importante destacar que en lo que respecta al principio de planeación, muchas entidades estatales lo confunden simplemente con la elaboración de estudios previos. A pesar de que el Decreto 1082 de 2015 incluye una subsección dedicada exclusivamente a la planeación dentro de la sección 2 relacionada con la estructura y documentos del proceso de contratación, estas entidades tienden a usarla meramente como un formato. No profundizan en su importancia ni en el significado de cada elemento que la compone porque a menudo la

consideran un mero formalismo y no como un mecanismo esencial para asegurar que se satisfagan las necesidades de los ciudadanos.

Un segundo aspecto que pone de manifiesto la deficiente planificación contractual es la carencia de personal administrativo capacitado para apoyar a los jefes de cada área en la fase de planificación de los procesos contractuales. Con frecuencia, estos equipos no cuentan con los conocimientos técnicos y jurídicos indispensables para definir con claridad las necesidades de la entidad. Si bien los documentos contractuales contemplan en su estructura cada etapa del proceso, a menudo adolecen de una definición precisa del problema o necesidad existente en la comunidad, de la estrategia que la entidad estatal implementará para resolver dicho problema y de los riesgos potenciales que podrían surgir durante el desarrollo del proceso.

Como prueba de estos factores, la mayoría de los informes de auditoría realizados por las Contralorías revelan fallas en la elaboración de los estudios previos. La falta de previsión es otro elemento que ilustra la deficiente planeación en las entidades estatales. Estas a menudo celebran contratos más con el objetivo de ejecutar un presupuesto que con el de satisfacer una necesidad real. Esto queda evidenciado cuando muchos de los contratos celebrados por entidades estatales no figuran en el plan anual de adquisiciones de la entidad, lo que subraya la falta de previsión y coordinación en su planificación contractual.

La corrupción administrativa se erige como otro elemento crítico que mina la transparencia y la eficiencia en la gestión pública. Numerosas denuncias ponen de manifiesto la existencia de contratos carentes de justificación legal y orientados a objetivos distintos al bien común y a los fines legítimos del Estado, tal como lo establecen la Constitución y la ley. Esta situación no solo refleja una grave crisis de integridad en la gestión pública, sino también una preocupante falta de adherencia a los principios fundamentales de la contratación estatal,

cuyo propósito primordial debe ser siempre el bienestar de la ciudadanía y el cumplimiento de los objetivos legítimos del Estado.

Resulta fundamental reconocer que los contratos estatales constituyen un conjunto de normas que rigen todos los procedimientos necesarios para que las entidades públicas gestionen sus procesos de abastecimiento de manera efectiva, respondiendo a las necesidades identificadas. La ausencia de este mecanismo o su uso inadecuado genera un impacto profundamente negativo, comprometiendo seriamente la eficiencia, la transparencia y la efectividad con la que las entidades públicas deben atender las demandas y requerimientos de la sociedad.

Las consecuencias derivadas de una inadecuada atención a las necesidades en los procesos de contratación estatal son de suma gravedad, puesto que generan riesgos considerables tanto para la población afectada como para la entidad contratante. Entre estos riesgos se encuentran el agravamiento de las condiciones de vida de la población, el detrimento patrimonial de la entidad pública y otros perjuicios que podrían comprometer tanto la integridad de los recursos del Estado como el bienestar de los ciudadanos. Estos factores ponen de relieve la importancia crítica de una planificación y ejecución efectivas en los procesos de contratación estatal, asegurando de esta manera la adecuada administración de los recursos públicos y la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

La raíz de estos problemas, categorizados como impactos negativos, reside en una deficiente planificación presente tanto en la fase de creación como en la ejecución de los contratos. Si la planificación contractual abarcara todos los factores que actualmente se omiten o se gestionan de forma inadecuada, las estadísticas del país relacionadas con las necesidades insatisfechas presentarían un panorama significativamente más favorable. Esta situación pone de relieve la imperiosa necesidad de una planificación integral y meticulosa

en la contratación estatal, como herramienta fundamental para prevenir repercusiones negativas y garantizar el cumplimiento efectivo de los objetivos de bienestar público.

