

# Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra

IRIANA APONTE DÍAZ<sup>1</sup>

## RESUMEN

La planeación es un principio de la actividad contractual y administrativa pública. En la actualidad, gran parte de los problemas en contratación estatal obedecen a que la planeación se concibe como una actividad estática, pero en este documento se sustenta la necesidad de concebir la planeación como un sistema dinámico al servicio de la comunidad y al contrato, como una herramienta al servicio de los fines del Estado. Para entender el alcance del concepto de planeación, se deben diferenciar sus significados en contexto a las fases de la contratación pública en materia de obras civiles.

**Palabras clave:** Planeación; Contratación; Obra pública; Prospectiva.

## The failures of planning and its impact on the State infrastructure contracts

### ABSTRACT

Planning is a principle of the Public Administration and the contractual activity. Currently, most of the problems in public procurement obey to the

1 Abogada de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Derecho Contractual y Relaciones Jurídico Negociales, Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Administrativo, docente de la Escuela Superior de Administración Pública (Bogotá Colombia). Asesora y consultora en contratación estatal y Derecho Administrativo. Correo-e: iaponte@alonsoyalonso.com.co. Fecha de recepción: 7 de febrero de 2014, Fecha de modificación: 31 de marzo de 2014, Fecha de aceptación: 11 de abril de 2014. Para citar el artículo: APONTE DÍAZ, IRIANA (2014). "Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra", en *Revista Digital de Derecho Administrativo* n.º 11. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. pp. 177-207.

wrongful conception of planning as a static activity. This essay supports the need to develop planning as a dynamic system, due to its nature as a tool at the service of governmental goals. To understand the scope of the concept of planning, its different meanings must be differentiated in each of the stages of public procurement, especially in the field of civil works.

**Keywords:** Planning; Public Procurement; Contracts of Infrastructure; Prospective and Future Analysis.

## 1. PLANTEAMIENTOS PRELIMINARES RELACIONADOS CON EL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL

Frente a la pregunta: ¿por qué hay falencias de planeación en el desarrollo de las obras públicas contratadas por el Estado? La tesis de este documento es que las falencias de planeación en el contrato estatal de obra surgen porque contratantes, contratistas y demás intervinientes en esta actividad administrativa del Estado, al ceñirse al marco normativo vigente, confunden tener un plan para contratar –diseño del proyecto, estudios previos, presupuesto, planos–, con planeación, y no se distingue en forma sistemática la diferencia categorial, conceptual y práctica que hay entre plan, planeación y planificación. En tal confusión han incurrido el legislador, los operadores administrativos, los doctrinantes y los administradores de justicia.

La realización y cumplimiento efectivo de un contrato estatal conlleva el desarrollo de las actividades necesarias para su terminación ajustada a las cláusulas negociales, dentro de las cuales resaltan por su importancia, el objeto, la contraprestación, el término de ejecución y la garantía, pero además, la obra, bien o servicio, debe ser entregado funcionando y dentro de los marcos de la garantía poscontractual. Todo esto requiere de planificación de su realización, ejecución y desarrollo para hacer exitoso el contrato celebrado y obtener la satisfacción de la necesidad al poner en funcionamiento la obra contratada.

El problema objeto de estudio toma en consideración que el ordenamiento jurídico y los intervinientes en la contratación estatal de obra 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 la obra, que también requieren planeación y que son parte de la ejecución, desarrollo y cumplimiento de los términos contractuales, desconociendo que la planeación es un sistema para el cumplimiento de los fines del Estado y que el contrato es una herramienta a su servicio.

El factor necesario para la planeación adecuada en todo proceso de contratación pública es el conocimiento real y efectivo sobre la necesidad a satisfacer, ¿qué es lo que se requiere contratar?, ¿con cuántos recursos se cuenta?, ¿cuáles

son los términos tanto de la ejecución presupuestal, como los requisitos de la obra requerida por la comunidad? y ¿cuáles son los factores que inciden en el desarrollo de los procesos que se realizan? De igual forma, se deben definir, estimar y asignar los riesgos previsibles; para hacerlo, el principal medio es la observación histórica, porque sabiendo qué ha sucedido, definiendo las causas y efectos, reconociendo fenómenos asociados al cumplimiento de los contratos y la ejecución de las obras dentro de un marco racional y de rigor metodológico, es factible definir acciones, protocolos, manuales y planes de intervención sobre las situaciones que se puedan presentar en el desarrollo del contrato. Esto debe estar plasmado en los estudios y documentos previos de todo contrato estatal, pero se materializa durante toda la actividad administrativa de contratación, que va desde el establecimiento de la necesidad hasta cuando se cumplan los términos de la garantía.

El artículo 37 en el Decreto 1510 de 2013 establece como obligación posterior a la liquidación que una vez agotados los términos de las garantías o las condiciones de recuperación ambiental de las obras o bienes, se realice el cierre del expediente del proceso de contratación, lo que reafirma la necesidad de entender la planeación desde un punto de vista dinámico, que solo se agota en la medida que se tenga debidamente solucionada la necesidad que motivó el proceso administrativo de contratación.

El estudio se enfoca en el principio de la planeación en el contrato estatal de obra, bajo el marco de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios, su desarrollo doctrinal y jurisprudencial. Ver al respecto Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo sección tercera subsección C del 24 de abril de 2013, radicación n.º 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315). A nivel normativo hay ausencia de un desarrollo expreso, pero existen referentes conceptuales sobre la materia, pues algunas disposiciones aluden a la exigencia de realizar ciertas actividades que, en mayor o menor grado, pueden satisfacer el deber de conocimiento previo, sobre el futuro contrato desde diferentes ópticas, aunque, en nuestro sentir, se omite un análisis integral de la cuestión.

Por lo anterior, el reto para la academia sobre este punto es crear en sus programas curriculares asignaturas asociadas a conocer estas realidades, para que los estudiantes, sin desestimar su cultura jurídica de orden doctrinal, tampoco descuiden el conocer y manejar los sistemas integrados de información del Estado al servicio de la economía, la transparencia y la planeación, que, aplicadas a la contratación estatal y al cuidado de lo público como patrimonio nacional, sumen a la presentación normativa la interacción con estos mecanismos que se ponen al servicio de todos, y que facilitan no solo la labor de consulta, sino la posibilidad de generar proyectos propositivos para la solución de necesidades y de controversias, no solo desde una perspectiva plana sino dinámica, que genere herramientas para la solución de hechos y situaciones

que pueden ser inesperadas y que afectan el logro de la solución final, perjudicando, así, el cumplimiento contractual y la satisfacción de la necesidad.

Al presente análisis se justifica porque uno de los mayores problemas en materia de contratación pública son las demoras en la ejecución de las obras, los sobrecostos y los fenómenos de corrupción, pese a que los contratos son celebrados entre entidades y empresarios que han contado con equipos jurídicos de alto nivel de parte y parte, y han tenido a su alcance los medios legales y alternativos de solución de controversias, en aplicación del artículo 68 de la Ley 80 de 1993. Porque pese a que en muchos contratos se ha contado con estudios previos y prospectiva presupuestal, muchas de estas obras no han llegado a desarrollar la función proyectada y se han convertido en bienes que no se pueden sustentar, ante lo cual, consideramos que uno de los factores que incide en este fenómeno es pensar la planeación limitada a un plan para contratar, dejando de contemplar en ella todo el desarrollo y entrega de la obra. Por lo tanto, es viable considerar que los problemas que se han suscitado no parten del desconocimiento jurídico o de carecer de medios de acceso a la justicia, ni puede decirse que contractualmente se tenía la intención de no cumplir con la ley, motivo por el cual es evidente que tanto los administradores públicos, los contratistas, interventores y supervisores no han asumido desde sus funciones la planeación de manera práctica, dinámica e integral y han dejado el desarrollo de los contratos a una ejecución de términos negociales. Por ello, es interés del Derecho comprender cuál ha sido el concepto de planeación, aplicado en los incidentes contractuales y la solución jurídica de los litigios de este tipo.

Acorde con lo anterior, consideramos que la definición de planeación no se puede limitar a un cumplimiento de requisitos exigidos en la ley, sino que su efectividad exige acciones concretas en la contratación pública, en la que se debe incluir el seguimiento técnico a la ejecución de la obra, al desarrollo del proyecto, de tal forma que incluso ante la presencia de eventos inesperados se cuente con las herramientas para su solución. También debe comprender la garantía, una vez la obra sea terminada y entregada, para que el interés público realmente prevalezca sobre cualquier otro, para que las obras se realicen y se sustenten, para que los contratistas tengan un marco de operación legal y técnico que les provea de seguridad jurídica, económica y política. Ver al respecto Sentencia Consejo de Estado Sec 3ª. Exp. 19730, 5 febrero de 2012, según la cual una verdadera planeación debe involucrar el establecimiento de necesidades, objetivos y metas, la definición de estrategias y medios para lograrlos, la organización para poner en práctica las decisiones, seleccionando los diversos cursos de acción futuros, incluyendo una revisión al desempeño y retroalimentación, para hacer los ajustes necesarios en los futuros procesos que se lleguen a realizar (RAMÍREZ, 2008).

## 2. CONCEPTO DE PLANEACIÓN Y ALCANCE DE SU DEFINICIÓN

La planeación es un aporte de las disciplinas sociales en el campo de la organización del trabajo y de la administración de recursos (MONDY y NOE, 2005) que se ha incorporado al Derecho, a través de las nociones de planeación y planificación, principales elementos técnicos planteados en la Ley 80 de 1993, traídos de las ciencias de la administración y de la ingeniería industrial (MEYERS y MATHEWP, 2006). También es uno de los pilares de la administración por objetivos y del control, que hace parte de las actividades de ejecución, evaluación y corrección que en la práctica significa cumplir los objetivos de un proyecto, hasta ver agotada la meta. En materia del contrato estatal de obra, es la realización en tiempo de la obra pública, acorde con lo pactado y en términos de presupuesto.

