

**Inobservancia del Principio de Planeación, Como Causa de Ineficacia en la
Ejecución de los Contratos Estatales.**

Autores

Benítez Vásquez Betty Beatriz

beatriz2512.bbbv@gmail.com

Miranda Padilla Mónica Patricia

m_mirandap@yahoo.es

Universidad del SINU

Escuela de Derecho

Especialización en Contratación Estatal

Cartagena, 2018

Resumen.

El siguiente trabajo disertará sobre la aplicación y el alcance del principio de planeación enmarcado dentro de los cimientos de los procesos de contratación estatal, del que se desprende el buen desarrollo de productos y servicios, con miras de cumplir con los fines del Estado, como lo establece la carta magna en su artículo segundo. Por dicha razón el principio de la planeación se encuentra implícito en todas las etapas del transcurso de la contratación: etapa precontractual, contractual y ejecución del mismo. Cabe señalar que la contratación pública se enfrenta a retos todos los días, puesto que, con el desarrollo de la contratación, se asumen riesgos, los cuales derivan en problemas en la ejecución de la contratación, que son un efecto directo de una mala planeación; lo cual tiene como efecto el detrimento del erario público, además del no cumplimiento de los fines del Estado.

De la situación anterior, se desprende que tanto contratantes, como contratista y demás intervinientes en el proceso de contratación, han limitado el principio de planeación en la etapa pre-contractual del proceso, específicamente a los estudios previos, descuidando de esta manera su aplicación en las otras etapas del mismo. Además, para que exista una planeación óptima en la contratación pública, se debe tener discernimiento real y firme de la necesidad o servicio que se va a satisfacer.

En este trabajo de investigación se conceptualizó sobre el principio de planeación dentro del proceso de contratación estatal colombiano, desde la óptica constitucional, jurisprudencial y doctrinal, para establecer los efectos generados de la transgresión, de acuerdo a la estructuración del principio de planeación del contrato estatal, desbocando en un contrato ineficaz, donde la tesis desarrollada por la jurisprudencia se establece la declaratoria de nulidad de dicho contrato

por objeto ilícito, tesis desarrollada por el Concejo del Estado y que no ha sido pacífica puesto que tiene sus detractores.

Palabras claves: contrato estatal, ejecución, ineficacia, inobservancia, Principio de planeación.

Abstract.

The following work will discuss the application and scope of the planning principle, as one of the pillars of state contracting processes, by which the proper development of products and services with a view to fulfilling the purposes of the State, as The Magna letter establishes it in its second article. For this reason, the principle of planning is implicit in all stages of the contracting process: pre-contractual, contractual and execution stage. It should be noted that public procurement faces challenges every day, since, with the development of contracting, risks are assumed, which result in problems in the execution of procurement, which are a direct effect of poor planning, which has the detrimental effect of the public treasury, in addition to the non-fulfillment of the purposes of the State.

From the previous situation, it is clear that both contractors, contractors and other participants in the contracting process have limited the planning principle in the pre-contractual stage of the process, specifically to the previous studies, thus neglecting its application in the other stages, in addition to that there is an optimal planning in public procurement, you must have real and effective knowledge of the need to satisfy.

In this research work was conceptualized on the principle of planning within the process of Colombian state contracting, from the constitutional, jurisprudential and doctrinal, to establish the consequences of the violation in structuring the principle of planning the state contract,

leading to a contract ineffective, where the thesis developed by the jurisprudence establishes the declaration of nullity of said contract for illicit purpose, thesis developed by the Council of the State, a thesis that has not been pacified since it has its detractors

Key words: state contract, execution, inefficiency, non-observance, planning principle.

Introducción.

La contratación pública en Colombia ha evolucionado a un conjunto reglado de normas, denominado estatuto orgánico de contratación pública, a través de la ley 80 de 1993; estatuto que ha sido flexible, guiado por principios jurídicos tales como el de economía, selección objetiva, transparencia, buena fe, publicidad, igualdad, libre concurrencia, previsibilidad y planeación.

El principio de planeación busca que la decisión de contratar sea el resultado de una previsión que responda a las necesidades reales de los administrados, cuya solución debió ser estudiada, planeada y presupuestada por la administración estatal, como único propósito de cumplir los fines del Estado.

Siendo conscientes de la actual problemática de corrupción que vive nuestro país, es importante abarcar el tema de la contratación estatal, como mecanismo transparente para llevar a cabo los procesos contractuales, sin apartarnos de las constantes violaciones de ciertos principios en especial el de planeación, pues cabría identificar las causas y las consecuencias que se generan para las partes contratantes por la inobservancia a dicho principio; para lo cual es importante identificar elementos que de una u otra forma afecten su cabal cumplimiento. Siendo así, se buscara a través de esta investigación el cómo las fallas en la planeación, afecta la normal ejecución del contrato.