La deficiente planificación, como un cáncer que carcome la contratación pública en Colombia, hunde sus raíces en la fase de creación y ejecución de los contratos. Esta nefasta realidad se traduce en un panorama desolador plagado de estadísticas que reflejan necesidades insatisfechas y un abismo cada vez más profundo entre los objetivos de bienestar público y la realidad que vive la población. Ante este escenario crítico, la implementación de una planificación integral y meticulosa en la contratación estatal se erige como una necesidad imperiosa. Solo así podremos extirpar este tumor que nos aqueja y garantizar que los recursos públicos se inviertan de manera eficiente y efectiva en beneficio del bien común.

La ausencia de estudios previos que permitan identificar el árbol de problemas antes del inicio de un proceso, sumado a la falta de claridad en la definición de las necesidades, se erigen como factores críticos que obstaculizan el éxito de la gestión pública. Estos vacíos conceptuales y metodológicos generan una serie de dificultades que se traducen en ineficiencia, retrasos y, en última instancia, en la insatisfacción de las necesidades de la población.

La validez de estas hipótesis se fundamenta en diversos ejemplos, pero a continuación se abordará uno de los más recurrentes: el acceso a la salud. La ciudadanía tiene la necesidad constante y el derecho constitucional de contar con hospitales públicos debidamente equipados y con personal calificado. Sin embargo, cuando los procesos de construcción de estas infraestructuras se ven alterados, las consecuencias negativas repercuten en toda la población.

Una situación similar a las problemáticas de contratación pública también ocurrió en Yopal, Casanare, con la construcción del Hospital de Yopal. En este proyecto la inversión

para la construcción civil, llevada a cabo a través de diferentes contratos, sobrepasó los 45.000 millones de pesos. Sin embargo, cuando la construcción llegó a su fin, surgió un problema crítico: el hospital no podía operar debido a la falta de dotación suficiente, la cual requería una inversión igual de significativa a la de la construcción inicial. En la actualidad, el hospital opera en condiciones precarias porque nunca fue adecuadamente equipado para ofrecer el servicio previsto. Esta situación reveló una carencia de coordinación y planificación poscontractual, ya que no solo era esencial construir el hospital, sino también garantizar los fondos para su equipamiento y operación, considerando la sostenibilidad.

Esta obra pública por demás es el claro ejemplo de las graves consecuencias de la deficiente planificación. Como bien lo señaló Caracol Radio en 2013, el Hospital de Yopal lleva 13 años en construcción, lo que significa que una generación entera se ha visto privada de acceso a un centro de salud adecuado para atender sus necesidades. El mismo medio de información encontró que en el Hospital de Yopal se encuentran almacenadas cinco salas de cirugía de última generación y equipos médicos para tratamientos complejos, valorados en 66.000 millones de pesos, desde hace tres años debido a obras inconclusas. Esta situación ha generado preocupación entre las autoridades departamentales, quienes cuestionan la adquisición de estos equipos sin la documentación o estudios necesarios que la justifiquen. La Contralora Departamental, Carmen Mota Bohórquez, expresó su inquietud sobre la posibilidad de que estos recursos no se utilicen de manera eficiente o no satisfagan las necesidades reales de la población que busca atención médica en el hospital.

Esta situación ilustra crudamente la profunda falla que acarrea un deficiente proceso de planeación contractual. En este escenario, no solo se vulneran los derechos de los ciudadanos, sino que se agravan las necesidades de las comunidades en los municipios afectados.

No se puede ignorar el caso del exgobernador de La Guajira, José María Ballesteros Valdivieso, quien fue condenado por malversación de fondos en perjuicio de terceros. La Fiscalía General de la Nación también indicó que durante su gestión se firmaron contratos que no cumplían con las normativas legales.

Según la Honorable Corte Suprema de Justicia (2019), los eventos legalmente relevantes que fundamentaron la acusación contra Ballesteros Valdivieso se relacionan con que, como gobernador de La Guajira, firmó el 20 de octubre de 2014 el Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica número 019. Este acuerdo tenía como propósito "Unir esfuerzos y recursos para la realización del proyecto de ciencia y tecnología 'Investigación sobre determinantes de la carga del dengue e intervenciones para su reducción en La Guajira, Caribe'", con Fredi Alexander Díaz Quijano, representante legal de la Organización Latinoamericana para el Fomento de la Investigación en Salud (OLFIS). El valor del convenio fue de \$17.584.127.997,03, de los cuales \$17.467.582.497,03 fueron proporcionados por el departamento de La Guajira y \$116.545.500 en especie por OLFIS, con un periodo de ejecución de 32 meses a partir de la firma del acta de inicio.