La preocupación por la planeación obedece a la necesidad colectiva y económica de optimizar recursos, reducir costos, minimizar errores humanos y alcanzar el desarrollo de obras que son de prioridad social y no exclusivamente de orden suntuario, respecto a otras de uso restringido, que impliquen inversión no democrática o parcializada; es parte del concepto de modernización y eficiencia del Estado. La ausencia de planeación crea un uso inadecuado de los recursos públicos por desconocimiento de las necesidades y los medios con que se cuenta (SÁNCHEZ 1991).

Un primer acercamiento al tema desde el ámbito jurídico muestra que en el ordenamiento legal colombiano la planeación no es delimitada de forma conceptual, sino que por medio de presupuestos o referentes, se dan guías que sirven para darle cumplimiento como principio rector de la contratación estatal en general (art. 25 de la Ley 80 de 1993). Su implementación, difusión y desarrollo se presenta como parte del procedimiento para hacer contratos en el Estado y en materia de obras públicas, aún requiere un desarrollo práctico, desde un componente técnico y jurídico en la ejecución, para superar el nivel teórico, propio de la prescripción normativa, que la limita al cumplimiento de actividades en la etapa precontractual (EXPOSITO, 2004).

Ver además como un complemento Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 15 de mayo de 1992. Desde el enfoque jurídico, una revisión de orden normativo, doctrinal y jurisprudencial evidencia que la planeación no es solo un asunto preliminar a la contratación de obras públicas: también es liminar, entre los estudios previos que plantean los términos de referencia del contrato en su dimensión objetiva y el modo fáctico, correspondiente al cumplimiento del mismo, paralelo al desarrollo y entrega a satisfacción de las obras contratadas. Pero, a su vez, en una dimensión posliminar de todo contrato y toda obra pública terminada, la planeación plantea considerar la garantía de la durabilidad de la obra en condiciones de funcionamiento adecuado, sostenibilidad económica e incluso para minimizar el impacto ambiental y social.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE, 2009) no define la planeación sino la planificación: "f. Acción y efecto de planificar. || 2. Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.". Siendo palabras sinónimas en español, ambas se podrían definir como acción y efecto de planear, de planificar. Sin embargo, planear no es exactamente un equivalente de planificar. Planear hace alusión a prever para dirigir el camino hacia la consecución de una meta; administrar, para ir paso a paso, bajo circunstancias en las que concurren tanto elementos determinados como factores que son aleatorios; planear es tener un plan, una proyección, una ruta previamente trazada, algo de lo cual se dispone antes de empezar una obra pública (Departamento Nacional de Planeación República de Colombia. Hacia una política pública para la eficiencia y la transparencia en la contratación, 2006). Planificar, en cambio, está relacionado con la optimización de recursos para hacerlos alcanzar, de llevar a cabo un objetivo con los medios con que se cuenta, de ejercer un control sobre ejecutores, acciones e insumos, paso a paso, durante las diferentes etapas del desarrollo de la obra pública; es desplegar una estrategia económica para hacer rendir al máximo los medios con que se cuenta, ante necesidades que exceden los recursos. Según WAHL (2006), "La planificación del territorio fue en los años cincuenta el primer ejemplo de cómo solucionar jurídicamente problemas complejos que van mucho más allá de la tradicional evitación de peligros ... El plan es necesario como instrumento adicional, porque una evolución urbana ordenada presupone la realización de un gran número de objetivos y de amplios contextos para que del cúmulo de proyectos individuales no surja una yuxtaposición inconexa, sino que la zona urbana en cuestión presente las características de una satisfactoria 'composición'".

En atención a que el ordenamiento jurídico colombiano y el Estado, en sus diferentes instituciones a través de sus representantes utiliza el término *planeación*, se seguirá usando, pero se asume como sinónimo de la definición dada a planificación por SCHMIDTT (2003), entendida semánticamente, como lo que se requiere para que los contratos de obra pública, no lleguen a instancia de caducidad y su cumplimiento equivalga a que la obra pública se entregue terminada a satisfacción y con una prospectiva técnica de duración, funcionamiento y sostenibilidad financiera para su aprovechamiento, es decir, en disposición de pleno goce, con garantía extendida a una medida correspondiente, proporcional a su ciclo de vida, teniendo en cuenta directrices técnicas.

Ahora bien, dado que la planeación está presente en todas las actividades humanas, simples y complejas, no es posible una definición desde un método inductivo, ya que la excesiva casuística de eventos y prácticas en que se aplica, daría como resultado una agobiante descripción de casos y ejemplos en cada área del conocimiento y plantearía las acciones para intervenir como

prevención o solución de los problemas que requieren de ella (ATEHORTUA, 2010), por lo cual estimamos que la Planeación debe ser entendida como un sistema dinámico, que integra múltiples saberes y metodologías, aplicable en todos los campos de intervención del ser humano, en la naturaleza y en la sociedad. Las ciencias de la administración, de la economía, de la contabilidad y finanzas, de las ingenierías, de la administración pública (MAURER, 2011), de la medicina, de la epidemiología (RUIZ, 2010), son áreas de saber teórico-práctico que desarrollan de manera autónoma la planeación; sin embargo, los campos que mayor desarrollo han dado al tema son la ingeniería de procesos, la ingeniería de métodos, la planeación estratégica, la logística y las ciencias de la guerra. En la actualidad, se habla de las ciencias de la planeación y se le considera como un desarrollo científico-técnico, que pone al servicio de sus fines en contexto, todos los saberes, técnicas y avances tecnológicos disponibles, requeridos para hacer su cometido (SAFAR, 2009).

Uno de los elementos más destacados de un modelo de planeación es su capacidad predictiva en términos científicos, es decir, de anticipar comportamientos futuros, de fenómenos que previamente han sido estudiados y de los cuales se ha podido de manera hipotética-deductiva, establecer regularidades expresadas en términos de causa y efecto, de medios y resultados. Entonces, la planeación conjuga no solo el elemento predictivo, atribuido a la ciencia, sino el factor de intervención de la ingeniería y la administración porque produce resultados, afecta la realidad física y social, para moldear y obtener objetivos claramente definidos dentro del marco de factibilidad, establecido de manera científica y técnica con base en los recursos disponibles. Ello significa que la planeación es connatural a la administración y al ejercicio del poder; por lo tanto, toda planeación pública implica el campo de la política (DEL CASTILLO, 2008), razón para entender la intrínseca relación entre planeación y Derecho, respecto a la contratación pública (SANTOFIMIO, 2009), que a su vez relaciona la economía, las finanzas públicas, la participación ciudadana, con el uso de los mecanismos de control que tiene la ciudadanía para elegir sus representantes y hacerse partícipe de las decisiones, de los planes de gobierno, mediante el denominado voto programático y los mecanismos constitucionales para exigir por medio de la acción de cumplimiento, de la revocatoria del mandato, de las acciones de grupo y demás mecanismos dispuestos por la Constitución Política de Colombia, que se cumpla con los planes de desarrollo a los que se han comprometido los gobernantes a nivel local, regional y nacional (RODRÍGUEZ, 1996). En este orden, la ley tiene un factor performativo sobre la interacción social y lo que busca el ordenamiento jurídico es planificar dicha interacción en aras del bien común, llevando la conducta social al cumplimiento de las políticas de Estado, razón y visión que encarnan los legisladores, gobernantes y jueces. Esto tiene un valor de control y, por ende, hace parte de la planificación de la sociedad, en términos de las necesidades de convivencia y lo que se quiere a futuro en su desarrollo, por lo mismo, el ordenamiento jurídico

no es un sistema absoluto y estático, sino que es un sistema en permanente transformación y ajuste para responder a las necesidades y retos de la sociedad que experimenta una dinámica de cambio continuo, que debe hacerse dentro de una visión planificada (DÁVILA, 2003).

La planeación del contrato de obra, implica mucho más que los procedimientos legales y el cumplimiento con el ordenamiento jurídico en materia de contratación pública (SANTOFIMIO, 2009), porque tiene una finalidad material y social superior, que excede las fórmulas jurídicamente establecidas, toda vez que las obras contratadas deben ser las que se requieren en atención a unos planes de desarrollo vigentes que consideren cuáles son prioritarias, que existan los recursos para su plena ejecución y que no se inicien obras que no se puedan concluir, que se pague por ellas lo justo de acuerdo al mercado, que se cuente con los estudios previos necesarios, realizados en términos racionalmente económicos de tiempo, uso y compromiso de las finanzas públicas y, además, que se entreguen al servicio, con garantía por un tiempo técnicamente establecido acorde con su funcionalidad (RAVE, 2008). De igual manera, que se contemple su sostenibilidad y continuidad en el tiempo, para que cumplan los objetivos de la responsabilidad social y buen gobierno corporativo, para que el erario público sea aprovechado de manera óptima, sirviendo lo contratado al desarrollo con justicia social (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2006. Exp. 14287). Así, las entidades públicas que contratan, aparte de cumplir con la ley, lo harán dentro de estándares de calidad, planeación estratégica, normas internacionales de contabilidad e información financiera, buen gobierno de las agencias públicas, para que se minimicen los problemas de clientelismo y corrupción que históricamente han afectado la contratación pública (Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 5 de junio de 2008. Rad. 15001233100019880843101-8031).