La acusación contra el exgobernador José María Ballesteros Valdivieso mencionó siete irregularidades importantes en la celebración del Convenio número 019, las cuales respaldan el cargo de contrato sin cumplimiento de requisitos legales. Estas irregularidades incluyen la falta de competencia por no garantizar la participación de otros proponentes potencialmente más eficaces y económicos; la omisión de verificar la experiencia, idoneidad y capacidad técnica, administrativa y financiera de OLFIS; y la ausencia de comprobación sobre si OLFIS era una entidad sin ánimo de lucro, condición necesaria en los estudios previos. Además, no se incluyeron las comunidades indígenas en el proyecto, no se verificó la participación de la red de salud pública del departamento y no se publicó el proceso del

convenio en el SECOP, como lo exige la normativa. Teniendo en cuenta lo referido por la Corte, existe un evidente cuestionamiento sobre la falta de planeación a la hora de comprar los elementos que permitían el cumplimiento del objeto contractual, así como una utilización de equipos costosos para el desarrollo de este (Corte Suprema de Justicia, 2019).

La planificación y la economía van de la mano en el ámbito contractual, siendo esenciales en todas las etapas del proceso: selección de contratistas, asignación de recursos, redacción de pliegos de condiciones, análisis de mercado, ejecución y liquidación. Esta unión garantiza que las decisiones contractuales no se basen en la improvisación o la discrecionalidad, sino que respondan a las necesidades reales de la comunidad y contribuyan al cumplimiento de los objetivos estatales. Las omisiones y fallos reflejan una grave falta de diligencia y transparencia en la gestión pública, comprometiendo la legalidad y eficacia de los contratos y, por ende, la confianza en la administración pública. La ausencia de competencia y verificación adecuada de los proponentes, así como la falta de inclusión de actores clave sugiere posibles negligencias o intenciones indebidas que perjudican el interés público y el desarrollo regional.

El Consejo de Estado ha afirmado que el principio de planeación exige que los funcionarios públicos muestren un alto nivel de eficiencia y eficacia, salvaguardando el patrimonio estatal, el cual se entiende como los recursos públicos y fiscales, estrictamente sujetos al orden jurídico. En este contexto, se critica cualquier acto de negligencia, descuido o falta de planeación y organización en la toma de decisiones públicas que resulte en situaciones contrarias a la ley. Este principio resalta la importancia de la responsabilidad y la transparencia en la gestión pública. La ineficiencia y la falta de planeación no solo comprometen los recursos del Estado, sino que también pueden derivar en acciones ilegales

que afectan la confianza de los ciudadanos en sus instituciones. Por lo tanto, es crucial que los servidores públicos

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia - Sala Especial de Primera Instancia, en el año 2019, tras un exhaustivo análisis de los hechos fácticos y los elementos materiales probatorios, declaró penalmente responsable a José María Ballesteros Valdivieso, de los delitos que se le imputaron. Esta conclusión es, entre otras razones, consecuencia de la deficiencia en la planeación del contrato estatal per se.

En un caso similar ocurrido recientemente en Sabanalarga, específicamente el 2 de noviembre de 2024, en el que algunos pacientes fueron atendidos entre escombros y en consultorios no aptos debido al abandono de una obra pública. Este incidente subraya nuevamente las consecuencias negativas de una planeación y ejecución deficientes en los proyectos de infraestructura estatal. Esto debido a la mala planificación en la Remodelación del Centro de Salud, obra que fue abandonada desde el 2019 por el contratista, que estaba a cargo de su ejecución, de este caso se conoce que:

Remodelación del Centro de Salud de Sabanalarga: La remodelación de la infraestructura física inició en abril de 2019, por parte del Consorcio CDS Sabanalarga /2019, con representación legal del arquitecto, Roney Leovardo Cortés Flórez, en cumplimiento del convenio interadministrativo No. 2427 de 2018, celebrado entre el Departamento de Casanare y Red Salud Casanare E.S.E. por \$661.902. 962, obra que duraría seis meses la cual a la fecha no ha sido entregada. (Cifuentes, 2020, párr. 5)