En este orden, la planeación de la obra pública también implica el pleno cumplimiento del objeto contractual, el correcto desarrollo de la obra, entendiendo que la misma no solo se agota con su entrega, sino que debe ser dada al servicio en condiciones óptimas para el mismo, por lo que la planeación, necesariamente vincula las etapas precontractual, contractual y también la poscontractual. Esta afirmación parte del sentido material del contrato de obra, ceñido al principio de la realidad, en consideración al bien jurídico del desarrollo y bienestar social, que de manera reiterada ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado cuando refiere que las obras contratadas deben ejecutarse de calidad, con diligencia, entregarse terminadas y con plena funcionalidad, además con una proyección a corto, mediano y largo plazo que permita su sostenibilidad financiera, su mantenimiento preventivo y correctivo, su empatía con otras obras existentes o previstas y su sustentabilidad, en términos del medio ambiente. Solo así, se podría entender que la contratación sirvió para la solución de una necesidad a cargo del Estado. Concebir la planeación



de otra manera es desconocer que el fundamento de la contratación estatal es la atención de los fines y finalidades del Estado, establecidos constitucionalmente (art. 2 de la Constitución Política de Colombia) y se limitaría solo al análisis para la validación de un procedimiento jurídico, en el cual se deben cumplir unas etapas o procedimientos que, por sí mismos, no satisfacen necesidad alguna, sino que son herramientas para que el operador administrativo realice su función.

Esto plantea un reto para la planeación como principio de la contratación estatal, y es que el concepto pase de ser un principio enunciado jurídicamente y descrito someramente en el ordenamiento, para que se transforme en un instrumento más técnico y por ende eficiente, que permita aplicar al cumplimiento de la ley, un protocolo o manual técnico de lo que debe ser la planeación en materia de contratación pública. En dicho manual han de considerarse las tres etapas ya enunciadas, pero al mismo tiempo, corroborarse en la obra ejecutada, que cumple plenamente con el objeto contractual y con su justificación de orden social, en términos de desarrollo y bienestar para la comunidad, para hacer obras que impliquen la apertura de la democracia a la participación en la dinámica social y económica, sobre todo para los estratos de la sociedad que tradicionalmente han quedado excluidos del desarrollo (RICO, 2008).

En consideración a lo expuesto, la planeación en materia de contratación pública es la acción técnica y legal para contratar, entendiendo la planeación del negocio jurídico y agotamiento del proceso de selección, como elementos del trámite para llegar a la contratación, y también es la acción de administrar el cumplimiento de obras públicas que se puedan costear, realizar, mantener y cuyo costo/beneficio implique soluciones a problemas físicos y sociales que redunden en el desarrollo de las comunidades y la inclusión social de quienes han estado históricamente en lo marginal (CUÉLLAR, 2010).

El énfasis en el costo/beneficio de las obras en una visión planificada para que aspectos como los impuestos de valorización respecto a las obras desarrolladas no sean reaccionarios al impulso del desarrollo económico social, que se le quiere dar a las comunidades beneficiadas por las obras. Debe considerarse una falla de planeación hacer obras que la comunidad no pueda sustentar y mantener una vez terminadas, por su costo a corto y mediano plazo. Así, la sociedad gana en competitividad para enfrentar los retos de la globalización y la influencia de lo externo, en lo local, regional y nacional.

Por ende, la planeación en la contratación de obras públicas no puede limitarse a los estudios previos o aquellas medidas que tienen una función de prevención. Esa idea de que planear es como anticiparse al futuro es un error, porque saca la planeación de la esfera científica y técnica y la deja a un limbo de suerte, de disposición, de acciones sin objetivo y sin un alcance de ejecución y control, sin posibilidades de gestión continua, de parametrización de medidas, de prospectiva tecnológica en términos de crear, según las necesidades, manuales y protocolos de desarrollo técnico.

A continuación se trabajarán los elementos que el constituyente y el legislador han dispuesto en materia de planeación en el ordenamiento jurídico y que aplican a la contratación estatal de obras en Colombia, para ir corroborando paso a paso, las limitaciones de la planeación en estricto sentido jurídico y, por ende, la necesidad de asumir la planeación como un conjunto de acciones aplicadas a la contratación y desarrollo de las obras públicas, que son un sistema complejo, que exige el concurso de un enfoque interdisciplinario y el paso de la enunciación legal, al desarrollo y aplicación técnica.

### 3. LA PLANEACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

La lectura del texto constitucional permite evidenciar que en el Estado colombiano, el concepto de planeación se haga presente como principio que irradia no solo el cumplimiento de las funciones a cargo del Estado, sino que permite la optimización en el desarrollo de las labores, y se encuentra presente en diversos aspectos de la vida de los administrados, a través de normas que hacen parte de la libertad económica, de la estructura y organización de la administración y en materia de contratación estatal, a través de la aplicación de los principios que guían el cumplimiento de la función administrativa. Estos principios parten del principio de legalidad, delimitan el contenido del debido proceso y sirven de marco para el desarrollo de diferentes actividades, tales como la planificación de los negocios, que son la herramienta para la concreción de planes y proyectos previamente elaborados.

De acuerdo con el Consejo de Estado (Consejo de Estado Sec. 3ª sub. Sec. C Sentencia de febrero 1 de 2012 exp. 22464), en el texto constitucional se infieren algunos elementos de planeación en la contratación pública a partir de los artículos 29, 209, 334, 339 y 341. En este sentido, lo expuesto en el artículo 209 de la Constitución Política implica entender la planeación como un tema atinente y transversal a la administración y funciones públicas, que hace parte del contenido de cada uno de los principios allí enunciados y de manera directa se relaciona con la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad.

No se limita con exclusividad a la contratación pública o a las obras públicas, pero su aplicación es indispensable para el correcto ejercicio de la función administrativa; en este orden, teniendo en cuenta que la actividad contractual del Estado hace parte del ejercicio de la actividad administrativa, es esencial la aplicación de los principios constitucionales en su desarrollo, los cuales traen inmersa la planeación en cada uno de ellos.

La planeación en contratación pública está relacionada con cuatro de esos principios: i) de eficacia para que las obras contratadas se ejecuten y pongan en pleno funcionamiento; ii) de economía, visto como la forma de aprovechar

al máximo los recursos disponibles; iii) celeridad, en el sentido que las obras se realicen en el tiempo justo y iv) publicidad, para que las obras contratadas puedan ser seguidas por los ciudadanos y los procesos de selección, adjudicación y contratación se estructuren y perfeccionen de forma clara y abierta a la veeduría ciudadana. Estos aspectos para la contratación estatal se concretan en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, que corresponden a los principios de transparencia, economía y responsabilidad. De otra parte, el artículo 209 constitucional, cuando invoca los principios de descentralización, delegación y desconcentración de funciones, faculta a las entidades públicas para que ejerzan autónomamente su gestión y gobierno de unidad orgánica, acatando la Constitución y la ley; para que ejecuten sus propios presupuestos y cumplan con sus planes de desarrollo, contratando las obras que requieran, para el desarrollo de su misión y función administrativa, acorde con el ordenamiento.

La invocación a que las entidades de control y quienes ejecutan administrativamente los presupuestos trabajen de manera organizada para que sus actuaciones se cumplan, les imprime cierto dinamismo, que puede ser descrito en términos de políticas, estrategias, planes, objetivos, proyectos, acciones, procesos, procedimientos, actividades y tareas, que deben ser administradas, planeadas, controladas, evaluadas en su costo/beneficio, corregidas, presupuestadas, contable y financieramente ejecutadas para que estén acordes con los fines del Estado.

La introducción del mecanismo de control interno, para evaluar e intervenir en la actuación pública, en la administración pública y en la contratación pública, parte del ordenamiento que está dispuesto desde la misma Constitución, en la que señala que la función pública en su ejercicio debe ser planificada para que las autoridades administrativas coordinen sus actuaciones con base en el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Por eso, el artículo comentado termina expresando que la administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley, toda vez que no puede haber un control interno eficiente si no obra sobre marcos de planeación, tanto del control mismo, como de su objeto, que lo integran las acciones, contratos, obras, funciones y el personal sujeto de control interno, como parte de una estrategia de buen gobierno al interior de las entidades públicas.

A su vez, el artículo Constitucional 334 alude al principio de racionalidad, de la función pública en materia de administración de los recursos públicos. La racionalidad (SCHMIDT, 2010) es la toma de decisiones desde una perspectiva de medio a fin, para lo cual, dado un propósito, se toman los cálculos y provisiones necesarias para alcanzarlo. Este artículo contempla que la función pública en materia económica y de administración de los recursos debe obrar de manera prudente, metodológica, planificada, bajo principios científicos y técnicos, con apoyo tecnológico, para que los recursos que administra sean optimizados y alcancen su mayor rendimiento. Claramente, hace alusión a la

planeación, lo que sucede es que la define como racionalización de la función de administrar lo público.

Por su parte, el artículo 339 de la Constitución Política, en un enfoque sistémico, señala la existencia de un Plan de Desarrollo Nacional, que no puede ejecutarse en detrimento o desconociendo los planes de desarrollo a nivel local. Exhorta hacia una sinergia estratégica entre las entidades territoriales específicas y las entidades públicas de orden nacional. Pero lo que más atañe a la planeación, es que este artículo constitucional establece las coordenadas de una matriz de planeación al integrar las obras a realizar, con el tiempo de ejecución, los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos centrales, las estrategias a ejecutar, la financiación proyectada, los objetivos a largo, mediano y corto plazo, definiendo propósitos, metas, prioridades de la acción estatal y objetivos específicos.

Por lo tanto, las políticas públicas en materia económica, social y ambiental no podrían ser políticas independientes o ruedas sueltas, sino insertas en el Plan Nacional de Desarrollo, al que le corresponde ejercitar al máximo la planeación, como ciencia y técnica, que permite administrar los principales recursos a ejecutar, bien sean financieros, económicos, humanos, físicos, de información y de conocimiento. Todo este sistema integrado de planeación tiene como objetivo permitir la realización de la función pública con base en la Constitución y la ley, dando un manejo óptimo a los recursos y cumpliéndoles a las comunidades, con la realización de obras prioritarias.

Acorde con lo anterior, la Planeación, como principio, es una necesidad integral para cumplir las metas del Estado, que se contemplan en los artículos 340 y 341 de la Carta Política. El artículo 340 constitucional menciona la conformación del Sistema Nacional de Planeación estructurado a partir del Consejo Nacional de Planeación y los respectivos Consejos Territoriales de Planeación, en los cuales tienen representantes las entidades territoriales, a partir de la concreción que da el artículo 341.

#### 4. PLANEACIÓN EN LA REGULACIÓN LEGAL Y REGLAMENTARIA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

En la exposición de motivos de la Ley 80 de 1993 no se usa la palabra planeación. La referencia a los principios de economía, eficacia y transparencia en la contratación pública se refleja en el acápite VII de la exposición de motivos, denominado *Aspectos Generales de la Selección Objetiva*. Allí se trata la importancia del proceso de selección del contratista para el logro del objeto contractual, lo cual debe hacerse con sentido técnico y legal, asegurando el recurso económico del Estado, que tutela el interés público de la comunidad, que en últimas es la que recibe el beneficio o perjuicio de la obra contratada (Congreso de la República. Exposición de Motivos Ley 80 de 1993).

No obstante, el artículo 25 de esta ley, al ocuparse del principio de economía, contempla en el numeral 12 que para efectos de contratar, las entidades públicas tienen la obligación de contar con estudios y documentos que les servirán de base para definir el objeto contractual, los términos de la obra, su costo y las exigencias de idoneidad técnica, así como las garantías que pedirá a los proponentes, para seleccionar la mejor oferta. Esta norma fue modificada por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, que bajo la denominación *Maduración de proyectos*, impone como mandato imperativo para las entidades del Estado, cumplir previamente las exigencias internas necesarias para concretar la necesidad y la procedencia de la contratación como mecanismo idóneo para su solución, definiendo la existencia de recursos económicos para atender el contrato. Además, en el análisis previo se debe establecer cuáles serán los impactos económico, social y ambiental de la obra a realizar, hecho que es muy importante, porque toma la obra en un contexto de ejecución técnica y la vincula como proyecto, al cumplimiento de unas metas establecidas previamente en unos planes.

El artículo 26 de la Ley 80 de 1993 enuncia el Principio de Responsabilidad en la contratación pública, integrando de manera implícita a su contenido y desarrollo, la planeación objetiva, señalando que la actuación responsable de los partícipes en el proceso contractual se cumple cuando la contratación atiende los fines de la Constitución y la ley, y la obras sirven a la realización de la función pública que debe satisfacer necesidades de la comunidad, como medio para mejorar su calidad de vida y posibilita su desarrollo.

En el numeral tercero del mencionado artículo 26 se alude a la planeación en la etapa precontractual, señalando que previo a la contratación de una obra pública, debe tenerse pleno conocimiento de lo que se necesita y de los recursos con que se cuenta para garantizar que efectivamente el objeto a contratar suple una carencia. Esta norma se complementa con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007, que impone el deber de publicar con el pre-pliego, los estudios previos que dan origen a la decisión de contratar, resaltando que "...la información publicada debe ser veraz, responsable, ecuaníme, eficiente y oportuna", de donde se colige el deber para la administración, de establecer objetivamente cuál es la necesidad y cómo dar solución a la misma. Esto pone en evidencia que la necesidad no se suple con la celebración del contrato, sino con el logro en condiciones de calidad y oportunidad del bien o servicio que se espera recibir, por lo que se estima que la planeación debe ser integral y dinámica para que abarque hasta ese momento.

Sobre el tema de riesgos, se cuenta como guía de trabajo con el Documento Conpes 3714 de 1 de diciembre de 2011 "Del riesgo Previsible en el Marco de la Política de Contratación Pública" y con el Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación, expedido por Colombia Compra Eficiente, que apoyan a la administración en el manejo del riesgo que puede surgir desde la etapa de planeación del negocio hasta la terminación del

plazo pactado, la liquidación del contrato y el vencimiento de las garantías de calidad o la disposición final del bien, dejando de lado no solo la tipificación, estimación y asignación del riesgo que pueda afectar el equilibrio económico del contrato, para adentrarse en el contexto de solución a la necesidad que se pretende satisfacer.

Lo anterior se suma a la perspectiva del artículo 5° de la norma en cita, que modificó el concepto de selección objetiva plasmado en el artículo 29 de la Ley 80 de 1993, para considerarla como la que se hace sobre la oferta que dé mayores ventajas en la relación costo/beneficio, buscando optimizar recursos, obtener más con menos, lograr que las obras contratadas tengan funcionalidad, continuidad, perdurabilidad, mantenimiento preventivo y correctivo, que se garantice su estabilidad funcional, su durabilidad y contar con opciones de mejoramiento y sostenimiento. Todas estas son actividades asociadas a la planeación en función de la necesidad, que no están de manera explícita en estos dos artículos de la ley en cuestión.

Con la expedición de la Ley 1474 de 2011, "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública", se establecieron medidas de lucha contra la corrupción en la contratación estatal en Colombia. Se entiende que la corrupción es un fenómeno dinámico de carácter internacional, que impone el deber a todos los Estados de buscar mecanismos para combatir este flagelo de grandes proporciones para la sociedad. En ello están comprometidos los países que han adherido a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por Colombia mediante la Ley 970 de 2005. Esta norma, en materia de contratación estatal, toca temas como el régimen de inhabilidades, la responsabilidad fiscal y disciplinaria que asiste a los asesores, supervisores e interventores, la maduración de proyectos, el debido proceso en materia sancionatoria contractual, el manejo de anticipos y la creación de tipos penales, entre otros.

En el artículo 68 de la norma en cita trata de las funciones de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y le asigna en el literal b), la función de realizar informes producto de evaluar los planes, políticas y programas atinentes a la lucha anticorrupción, lo cual no puede ser llevado a la práctica de manera especulativa, sino que requiere de un examen objetivo a la contratación pública en general, identificando los casos en los que se han presentado anomalías para estudiarlas científicamente y saber sus causas, lo cual requiere evaluar los métodos aplicados de planeación en las fases precontractual, contractual y poscontractual de las obras públicas.

Pero el literal que claramente considera de forma implícita la planeación es el e), toda vez que le asigna a la citada Comisión el deber de seguimiento a las medidas adoptadas en la norma, para mejorar la gestión pública en los diferentes aspectos, entre otros, en el de la contratación estatal. Se establece allí que es preciso examinar la llamada apertura democrática de la administración

pública; medir estadísticamente el acceso a la información pública en materia contractual, la publicación en medios masivos y los servicios de atención al ciudadano, entre los que se concibe la veeduría ciudadana en el desarrollo y cumplimiento de las obras públicas. Al respecto es importante anotar que ninguna de esas funciones puede llevarse a cabo sin evaluar la planeación aplicada en cada caso de contratación pública en los ítems referidos. A ello se suma lo dispuesto en el literal d) del artículo 72, que describe y enumera las funciones que le corresponden al Programa Presidencial de modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción en el que se habla de mecanismos y herramientas diseñados para el fortalecimiento institucional y la participación de los ciudadanos en el control social, para el desarrollo de una cultura de moralidad en el manejo de lo público y en la contratación pública, actividades que deben partir de examinar con lupa las fallas de planeación que se han cometido, bien sea por omisión o con dolo y crear, al mismo tiempo, mecanismos de planeación que permitan el control y la prevención de actos de corrupción y de negligencia en materia de contratación, en la administración pública.

En los artículos 82 al 96 se plantean aspectos relacionados con el control a la ejecución de los contratos, por medio de los supervisores e interventores, señalando de manera expresa sus funciones, en términos de un trabajo experto que coadyuve a que los administradores, gerentes, representantes legales del Estado, contraten y vigilen el desarrollo de las obras de manera técnica, buscando que cada contrato solucione la necesidad para la cual fue concebido. Debe tenerse en cuenta la precisión del párrafo del artículo 85 de la Ley 1474 de 2011, en el que se establece que "...Para la ejecución de los contratos de interventoría es obligatoria la constitución y garantía de cumplimiento hasta por el mismo término de la garantía de estabilidad del contrato principal...".

De otra parte, atendiendo la reciente expedición del Decreto 1510 de 17 de julio de 2013, "Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública", se debe resaltar que esta norma no reglamenta el estatuto de contratación, como lo indicaba el Decreto 734 de 2012, sino el sistema de compras y contratación pública, sin que por ello se deje de lado la aplicación de los principios rectores de la actividad administrativa contractual.

Revisado el Decreto 1510 de 2013, no se encuentra la definición de planeación, pero se posiciona en un marco conceptual, en el que se reglamentan deberes como el de presentar el plan anual de adquisiciones, la elaboración de estudios del sector, el cumplimiento de procesos de planeación, contratación y ejecución, atendiendo el criterio de que planear es anticipar lo que va a suceder, o simplemente prevenir problemas del contrato y omitiendo que este es una herramienta al servicio de los fines del Estado, para procurar la materialización de la solución a una necesidad.