En la Sentencia con Radicado No. 25000-23-26-000-2011-00382-01 54324 del Consejo de Estado (2017) se trata una demanda de la Federación Nacional de Cultivadores

de Aceite de Palma (FEDEPALMA) contra el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). La parte demandante alega el incumplimiento de varias cláusulas del contrato, específicamente:

la cláusula primera (objeto), cláusula quinta (cláusula penal), cláusula sexta (entrega), cláusula séptima (declaración), cláusula octava (gastos y costos de escrituración y registro), y la cláusula novena (escrituración). Esta última, modificada por el otrosí No. 1 del 27 de octubre de 2010, estipulaba que la escritura pública de compraventa debía firmarse en la fecha mencionada, lo cual no se llevó a cabo. (Consejo de Estado, 2017)

Además, se argumenta que el ICA mostró una falta de planeación y presentó incoherencias en sus declaraciones, lo que fundamenta el incumplimiento de las cláusulas (Consejo de Estado, 2017).

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca examinó la violación del principio de planeación en la contratación estatal, señalando la contradicción en la argumentación del ICA. El ICA afirmó que el precio mínimo de venta se estableció según los artículos 523 y 533 del C.P.C., en lugar de seguir las leyes de contratación estatal, a pesar de que el pliego de condiciones mencionaba el Decreto 4444 de 2008. Al rechazar las pretensiones iniciales de la parte demandante, el Tribunal consideró que el proceso precontractual y el pliego de condiciones fueron adecuados, concluyendo que no hubo venta con objeto ilícito, ya que FEDEPALMA aclaró que el área del banco de germoplasma no formaba parte de la promesa de compraventa. No obstante, ordenó al ICA devolver los pagos realizados.

En cuanto a la apelación que concierne a la Sentencia en cuestión, refiere el Honorable Consejo de Estado (2017), que:

Es crucial destacar que la sentencia de primera instancia se sustentó en causales de nulidad no argumentadas por el ICA, quien además actuó como demandante en

reconvención. La sentencia contempla observaciones sobre la falta de cumplimiento del principio de planeación, una causa no alegada por el ICA al solicitar la nulidad del procedimiento contractual. Sin embargo, si los hechos expuestos en la causa petendi y probados durante el proceso contractual evidencian una violación de la normativa imperativa del procedimiento de contratación, se declarará la nulidad del acto precontractual y del contrato adjudicado, incluso si dicha violación corresponde a una norma distinta a la mencionada en la demanda. Esto se fundamenta en el principio de iura novit curia, que establece que es potestad del juez determinar el derecho aplicable al caso, independientemente de lo invocado por las partes.

En última instancia, el Consejo de Estado resolvió la controversia aplicando la ley imperativa pertinente y anuló la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Argumentó que no se garantizó una oportunidad justa y equitativa para la participación de los oferentes. La decisión también se basó en la omisión de publicar el precio base de la subasta en un medio de amplia circulación nacional, tal como lo exige el Art. 2.2.E de la Ley 1150 de 2007 para la adjudicación de bienes del Estado. Esto no solo resalta la falta de planificación por parte de la entidad en el desarrollo del contrato, sino que también enfatiza que el incumplimiento fue consecuencia de dicha falta de planificación.

Para complementar, es relevante destacar la investigación sobre corredor vial Santana-Mocoa-Neiva, realizada por Semana (2023). Este informe indica que el proyecto ha sido calificado como crítico debido a su envergadura y al significativo impacto que tendría en la conectividad regional. Se estima que el costo total del proyecto ascenderá a 4,7 billones de pesos, incluyendo la construcción de 456 kilómetros de segunda calzada, así como la implementación de 23 intersecciones, 4 puentes peatonales, 7 variantes y 5 viaductos. Este análisis proporciona una visión exhaustiva de la infraestructura vial planeada y subraya su

relevancia para el desarrollo regional.

Un estudio detallado realizado por la Contraloría General de la República en el Departamento del Huila ha revelado una alarmante situación de corrupción, mal uso de recursos y falta de diligencia por parte de las autoridades gubernamentales. De acuerdo con los hallazgos, se identificaron un total de 17 proyectos considerados críticos y 36 casos de Elefantes Blancos u obras inconclusas. Estos problemas han ocasionado un desfaldo estimado en una asombrosa cifra de \$5.3 billones. Esta investigación subraya la gravedad de la situación y resalta la urgente necesidad de implementar medidas correctivas para proteger los recursos públicos y asegurar una gestión gubernamental transparente y responsable (Diario del Huila, 2023).