Estimamos que este decreto, al definir el proceso de contratación como el conjunto de acciones divididas en actos y actividades, pone en un sentido lineal de sucesión una serie de acciones a cumplir por una entidad estatal

cuando desea contratar. Dichas acciones abarcan desde la etapa de planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad, mantenimiento y todas las demás condiciones de disposición final, que tengan como objeto la recuperación del medio ambiente, lo cual de alguna manera contempla la valoración que debe tener la entidad frente al cumplimiento de obligaciones poscontractuales por parte del contratista.

Ahora bien, llama la atención el contenido de los artículos 4, 5, 6, y 7 de la norma en cita, que aluden al "Plan Anual de Adquisiciones", definido en el artículo 3 del Decreto 1510 de 2013 como "...un instrumento de planeación contractual que las entidades estatales deben diligenciar y actualizar en los términos del presente decreto...", el cual debe ser publicado a más tardar el 31 de enero de cada anualidad, pero que no es obligatorio en su cumplimiento y que se debe actualizar por lo menos una vez durante su vigencia, cuando: "i) haya ajustes en los cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de los recursos, ii) para incluir nuevas obras, bienes y/o servicios; iii) excluir obras, bienes y/o servicios; o iv) modificar el presupuesto anual de adquisiciones" (art. 7 Decreto 1510 de 2013), por lo que la obligatoriedad del Plan de Contratación está en entredicho, pues es deber su actualización mínimo una vez y por causas que permiten cualquier situación. En ese orden, la tensión entre la obligatoriedad del plan y su flexibilidad, claramente fue solucionada en favor de una amplia flexibilidad, que afecta sin lugar a duda el principio de planeación (GÓMEZ LEE, 2013).

No se puede desconocer que a partir de la función de creación de documentos estandarizados, de guías y de manuales a cargo de Colombia Compra Eficiente, se está avanzando sobre la consolidación de un criterio que busca encontrar soluciones a las necesidades de cada una de las entidades, generando instrumentos que sirven de herramienta para fortalecer la planeación de la actividad administrativa contractual. Por tal razón, estimamos que estos manuales son un avance para facilitar la planeación con eficacia y eficiencia de las decisiones, ratificando, así, nuestra posición inicial frente a que la planeación abarca más allá de la preparación del contrato, porque está presente en todas las etapas del desarrollo de la obra, lo cual implica la entrega de la obra, la atención a la carga ambiental, el cumplimiento de las garantías, sin desconocer que cada una de estas actividades también reviste planeación. Ahora bien, esta norma exige que en el estudio previo quede la evidencia sobre el análisis del sector al cual pertenece el contrato (art. 15 Decreto 1510) desde una perspectiva legal, técnica, comercial, financiera y organizacional, apoyando el concepto de planeación dinámica porque exige a la entidad conocer de manera ordenada el entorno del futuro contrato, para precaver situaciones y posibilitar soluciones, ante eventos que tengan incidencia en el resultado del objeto contractual.

De acuerdo con la Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", se tiene que los principios rectores de la planeación



a nivel estatal son: a) autonomía, b) ordenación de competencias, c) coordinación, d) consistencia, e) prioridad del gasto público social, f) continuidad, g) participación, h) sustentabilidad ambiental, i) desarrollo armónico de las regiones, j) *proceso de planeación*, k) eficiencia, l) viabilidad, m) coherencia y n) conformación de los planes de desarrollo. Estos principios son aplicables en contratación pública a todas las formas y a todas las entidades del Estado, que al contratar obras de impacto social, con el objetivo de brindar bienestar a la Nación y al desarrollo del país, deben cuidar las finanzas públicas, haciendo los estudios previos necesarios para contratar lo necesario, sacando el máximo rendimiento por medio de análisis contables y financieros; teniendo prospectiva de presupuestos; determinando el costo/benéfico de manera técnica; estableciendo científicamente la factibilidad de las obras, su desarrollo y sustentación a corto, mediano y largo plazo y su impacto en la comunidad y el medio ambiente, para obtener obras que puedan ser sostenidas por un tiempo suficiente que amerite la inversión del Estado. Todo lo anterior, bajo criterios de atender lo prioritario, evitando obras suntuarias, inconclusas o denominadas coloquialmente como "elefantes blancos", y además pondrá como base del sistema de contratación pública la defensa de los recursos naturales, la cultura nacional, la diversidad biocultural en condiciones de equidad y armonía social, atendiendo las necesidades de la población más vulnerable.

Se basará en un seguimiento técnico precontractual, contractual y postcontractual que garantice que las obras cumplan con mínimos de eficiencia y calidad para que el gasto público sea una inversión y no un despilfarro, dentro de marcos de legalidad, transparencia, publicidad y lucha contra la corrupción, evitando el detrimento patrimonial del Estado y el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos y particulares.

Pero, como ya hemos anotado, no se aprecian mecanismos aplicables dentro en un concepto de planeación dinámica, como por ejemplo la inclusión de cláusulas de mejora progresiva de la calidad, tal vez por un poco de temor a que los mismos, a cambio de ser valorados y aprovechados en favor de la ejecución de los contratos para que estén ajustados a las reales necesidades de la comunidad, se usen de manera arbitraria, para la satisfacción de lucros personales, desconociendo el papel de colaborador del Estado que le asiste al contratista.

## 5. POSICIONES DOCTRINALES SOBRE LA PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

A nivel doctrinal, algunos tratadistas de contratación pública (GÓMEZ, 2011) y de los contratos de obra pública (CUELLO, 2009) suelen escribir para un público académico (RODRÍGUEZ, 1996) pues en general son textos que se convierten en libros de enseñanza en las universidades donde hay facultades de Derecho

(ATEHORTÚA, HERNÁNDEZ y OSPINA, 2010) y en ellos no se pasa por alto el tema de la planeación en materia de contratación (BETANCUR, 1995), pero su trabajo se centra en integrar la planeación con la legalidad (BENAVIDES, 2009), ocupándose fundamentalmente en que su interpretación esté ajustada a Derecho, teniendo como referente la casuística judicial, la Constitución Política (PINO, 2005) y como línea de interpretación la jurisprudencia (GONZÁLEZ, 1990), pero el fondo del análisis es la ley en materia de contratación pública, principalmente la Ley 80 de 1993 (DÁVILA, 2003) y la diversidad de transformaciones legislativas que se han tenido en los últimos 10 años (MATALLANA, 2009).

Se trata de una visión cerrada en el marco dogmático del Derecho (MURILLO, 2009) que no trasciende el tema de la planeación del campo jurídico (MUTIS, 2009) para involucrarla en campos técnicos, como las matemáticas financieras, la ingeniería de procesos, la planeación estratégica y la administración basada en gestión y aseguramiento de la calidad.

Son temas por excelencia de los tratadistas en contratación pública, "los estudios previos" (CUÉLLAR, 2010) y la "selección objetiva" (MOLANO, 2009), pero por lo general no suelen detenerse en el tema de la planeación (DNP, 2002) en materia de contratación estatal y se centran en las formas de selección de proponentes (SAFAR, 2009). De igual forma, se ocupan de los tipos de contratos, como de las diferentes formas de nulidad, haciendo análisis de los casos de caducidad y de terminación unilateral de contratos de obra pública y aportando esquemas analíticos para hacer la comparación entre la liquidación de un contrato en el que se ha cumplido con el objeto contratado y otros en los que no se ha logrado el objetivo, pues unas veces la causa y la responsabilidad proviene del Estado y en otras, de los particulares.

De igual forma, se aprecian algunos análisis en los que se examina la pérdida de autoridad y soberanía del Estado frente al corporativismo privado, en caso de contratación estatal, refiriendo una discusión del orden político enmarcada por lo jurídico en contratación pública y de asumir que la idea de neoliberalismo y globalización significa el debilitamiento del estado constitucional democrático por las fuerzas del mercado y el control que ejerce el cuarto poder, los medios de comunicación, sobre las decisiones públicas y la formación emergente de una razón pública de Estado cada vez más débil y menos legítima, en una sociedad que ha aprendido a ser escéptica en términos de la soberanía, la legalidad y la legitimidad del Estado (MUÑOZ, 2004).

La doctrina tiene como referente al juez natural del tema que corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa (BENAVIDES, 2007), al Consejo de Estado y a ellos se suman los análisis enfocados a considerar las formas no litigiosas de resolución de controversias a partir de los mecanismos alternativos, como el arbitraje y la conciliación (DEL CASTILLO, 2008).

Además de todo el amplio tema que se desprende de la contratación pública (RICO, 2008), se alude a la responsabilidad administrativa (RAVE, 2008), civil, penal y a la intervención de los organismos de control y el sistema dis-

ciplinario (ROA, 2008), así como a la responsabilidad contractual del Estado (VIDAL, 1987) y la relación entre el contrato estatal y el Derecho privado (RODRÍGUEZ, 1983). Esos son los temas centrales del debate jurídico en torno a la contratación estatal.

Sin embargo, es posible que toda esta situación sea mitigada, en la medida en que se preparen los profesionales y los responsables de la contratación Estado, para que adquieran un mejor conocimiento y eleven su criterio, respecto a la planeación de la actividad contractual pública, en un marco de eficiencia de la administración pública, lo cual, evidentemente, no se puede lograr de manera aislada y sin un referente normativo, que permita, bajo la legitimidad y la legalidad del Estado de Derecho, hacer construcciones integrales para que se analice la actividad administrativa a manera de un sistema. Esto supone un mayor conocimiento del Estado, de los planes y proyectos que se tienen y de la forma como a partir de la posición de cada una de las entidades estatales, como estructura, colaboren en la construcción de un país que tienda a la solución integral de las necesidades de los administrados.

Por último, en un contexto más amplio surge una doctrina de la Organización de Estados Americanos, OEA, que ha desarrollado una directriz para orientar la aplicación de elementos de planeación en la contratación pública en los Estados miembros (PONCE, 2013). Busca que a nivel interdependiente cada Estado cuente con sus propias normas de planeación pero que sean homologables en los negocios y contratos internacionales entre países miembros de la OEA. Considera esta doctrina que la planeación en términos de contratación pública debe dar cuenta de los objetivos de la obra, los componentes estratégicos de planificación del presupuesto y formas de financiación a corto, mediano y largo plazo, que tendrá en cuenta el trámite legal de aprobación y ejecución presupuestaria, los mecanismos en las etapas de desarrollo del contrato y el control eficaz en el cumplimiento de las obras, para lo cual es indispensable tener claro qué es lo que se pretende con la licitación y cuáles son las metas y objetivos de la contratación (COREA, 2002).

## 6. APROXIMACIÓN JURISPRUDENCIAL

### 6.1 JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL - PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL

Los principios de planeación, selección objetiva y libre concurrencia son los pilares de la contratación estatal, pues la finalidad de la contratación pública es el bien común, y para llegar a él en materia contractual es necesario que medien unos principios que se conocen como elementos indicadores de gestión y control de calidad, que hoy aplican en todos los campos de la actividad humana (Sentencia C-300 de 2012). En este orden, si bien es cierto que el principio

de planeación la Corte lo asocia a la etapa precontractual como lo hacen los otros jueces, entre ellos el Consejo de Estado, que parten de concebir que es en los estudios previos en los que se determina qué se puede contratar, señalando el objeto, y las obligaciones mutuas con base en la necesidad definida previamente, atendiendo las preguntas: ¿qué?, ¿por qué se necesita? y ¿cuánto cuesta? El principio de selección objetiva significa que se otorga el contrato al mejor postor para el interés público, en término costo/beneficio y garantías; por libre concurrencia, entendiéndose que no hay privilegios ni clientelas para la adjudicación de contratos. Al ser estos dos elementos los pilares de la contratación estatal, significa que todos los problemas de la contratación pública se fundan en que alguno o todos los principios no son acatados debidamente por los partícipes en la contratación pública (Decreto 1510 de 2013, art. 2), respecto a las obras públicas. Por lo tanto, crear un manual de contratación pública que técnicamente protocolice estos principios por modalidades de contratación pública es una necesidad, que en una perspectiva interdisciplinaria integral es factible de hacerse pero que necesita de ingenieros de procesos con conocimientos jurídicos y de metodología de proyectos asociada a la contratación pública y el seguimiento al desarrollo de las obras en todas sus etapas.

Para la Corte Constitucional (Sentencia C-713/09), la legitimidad del Estado Social de Derecho y su soberanía consisten, desde la perspectiva de la actividad administrativa de contratación, en que desde las entidades públicas se desarrollen las obras públicas que permitan al Estado cumplir con su función en términos objetivos, siendo un posibilitador del desarrollo humano y social dentro de un control del territorio y salvaguardando los recursos naturales no renovables como base de la seguridad vital de la población y su prospectiva futura.

## 6.2 JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO - PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN EL CONTRATO DE OBRA

Teniendo en cuenta que el juez natural de los contratos estatales es la jurisdicción contencioso administrativa (art. 75 de la Ley 80 de 1993) y que en ella el Consejo de Estado actúa como órgano de cierre, se encuentra copioso material que permite afirmar que en la jurisprudencia contencioso administrativa la planeación es un concepto en construcción, en el que se muestra como uno de los principios jurídicos de la contratación pública. Al respecto, algunos de los textos jurisprudenciales consultados preliminarmente, denotan los aspectos nucleares del desarrollo del tema, señalando entre otros que la planeación es un principio, que orienta la actividad administrativa de contratación pública, con la finalidad de lograr eficacia y eficiencia en la misma, resaltando que una indebida planeación afecta de manera especial la ejecución contractual. Esto confirma que la planeación no es una actividad estática que se agota con

la celebración del negocio jurídico, sino que está inmersa tanto en la etapa previa, como en la ejecución del contrato.

En este orden, el Consejo de Estado ha sido enfático en que la importancia y pertinencia de la aplicación de los principios de la contratación estatal radica en que estos son medios adecuados para el cumplimiento de logros y objetivos con eficiencia y eficacia, puntualizando en que cuando falla la realización de una obra pública, debe considerarse como causa probable la ocurrencia de fallas en la planeación o la ausencia de planeación.

Las funciones de control y vigilancia atribuidas por ley a los supervisores e interventores los ubica en un punto medio entre la entidad y el contratista, con un alto grado de responsabilidad, no solo para el seguimiento del contrato, sino para la adopción de medidas por parte de la entidad, basadas en los informes que le sean puestos en conocimiento, por quien ejerce en su nombre, funciones de vigilancia y control de los recursos públicos (Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2003).

Parte de la planeación del contrato de obra pública es definir con qué recursos presentes y futuros se cuenta, para hacerla y sustentarla, considerando que la valoración precisa solo puede hacerse de forma objetiva cuando la misma ya está concluida y a punto de cumplir con la función pública proyectada, según lo plantea la jurisprudencia. Esto parte del criterio de que las obras se terminan en la realidad cuando están hechas y no cuando lo establece un contrato. Ello sería lo ideal, pero en este sentido, un contrato puede ser modificado las veces que sea necesario si el objetivo fundamental es que la obra se haga; sin embargo, es un claro síntoma de falla o ausencia de planeación, de error en los estudios proyectados y de factibilidad, que la obra se inicie y de manera indefinida se realicen, sin control, adiciones presupuestales, de plazos para ejecutar, dilatando así los términos para realizarla. Esto se presta para la corrupción y que falle la administración en el cumplimiento de sus funciones respecto a la administración de los recursos y genera una barrera para brindar bienestar a las comunidades que son finalmente las que reciben la acción del Estado en materia de contratación pública. Así las cosas, es claro que la planeación no solo se presenta en la etapa precontractual, sino en la ejecución y con posterioridad a la entrega de la obra.

De otra parte, en contratación de obra, la modalidad de administración delegada es quizás una de las formas que más demanda planeación, para que opere como mecanismo de prevención y evite llegar a instancias de incumplimiento y caducidad contractual. Por eso, esta modalidad contractual no exime a la administración pública de responder por las fallas en las obras y por los daños colaterales que ellas causen, siendo fundamental la planeación para evitar el detrimento patrimonial del Estado al tener que responder en acciones de reparación directa. Motivo por el cual, la selección objetiva se convierte en un principio fundamental de la contratación y es aliado de la planeación, para

que sean los contratistas que presenten la mejor propuesta, quienes realicen las obras que contrata el Estado.

Ahora bien, en los eventos litigiosos derivados de la actividad contractual, la planeación es un factor que sirve para la defensa jurídica del Estado (Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo sección tercera subsección C 7 de marzo de 2011 Radicación n.º 25000232600019970463801-20683). Toda vez que si se comprueba que la entidad contaba con un plan de obra y dispuso la partida presupuestal, aportó los estudios previos, los planos, la documentación para definir técnicamente los requerimientos a contratar e hizo la correspondiente apertura del proceso licitatorio, y se da por comprobado que cumplió con todas las exigencias en materia de planeación, es posible que sirva para la exoneración de responsabilidad desde el punto de vista jurídico formal, cuando el funcionario demuestra que su actuar fue *ajustado a Derecho*, pero en términos objetivos, el análisis deviene en más sencillo, pues basta con verificar *in situ* si las obras existen y si están funcionando, de manera adecuada con base en el objetivo propuesto al momento de su contratación.

Con respecto a la validez del contrato estatal, cuando se afecta el principio de planeación, el Consejo de Estado, en reciente pronunciamiento (Consejo de Estado Sección Tercera Subsección C. Bogotá D.C, veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013). Radicación n.º 68001-23-15-000-1998-01743-01-27315), analizó un caso en el que declaró la nulidad absoluta del contrato y condenó al contratista a la devolución del anticipo debidamente actualizado. En la sentencia, se estudió la incidencia del principio de planeación, frente a la validez del contrato, para lo cual se retomaron los elementos característicos de cómo concibe la planeación el Consejo de Estado en materia de obras públicas, los cuales define en el deber de diseño para que su objeto y costo tenga como finalidad el bien común, que racionalice la función pública, conllevando unos aspectos técnicos que no pueden ser acotados por la definición jurídica ni por la ley coactiva. La planeación en términos de contratación pública no solo es una garantía de legalidad sino también un medio de realización efectiva de las obras necesarias para la comunidad con optimización de los recursos, lo que entra en la esfera de las ciencias de la administración y las ingenierías aplicadas al manejo de los recursos públicos. Concluye el Consejo de Estado que la planeación se convierte en marco jurídico de la contratación pública cuando se asume como requisito legal para contratar y al mismo tiempo es el medio que posibilita que las obras se realicen desde el mandato del contrato como ley para contratantes y contratistas. Acepta que el énfasis de la planeación está en la etapa previa a la celebración del contrato, en los estudios previos, planos, diseños, proyecciones que permitan definir los términos de referencia de la contratación, la determinación técnica, económica, financiera, legal, política, social, ecológica del objeto del contrato. Al respecto estimamos que persiste una limitación a la planeación, porque solo se planeta en una etapa precontractual y de celebración del contrato pero se descuida el desarrollo de

la obra, su entrega a satisfacción y la garantía que debe ser parte de los términos contractuales como medio para defender los recursos públicos y el bienestar social de la comunidad objetiva que es la finalidad de la obra pública, pues no se puede concebir como adecuada planeación, si durante el desarrollo de una obra se evidencian errores en diseño, y los mismos no se puedan corregir en aras de lograr la satisfacción del objeto contratado.