Los problemas identificados en proyectos como el corredor vial Santana-Mocoa-Neiva revelan una carencia crónica de una adecuada planificación por parte del Estado. Esta deficiencia se manifiesta en diversos aspectos del proceso de contratación y ejecución de obras, lo que conduce a sobrecostos, retrasos significativos y, en ocasiones, a la completa inutilización de las infraestructuras iniciadas, conocidas como Elefantes Blancos. Los desvíos de fondos y el incorrecto manejo de los recursos, resaltados por la investigación realizada por la Contraloría General de la República, resaltan la urgencia de establecer mecanismos más estrictos de supervisión y planificación en las etapas iniciales de los proyectos para evitar la repetición de estos costosos errores y garantizar que las inversiones públicas impulsen de manera efectiva el bienestar y el desarrollo regional. Este patrón de fallos pone de manifiesto las deficiencias en la capacidad administrativa y técnica que deben abordarse con premura para mejorar la eficiencia y la transparencia del gasto público en Colombia.

Estos cinco ejemplos ilustran claramente el impacto negativo de la falta de planeación en la ejecución de contratos estatales en Colombia. Esta deficiencia no solo vulnera gravemente los derechos de la ciudadanía, sino que también destaca el mal proceder en la planeación de los contratos. Según un análisis realizado por la Contraloría hasta el 22 de enero de 2024, se detectaron un total de 1.795 proyectos críticos, obras en proceso y obras abandonadas. Estos proyectos representan una suma alarmante de más de 21 billones de pesos, subrayando la urgente necesidad de mejorar las prácticas de planeación y ejecución en la contratación pública para proteger el interés general y los recursos del Estado. (Semana, 2024).

La gravedad de estos hallazgos, revelados por la Contraloría en 2024, resalta la profundidad de las fallas en los sistemas de planificación y supervisión gubernamentales en Colombia, es un claro indicativo de la urgencia con la que se deben reformar las políticas de contratación pública. Esta situación no solo representa una pérdida económica significativa para el país, sino que también pone en riesgo el desarrollo sostenible y la confianza pública en las instituciones estatales.

Resulta imperativo implementar estrategias integrales de mejora que abarquen tres pilares fundamentales: una planificación más meticulosa, una mejor capacitación de los funcionarios a cargo de las licitaciones y contratos, y sistemas de transparencia más robustos. Estas medidas son indispensables para evitar la perpetuación de errores costosos y proteger el interés público. Abordar estos desafíos de manera integral en la planeación de la contratación pública en Colombia es crucial para garantizar la eficiencia, la eficacia y la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

En el ámbito de la planificación resulta fundamental fortalecer la realización de estudios previos exhaustivos a la contratación. Estos estudios deben contemplar un análisis

detallado de las necesidades a suplir, las opciones disponibles en el mercado, los costos estimados y los riesgos potenciales. La información obtenida a través de estos estudios debe servir como base sólida para la elaboración de los pliegos de condiciones y la selección del método de contratación más adecuado, garantizando así la eficiencia, la eficacia y la transparencia en los procesos de contratación pública.

El establecimiento de mecanismos robustos de seguimiento y evaluación es crucial para garantizar la efectividad de los planes de contratación pública. Estos mecanismos deben permitir monitorear de manera continua el cumplimiento de los planes, evaluar su impacto en el logro de los objetivos establecidos y detectar áreas de mejora. La información obtenida a través de estos mecanismos debe ser utilizada para realizar ajustes en el proceso de planificación de manera permanente, optimizando así la eficiencia, la eficacia y la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

El desarrollo de programas de formación especializados en el ámbito de la contratación pública resulta fundamental para fortalecer las competencias de los funcionarios encargados de la planeación, la gestión y la ejecución de los contratos públicos. Estos programas de formación continua deben abordar temas relevantes como la normativa vigente, las mejores prácticas internacionales en materia de contratación pública, la gestión de riesgos y la ética en el sector público. La implementación de estos programas permitirá mejorar la calidad de los procesos de contratación pública, optimizar el uso de los recursos públicos y prevenir la corrupción. Fomentar la cultura de la planeación, promoviendo una cultura organizacional que valore la importancia de la planeación en todas las etapas del proceso de contratación pública. Esto implica generar conciencia sobre los beneficios de una buena planeación y motivar a los funcionarios a adoptarla como una herramienta fundamental para su trabajo.