## 7. ALGUNOS EJEMPLOS QUE DEMUESTRAN FALENCIAS EN LA PLANEACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL DE OBRA

La hipótesis queda demostrada con algunos ejemplos de obras que cumpliendo con los mínimos de planeación precontractual no llegaron a feliz término o su realización no tuvo en cuenta los requerimientos técnicos, financieros, sociales y ecológicos para su sostenibilidad. Los casos que a continuación se relacionan sirvieron como parte de la motivación para los debates surgidos en el Congreso de Colombia y que dieron forma al actual régimen de regalías, Acto legislativo 05 de 2011, que modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política. Esta modificación constitucional se fundamentó en que muchos de los municipios que recibían ingresos considerables hicieron gastos sin control y contrataron obras que en muchos casos nunca pudieron operar o que haciéndolo duraron muy poco tiempo al servicio por múltiples razones, causadas por estudios incompletos o mal enfocados, cálculos presupuestales que no tuvieron en cuenta aspectos básicos de planeación técnica y hubo casos claros de carencia de administración, de control, de evaluación, de corrección y ajuste de los planes en el desarrollo de la obra pública.

- a. **Planta procesadora de yuca, ubicada en el municipio de Aguazul – Casanare:** en esta obra se invirtieron más de 6.653 millones de pesos. Es una planta procesadora con capacidad de procesar 100 toneladas de yuca por día. Hubo estudios previos, proceso de selección y terminación de la obra. Hubo planeación en la etapa precontractual; sin embargo, no se tuvo en cuenta un detalle antes de la inversión y realización de la obra hace más de 5 años tomando como referencia junio de 2013, y fue la producción real del tubérculo, pues una vez entrada en funcionamiento, se estableció que en la zona no se contaba con la producción de materia prima que garantizara el trabajo correcto de la planta.
- b. **Parque de las Aguas, ubicado en el municipio de Yopal – Casanare:** en esta obra sin terminar, se han despilfarrado más de 10.300 millones de pesos. Se cumplió con todas las solemnidades precontractuales, salvo que el parque de las aguas no contaba con un suministro garantizado del vital líquido y su estado inconcluso ha sido causa de deterioro de la obra. Recuperarlo, terminarlo y ponerlo en funcionamiento puede equivaler a

gastar una cifra el doble a la ya malgastada, pues el municipio de Yopal no cuenta con red de acueducto y alcantarillado y dicha circunstancia podría incidir negativamente en la funcionalidad del proyecto.

- c. **Hospital de Yopal – Casanare:** en esta obra se invirtieron más de 45.000 millones de pesos en la construcción civil. Todo sucedió como una serie de contratos hasta llegar al término de la obra que se vio frenada, cuando una vez terminada la construcción no podía operar el hospital porque no se contaba con dotación suficiente, la cual sumaba la misma cantidad astronómica que se invirtió en su construcción. Hoy opera en condiciones precarias ya que nunca ha tenido la dotación requerida para el tipo de hospital proyectado. Faltó sinergia y planeación poscontractual, ya que no era suficiente con construir el hospital, sino que también se necesitaba garantizar el presupuesto para su dotación y puesta en marcha teniendo en cuenta la sostenibilidad del proyecto; se debían contemplar los recursos para pagar los profesionales de la salud que demanda el servicio y además porque la población no cuenta con medios para costearlos.

## CONCLUSIONES

La planeación es uno de los pilares de la administración por objetivos y con control, que hace parte de las actividades propias del diseño, ejecución, evaluación y corrección de proyectos, que en la práctica implica cumplir con los objetivos de un proyecto hasta ver cumplida la meta, que es la realización en tiempo de la obra pública, acorde con lo pactado y en términos ajustados al presupuesto.

La ausencia de planeación permite un uso inadecuado de los recursos públicos por desconocimiento de las necesidades de las comunidades y los medios con los que se cuenta.

Desde el enfoque jurídico, la planeación es un asunto en apariencia preliminar a la contratación de obras públicas, pero la práctica demuestra que también es un asunto liminar, entre los estudios previos que plantean los términos de referencia del contrato en su dimensión objetiva y el modo fáctico correspondiente al cumplimiento contractual, que va paralelo al desarrollo y entrega a satisfacción de las obras contratadas. Esto incluye una dimensión posliminar respecto a la obra pública terminada, pues la garantía, su durabilidad en condiciones de funcionamiento adecuado, sostenibilidad económica e incluso para minimizar lo que el desarrollo industrial de la obra pública genera como impacto ambiental y social, son aspectos que se deben contemplar en el correcto empleo de los recursos públicos.

Planear es prever para dirigir el camino hacia la consecución de una meta; administrar, para ir paso a paso, bajo circunstancias en las que concurren tanto



elementos determinados como elementos y factores que son aleatorios. Planear es tener un plan, una proyección, una ruta previamente trazada, algo de lo cual se dispone antes de empezar una obra pública. Planificar se relaciona con la optimización de recursos, de hacerlos alcanzar, de llevar a cabo un objetivo con los medios con que se cuenta, de ejercer un control sobre ejecutores, acciones e insumos, paso a paso durante las diferentes etapas del desarrollo de la obra pública; de desplegar una estrategia económica para hacer rendir al máximo los medios con que se cuenta ante necesidades que exceden los recursos.

Planeación debe entenderse como un sistema dinámico, que integra múltiples saberes y metodologías, que puede ser aplicada en todos los campos de intervención del ser humano, en la naturaleza y en la sociedad.

La relación entre la planeación y el Derecho, respecto a la contratación pública, es conexas con la economía, las finanzas públicas, la participación ciudadana, el uso de los mecanismos de control que tiene la ciudadanía para elegir sus representantes y hacerse partícipe de las decisiones, de los planes de gobierno y los mecanismos constitucionales para exigir que se cumpla con los planes de desarrollo a los que se han comprometido los gobernantes a nivel local, regional y nacional. En este orden, la ley tiene un factor performativo sobre la interacción social y debe ser objetivo del ordenamiento jurídico planificar la interacción necesaria en la búsqueda del bien común, conllevando la conducta social al cumplimiento de las políticas de Estado, razón y visión que encarnan legisladores, gobernantes y jueces.

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; que se pague 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.

La planeación en materia de contratación pública es la acción técnica y legal de contratar, de administrar el cumplimiento de obras públicas que se puedan costear, realizar, mantener y cuyo costo/beneficio implique soluciones a problemas físicos y sociales que redunden en el desarrollo de las comunidades y la inclusión dentro de la sociedad de quienes han estado históricamente en lo marginal. Así, la sociedad gana en competitividad para enfrentar los retos de la globalización y la influencia de lo externo, en lo local, regional y nacional.

No puede limitarse a los estudios previos o aquellas medidas que tienen una función de prevención, la idea de que planear es simplemente anticiparse al futuro es un error, porque saca la planeación de la esfera científica y técnica y se deja la actividad a un limbo de suerte, de acciones sin objetivo y sin un alcance de ejecución y control y sin posibilidades de gestión continua.

La planeación es un sistema transversal para el correcto ejercicio de la función administrativa, dentro de la cual está inmersa la actividad de contratación, en la cual es esencial la aplicación de los principios constitucionales, por expresa remisión legal consagrada en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993.

No puede haber un control interno eficiente si no obra sobre marcos de planeación, tanto del control mismo, como sobre sus objetos, que son acciones, contratos, obras, funciones, y sobre el personal, que es sujeto de control interno como parte de una estrategia de buen gobierno dentro de las entidades públicas.

La planeación a nivel constitucional se hace presente a través del principio de racionalidad fiscal, estableciendo que la función pública, en materia económica y de administración de recursos, debe obrar de manera prudente, metodológica y planificada.

El artículo 339 de la Constitución Política de Colombia establece 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.

A nivel legal, el principio de economía, particularmente lo establecido en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, establecen un referente de planeación para el contrato de obra, señalando como deber de la entidad que en la etapa previa se analice el impacto económico, social y ambiental de la obra, en un contexto de ejecución técnica, que vincula el proyecto al cumplimiento de unas metas establecidas en los respectivos planes.

Acorde con el principio de responsabilidad, los participantes en los procesos contractuales deben procurar que la contratación de obra se concrete a la finalidad de cumplimiento de los bienes contratados, y que estos sirvan a la realización de la función pública, que pragmáticamente debe satisfacer, cumpliendo con los requerimientos de las necesidades de la comunidad, para que mejoren su calidad de vida y amplíen sus posibilidades de desarrollo. En este sentido, la planeación no se agota con la celebración del acuerdo de voluntades, sino que en razón de la función, la planeación debe ir hasta el logro en condiciones de calidad y oportunidad del bien o servicio que se espera recibir.

La planeación no solo debe contemplar las variables relacionadas con la necesidad a satisfacer, los medios para el efecto, los costos del proyecto, su sostenibilidad, sino que además debe valorar la incidencia de elementos

exógenos, como normas particulares vinculantes a la materia del proyecto, incentivos a la industria nacional, reconocimiento y promoción del pequeño y mediano emprendedor, y la oportunidad para su realización.

En materia de obra pública, el concepto de planeación no solo queda reducido a los elementos propios de la necesidad y del acuerdo del negocio jurídico, sino que por disposición normativa implica también la obligación de contar con un control idóneo, cuya garantía de cumplimiento debe extenderse hasta el vencimiento de la garantía de estabilidad del contrato principal, contenido legal, que permite reforzar nuestra posición respecto a la planeación integral, que desborda al simple cumplimiento de unos presupuestos mínimos previos a la celebración del contrato.