En el ámbito de la transparencia, se deben fortalecer los mecanismos de acceso a la información, implementando sistemas de datos abiertos que faciliten el acceso público a la información relacionada con la contratación pública, incluyendo los estudios previos, los pliegos de condiciones, los contratos adjudicados y la ejecución de estos. La información debe estar disponible en formatos accesibles y de manera oportuna. También se considera necesario promover la participación ciudadana, por medio de las veedurías que realicen de manera activa seguimiento de los procesos de contratación pública. Esto se puede lograr a través de mecanismos constitucionales de participación que apoyen al proceso de observación y seguimiento de las actividades de planeación.

La implementación de estas estrategias integrales, con un enfoque en la planificación meticulosa, la capacitación integral y la transparencia robusta, permitirá fortalecer el principio de planeación en la contratación pública en Colombia, prevenir errores costosos y proteger el interés público de manera efectiva. Además, estas mejoras no solo mitigarían los riesgos de corrupción y mal uso de fondos, sino que también contribuiría a fortalecer la estructura institucional del país, asegurando que los proyectos estatales realmente respondan a las necesidades de la población y promuevan el desarrollo equitativo. A largo plazo, esto puede restaurar la fe de la ciudadanía en sus líderes y en las instituciones que los representan, creando un ambiente de gestión pública más transparente y eficaz. Consecuentemente, se facilitaría el camino hacia una mayor estabilidad política y social, esencial para fomentar inversiones y apoyar el crecimiento económico de Colombia.

La reforma de los procesos de contratación estatal es esencial no solo para corregir errores pasados, sino para asegurar un futuro más próspero y justo para todos los colombianos. Para optimizar la gestión de contratos estatales en Colombia, es también crucial que las entidades involucradas determinen con exactitud cuáles son las necesidades que

ameritan un proceso contractual. Esto significa realizar un análisis exhaustivo y detallado de las demandas específicas antes de embarcarse en cualquier proceso de licitación o adjudicación. Al establecer de manera clara los requisitos y expectativas, se facilita la alineación de los objetivos del proyecto con las verdaderas necesidades del sector o la comunidad afectada. Adicionalmente, se recomienda la realización de estudios de riesgo bien estructurados es una herramienta fundamental para la gestión eficaz de los contratos públicos. Estos estudios permiten evaluar de manera anticipada los posibles obstáculos, costos no previstos y desafíos técnicos o legales que podrían surgir durante la ejecución del contrato.

Una evaluación profunda de los riesgos potenciales proporciona información crucial para formular una estrategia sólida de ejecución del contrato. Esta estrategia, a su vez, permite tomar decisiones informadas que minimizan la probabilidad de sobrecostos, retrasos y problemas de corrupción. De este modo, se garantiza una gestión más efectiva y transparente de los recursos públicos, optimizando su uso y protegiendo el patrimonio del Estado.

## **VI. Conclusiones**

El principio de planeación dentro de la contratación estatal no se encuentra expresamente delimitado dentro de la norma; sin embargo, es imperante rescatarlo dentro del entramado normativo como un elemento rector para el buen funcionamiento y desarrollo cabal de la contratación estatal, así como el cumplimiento de los fines del Estado descritos por mandato constitucional. Es evidente concluir que, dentro del cuerpo normativo, no se percibe un equilibrio adecuado entre el principio de planeación y las normas existentes. Es crucial que se regule de manera específica, rescatando así su importancia dentro del

entramado legal como un factor fundamental para garantizar el correcto funcionamiento y desarrollo íntegro de la contratación estatal.

Este principio no solo asegura el cumplimiento de los fines del Estado, tal como están establecidos constitucionalmente, sino que también demanda una atención más centrada y un control más riguroso en su implementación. Es esencial que se otorgue mayor peso y consideración a la hora de formular, ejecutar y supervisar los procesos contractuales. Es necesario, por tanto, que se fortalezca su presencia y se le otorgue la relevancia que merece en la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas. Solo así se podrá garantizar una gestión eficiente y transparente de los recursos estatales, en línea con los principios de legalidad, eficacia y responsabilidad que rigen la contratación pública.

Sin duda, existen varios factores que conllevan la inadecuada planeación del proceso contractual e impactan de manera negativa en su ejecución. Se pudo identificar que existen alrededor de cinco factores:

- La manera en la que se describe y piensa el principio de planeación, limitándose meramente al plano de la contratación, dejando desabastecida y olvidada la parte del desarrollo, así como la entrega de la obra.
- Las prácticas inadecuadas alrededor de la planeación: una mala planificación direcciona las prácticas precontractuales, así pues, es necesario que de manera previa se elabore todo lo concerniente a las actividades que estarán inmersas dentro del proceso.
- El personal con falta de capacitación demuestra, sin duda, falta de planeación, pues deja a la administración y a los jefes de áreas sin la manera para poder articular y dirigir adecuadamente. La falta de conocimientos técnicos, jurídicos y demás que

sean necesarios para el funcionamiento efectivo son ajenos a la capacitación para afrontar los problemas y suplir las necesidades requeridas en el objeto contractual.

- Improvisar es un elemento que denota una mala práctica a nivel estatal, pues deja en tela de juicio la responsabilidad que se tiene para con los recursos del Estado y con la normativa vigente.
- Por último, no puede ser ajena la corrupción administrativa a la planeación entendida como un factor que se sostiene como mala práctica. La corrupción ha sido objeto de innumerables denuncias en la celebración de contratos, donde no se hallan vestigios de justificación legal y moral, por lo tanto, se anteponen a las disposiciones legales y constitucionales.

El principio de planeación en la contratación estatal en Colombia se encuentra seriamente debilitado por una serie de factores que exigen su redefinición y fortalecimiento en el marco normativo nacional. La limitación conceptual del principio, que lo restringe al ámbito contractual sin abarcar su integralidad en el desarrollo y entrega de obras, junto con prácticas inadecuadas como la deficiente planeación y la propensión a la improvisación plantean desafíos considerables.

A esto se suman la carencia de capacitación del personal y la corrupción administrativa, que agravan aún más la situación. Sin embargo, la implementación adecuada de este principio garantizaría una preparación meticulosa y una ejecución eficiente de cada etapa contractual, lo que no sólo fortalecería la credibilidad de las instituciones estatales, sino que también minimizaría la incertidumbre y los riesgos inherentes a los procesos de contratación.

Es fundamental reconocer que la planeación, cuando se prioriza el interés general, emerge como un elemento clave para anticipar y resolver potenciales fallos y desafíos emergentes, en aras de proteger el patrimonio público y asegurar el beneficio colectivo para

la comunidad colombiana. En este sentido, resulta imprescindible implementar estrategias integrales de mejora que aborden los aspectos de planificación, capacitación y transparencia.

## VII. Referencias

Amaya, C. F. (2016). El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado. *Revista Vía Iuris*, 20, 105-119.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6610306.pdf>

Amaya, L. (2016). La violación al principio de la planeación en la contratación estatal. El cambio jurisprudencial y los efectos adversos que se Desprenden de la nueva postura. *Revista Nova et Vetera*, 2(16). <https://urosario.edu.co/revista-nova-et-vetera/omnia/la-violacion-al-principio-de-la-planeacion-en-la-contratacion-estatal-el>

Aponte, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Digital de Derecho Administrativo*(11), 177-207.

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3831/4087>

Arroyave , J. (2017). *Abces sobre Contratación Pública o Estatal*. ABCES Jurídico.

<http://repository.ces.edu.co/bitstream/10946/3132/1/35>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. LEGIS.

Caracol Radio Regional. (20 de marzo de 2013). *Hospital de Yopal lleva 13 años en construcción*. Caracol Radio.

[https://caracol.com.co/radio/2013/03/20/regional/1363761540\\_862212.html](https://caracol.com.co/radio/2013/03/20/regional/1363761540_862212.html)

Cifuentes, M. (2 de noviembre de 2020). Pacientes deben ser atendidos en medio de escombros en Centro de Salud de Sabanalarga. *Martha Cifuentes Noticias &*

Contenidos. <https://marthacifuentes.com/portada/2020/11/02/pacientes-deben-ser-atendidos-en-medio-de-escombros-en-centro-de-salud-de-sabanalarga/>

Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre de 1993.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)

Consejo de Estado, *Sala de lo contencioso administrativo*, Sentencia del 19 de junio de 1998, exp. 10439.

Consejo de Estado, *Sección Tercera*, Sentencia del 3 de diciembre de 2007, exp. 24715.

Consejo de Estado, *Sala de lo Contencioso Administrativo*, Sentencia de enero de 2018. Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00357-00(1358-12). [M.P. Gabriel Valbuena Hernández].

Consejo de Estado, *Sala de lo Contencioso Administrativo*, Sentencia del 29 de agosto de 2007). Radicación número: 25000-23-26-000-1994-09845-01(14854). [M.P. Mauricio Fajardo Gómez].