Cuando nos referimos a contratación estatal y en especial a un contrato de obra, es fundamental diferenciar la planeación de un negocio jurídico, de la planeación en el desarrollo de la actividad administrativa. Sobre el punto, es importante entender que la contratación estatal es una de las formas que se tiene para el cumplimiento de los fines del Estado, que se realiza a través del correcto ejercicio de la función administrativa. En este orden, siendo los fines del Estado los que permiten determinar la pertinencia de una necesidad a suplirse por medio del producto de un contrato, fuerza concluir que el contrato solo es una herramienta que para su realización requiere de una planeación dinámica que supere la celebración del negocio y trascienda a la recepción de la obra funcionando.

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 planeación, en su realización, reiterando así que la planeación contractual no es propia solo de la etapa inicial de contratación.

De acuerdo con los principios rectores en materia de planeación, el gasto público debe ser una inversión que se realice en el marco de la legalidad, la transparencia, la publicidad, la eficacia y la eficiencia, evitando el despilfarro, la contratación de "elefantes blancos" y con un adecuado seguimiento técnico, principios estos aplicables a la actividad administrativa de contratación estatal.

En el contexto internacional, cada día toma mayor relevancia el concepto de planeación dinámica, en la medida en que las nuevas tendencias en el manejo de la administración pública enfatizan no solo en la realización de los procedimientos acorde con las normas, sino que imponen la evaluación de los resultados de la gestión, lo que implica una perspectiva de utilidad de la obra contratada y de eficacia y eficiencia del gasto, bajo un análisis de cumplimiento de metas institucionales y de compromisos profesionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Academia Española de la Lengua (2009). *Real Diccionario de la Lengua Española*. Madrid.
- ATEHORTÚA RÍOS, C.A., HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, A.E., OSPINA M. J. M (2010). *Temas en contratos estatales*. 1ª ed. Bogotá: Dike.
- BENAVIDES RUSSI, JOSÉ LUIS (2007). *El contrato estatal*, 2ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- BENAVIDES RUSSI, JOSÉ LUIS y J.O. SANTOFIMIO GAMBOA, comps. (2009). *Contratación Estatal. Estudios sobre la reforma del Estatuto Contractual, Ley 1150 de 2007*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- CUÉLLAR CRUZ, MARÍA LORENA (2010). *Recomendaciones para la elaboración de estudios previos. Aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- DÁVILA VINUEZA, LUIS GUILLERMO (2003). *Régimen Jurídico de la Contratación Estatal. Aproximación crítica a la Ley 80 de 1993*, 2ª ed. Bogotá: Legis.
- DEL CASTILLO RESTREPO, EDMUNDO (2008). *La reforma a la contratación pública, interpretación y alcance de la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, Certicamara, Uniempresarial.
- Departamento Nacional de Planeación (2002). *Misión de Contratación: hacia una política para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública*, t. II. Bogotá: Giro Editores Ltda.
- EXPOSITO VÉLEZ, JUAN CARLOS (2004). *La Configuración del Contrato de la Administración Pública en el Derecho Colombiano y Español*, reimp. corregida y aumentada. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- EXPOSITO VÉLEZ, JUAN CARLOS (2013). *Forma y Contenido del Contrato Estatal*, 1ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ESCOBAR GIL, RODRIGO (2003). *Teoría General de los Contratos de la Administración Pública*. Bogotá: Legis.
- GÓMEZ LEE, IVÁN DARÍO (2006). *Control fiscal y seguridad jurídica gubernamental*, 1ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- GÓMEZ LEE, IVÁN DARÍO (2008). *Marco y Procedimientos de la Nueva Contratación*, 2ª ed. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- GÓMEZ LEE, IVÁN DARÍO (2013). *El Derecho de la Contratación Pública en Colombia. Análisis y Comentarios al Decreto 1510 de 2013*. Bogotá: Legis Editores.

- HENAO PÉREZ, JUAN CARLOS (1996). "La responsabilidad pecuniaria, del servidor público en la Ley 80 de 1993", en *Régimen de contratación estatal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- MATALLANA CAMACHO, ERNESTO (2009). *Manual de Contratación de la Administración Pública, Reforma de la Ley 80, 2ª ed.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- MOLANO LÓPEZ, MARIO ROBERTO (2009). *La Nueva Estructura de los Procesos selectivos en la Contratación Estatal, 1ª ed.* Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica.
- MUTIS VANEGAS, A. y A. QUINTERO MÚNERA (2001). *La Contratación Estatal. Análisis y Perspectivas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Colección de Profesores n.º 28.
- PALACIO HINCAPIÉ, JUAN ÁNGEL (2005). *La Contratación de las Entidades Estatales, 5ª ed.* Medellín: Editorial Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- PALACIO HINCAPIÉ, JUAN ÁNGEL (2007). *La Transparencia en la Contratación del Estado*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- RICO PUERTA, LUIS ALFONSO (2008). *Teoría General y práctica de la Contratación Estatal, 5ª ed.* Bogotá: Editorial Leyer.
- ROA SALGUERO, D. y H. FERRER LEAL (2008). *La Falta Disciplinaria en la Contratación Estatal*. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica.
- RAMÍREZ PLAZAS, JAIME. PLANEACIÓN (2008). *Presupuesto y Contratación Municipal*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda.
- RODRÍGUEZ R., LIBARDO (1996). *Derecho Administrativo General y colombiano, 9ª ed.* Bogotá: Temis.
- SAFAR DÍAZ, MÓNICA SOFÍA (2009). *Análisis Económico de los procedimientos de selección de los contratistas del Estado en el Derecho colombiano: hacia un mecanismo eficiente y transparente*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO (2000). *Delitos de celebración indebida de contratos, análisis con fundamento en la teoría general del contrato estatal, 1ª ed.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO (2009). "Aspectos relevantes de la reciente reforma a la Ley 80 de 1993 y su impacto en los principios rectores de la contratación pública", en *Contratación estatal. Estudios sobre la reforma contractual*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- SAMPIERI, HERNÁNDEZ ROBERTO; FERNÁNDEZ COLLADO, CARLOS y BAPTISTA LUCIO, PILAR (2004). *Metodología de la investigación*. Bogotá: McGraw-Hill.

SCHMIDTT ASSMANN, EBERHARD (2003). *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*. Madrid: Marcial Pons.

SUÁREZ BELTRÁN, GONZALO (2007). *Reforma al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública*, 1ª ed. Bogotá: Legis.

VARGAS CANTOR, EDGAR FERNANDO (2010). *Las obras públicas, una visión del proceso general de contratación*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

VIDAL PERDOMO, JAIME (1987). *Derecho Administrativo*, 9ª ed. Bogotá: Temis.

## JURISPRUDENCIA

### Consejo de Estado

Sección 3ª, Sentencia de 13 de febrero de 2006. M.P.: GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR.

Sección 3ª, Sentencia de 26 de abril de 2006, expediente 16041. M.P.: RUTH STELLA CORREA.

Sección 3ª, Sentencia del 31 de agosto de 2006, expediente 14287.

Sección 3ª, Sentencia de 3 de diciembre de 2007, expediente 24715. M.P.: RUTH STELLA CORREA.

Sección 3ª, Sentencia de 29 de agosto de 2007, expediente 14854. M.P.: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ.

Sección 3ª, Sentencia de 29 de agosto de 2007, expediente 15469. M.P.: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ.

Sección 3ª, Sentencia de 30 de julio de 2008, expediente 23003. M.P.: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ.

Sección 3ª, Sentencia de 1 de diciembre de 2008, expediente 15603. M.P.: MIRYAM GUERRERO.

Sección 3ª, Sentencia del 5 de junio de 2008. Rad. 15001233100019880843101-8031.

Sección 2ª, Sub-sección A, Sentencia de 26 de noviembre de 2009. M.P.: GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN.

Sección 3ª, Sentencia de 14 de abril de 2010, expediente 16432. M.P.: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ.

Sección 3ª, Sub-sección C, Sentencia de 28 de marzo de 2012, expediente 22471.  
M.P.: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA.

Sección 3ª, Sub-sección C, Sentencia de 15 de febrero de 2012, expediente 19730.  
M.P.: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA.

Sec. 3ª 29 de agosto, expediente 15469.

Sec. 3ª Sub. Sec. C, 1º de febrero de 2012, expediente 22464.

Sec. 3ª Sub. Sec. C 5 de febrero de 2012, expediente 19730.

Sec 3ª. Radicación n.º 13001-23-31-000-1998-06856-01 Exp. 15600.

Sec 3ª. Radicación n.º 21484. Actor: ÁLVARO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ. Demandado:  
Instituto de los Seguros Sociales ISS. Referencia: Contractual- Apelación Sentencia.

### **Corte Constitucional**

Sentencia C-300/12.

Sentencia C- 037 de 2003.

### **WEBGRAFÍA**

COREA, ISABEL (2002). *Manual de Licitaciones Públicas*. Santiago de Chile. Diciembre de 2002. Versión en PDF. Disponible en: <http://biblioteca.ricg.org/manual-de-licitaciones-publicas/publicacion/50/es/>. Consultado el 18 de febrero de 2013.

Icontec (2008). *NTC-1486 Sexta Actualización*. Bogotá: Instituto Colombiano de Normas Técnicas. Versión en PDF. Disponible en: <http://www.slideshare.net/jacosol/ntc1486-desprotegido>. Consultado el 18 de febrero de 2013.

WAHL, RAINER (2011). *Los últimos cincuenta años de Derecho administrativo alemán*. Madrid: Marcial Pons. Disponible en <http://definicion.de/planeacion/>. Consultado el 28 de mayo de 2013.