Consejo de Estado, *Sala de lo Contencioso Administrativo*, Sentencia del 100 de mayo de 2017). Radicado No. 25000-23-26-000-2011-00382-01(54324). [M.C. Marta Nubia Velásquez Rico].

Consejo de Estado, *Sala de lo Contencioso Administrativo*, Sentencia del 28 de mayo de 2012). Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489). [M.P. Ruth Stella Correa Palacio].

Consejo de Estado, *Sala de lo Contencioso Administrativo*, Sentencia del 15 de febrero de 2012. Exp. 19730.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 29 de agosto de 2007. Radicación número: 25000-23-26-000-1994-09845-01(14854). [M.P. Mauricio Fajardo Gómez].

Contratación en línea. (2016). *Principio de planeación*. Contratación en línea.co.

<http://www.contratacionenlinea.co/index.php?section=281&module=navigationmodule>

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2012). *Sentencia C-300*. Magistrado Ponente

Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2012/C-300-12.htm>

Corte Suprema de Justicia, *Sala Especial de Primera Instancia*. Sentencia del 17 de octubre de 2019. No. 00111-2019. [M.P. Jorge Emilio Caldas Vera y Ramiro Alonso Marín Vásquez].

Departamento Nacional de Planeación . (2004). *Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública*. Departamento de Planeación Nacional.

Diario del Huila. (2023). *Elefantes blancos en el Huila: Proyectos críticos*. Diario del

Huila. <https://diariodelhuila.com/elefantes-blancos-en-el-huila-proyectos-criticos/>

Rueda, J. P. (8 de abril de 2020). Denuncian sobrecostos en contratos de alimentos y salud por COVID-19: *El Tiempo*.

<https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/contraloria-denuncia-sobrecostos-en-contratos-y-compras-innecesarias-por-emergencia-de-coronavirus-482416>

Maltalana & Asociados Abogados Consultores. (2012). *Concepto sobre la interpretación del principio de planeación* . <http://matallanaabogadosconsultores.com/wp-content/uploads/2013/07/concepto-sobre-estudios-previos-19062013.pdf>

Cuéllar, M. L. (2010). *Recomendaciones para la elaboración de estudios previos. Aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas*. Procuraduría General de la Nación.

Procuraduría General de la Nación. (2012). *El principio de la planeación*.

<http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/principio%20de%20planeacion.pdf>

Revista Dinero. (2016). *La nueva reforma al estatuto de contratación* .

<http://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/la-nueva-reforma-al-estatuto-de-contratacion-con-la-agencia-colombia-compra-eficiente/221007>

Revista Semana. (28 de febrero de 2019). *Hidroituango: una cadena de decisiones*

*cuestionables*. <https://www.semana.com/impacto/articulo/hidroituango-una-cadena-de-decisiones-cuestionables/43121/>

Semana. (2023). *Este es el top 5 de los elefantes blancos y proyectos críticos en el país*.

*Hay más de 20 billones de pesos en riesgo de obras con plata de regalías*. Semana. <https://www.semana.com/nacion/articulo/en-colombia-hay-embolados-20->

[billones-en-obras-inconclusas-este-es-el-top-5-de-los-elefantes-blancos-y-proyectos-criticos-mas-costosos/202301/](#)

Serrano, A. (2014). *Corrupción en la contratación pública en Colombia*. [Trabajo de grado]. Universidad Militar Nueva Granada.

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12906/CORRUPCI%D3N%20EN%20LA%20CONTRATACI%D3N%20P%DABLICA%20EN%20COLOMBIA.%20Aldemar%20Serrano.%20Oct.%208.%20Pdf?sequence=1>

Transparenciacolombia.org.co. (2020). Alertas de corrupción en tiempos de pandemia.

Denuncias ciudadanas de corrupción COVID 19 atendidas por el centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC). *transparenciacolombia.org.co*.

<https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/informe-alertas-de-corrupcion-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

Jiménez, A. C. (2019). Hidroituango : un fracaso desde la gestión. *Uniandes*.

<https://doi.org/http://hdl.handle.net/1992/45020>

Valencia, L. P. (2021). *Corrupción Administrativa e Impunidad en Tiempos de COVID-19*.

Análisis exploratorio para algunos departamentos de Colombia . [Trabajo DE Grado]. Universidad Pontificia Bolivariana.