Se puede considerar que el principio de planeación es el eje central de la contratación del estado Colombiano, puesto que de su desarrollo está ligado a otros principios de igual importancia, como son el de selección objetiva, economía, transparencia; los cuales son un efecto directo de la aplicación de dicho principio de planeación, del cual se genera la base técnica, jurídica, financiera y económica del servicio a cubrir para cumplir con los fines colectivos de los administrados.

Bajo esta óptica, el presente trabajo pretende dar una mirada analítica en el principio de planeación estatal, iniciando con su definición y alcance dentro del proceso de contratación público colombiano, y decantando en los efectos de la no aplicación de dicho principio en la etapas de la contratación.

El presente estudio se enfoca en el principio de planeación, caracterizado por ser una de las columnas en los procesos contractuales a nivel estatal, dirigido no solo a la etapa precontractual sino a todas y cada una de las fases de dicho proceso. Y como se puede entender, a diario la contratación estatal se enfrenta a diferentes situaciones, que afectan o pueden afectar la ejecución del objeto contratado. Estas situaciones que se presentan, son de tipo técnico, económico y jurídico, y se evidencian en el curso de la ejecución del contrato.

El principio de planeación tiene su asiento y se relaciona con el contrato estatal, lo que refleja la importancia de tenerlo en cuenta en todas las fases del negocio contractual, es por ello que es un deber de todos los entes estatales de los diferentes órdenes, seguir unas pautas bien definidas en aras a conseguir la satisfacción de las necesidades de la sociedad, que encuentra su finalidad en atender el interés general. Se puede decir, que es el pilar fundamental en los procesos de contratación ya que a partir de él se pueden desarrollar actividades para la escogencia de un contratista, bajo las reglas claras enunciadas en los artículos 25 y 26 de la ley 80 de 1993 y por

otra parte en los artículos 209, 339 y 341 constitucionales, bajo una adecuada organización para el buen desarrollo del proceso de contratación.

Es importante señalar que el principio de la planeación, ha sido rigurosamente estudiado y observado por las altas cortes, tanto es así que, a través de diferentes jurisprudencias y doctrinas, el consejo de estado ha hecho énfasis a que la planeación, como principio, debe ser acatado por los servidores públicos en aras a que se cumpla con la misión del estado de proteger los interés colectivos o generales, siendo este su fin primordial, recordando además que su incumplimiento podría generar fenómenos como la ineficacia, generando con ello consecuencias negativas en contra de la administración, desencadenando en millonarias demandas o en su defecto en indemnizaciones que afectan el presupuesto del ente estatal.

En la etapa de planeación, se debe cumplir con exigencias que constituyen un requisito para la actividad contractual, para lo cual el legislador estableció unos lineamientos de carácter técnico, presupuestal, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia, todos ellos destinados a la organización del proceso, racionalización de los recursos, y transparencia de las decisiones contractuales, enmarcando el contrato dentro de la legalidad y la estricta observancia de la administración para la consecución de los resultados de la actividad contractual a cargo del estado: lo que en si podríamos definir como, la planeación.

La conclusión que apunta a la etapa de la planeación, como el momento donde se originan gran parte de los problemas que se dan durante la ejecución de contrato, se extrae de los informes que generan las auditorias de las contralorías, la información noticiosa sobre las obras paralizadas, las publicaciones en Colombia compra eficiente y casos concretos conocidos. De igual forma, se ha tenido acceso a investigaciones previas sobre las fallas de la planeación, entendido este como un principio de la contratación estatal y de la función pública.

En el principio de planeación concurre la necesidad imperativa de realizar el proceso de contratación, de una manera eficaz, pues de no hacerlo, se estaría frente a una clara violación del ordenamiento jurídico y de los principios rectores que rigen los contratos estatales tanto de orden legal como constitucional.

En la actualidad, Colombia es un país caracterizado por las constantes violaciones al principio de planeación, lo cual se ve reflejado en demandas, acciones y controversias contractuales que en principio suelen afectar el factor financiero de los entes estatales, pues de los fallos fijados por órganos judiciales se desprenden cuantiosas indemnizaciones.

Pregunta problema.

La planeación a diario presenta fallas en los diferentes procesos precontractuales que llevan a cabo entidades del orden estatal, que repercuten en consecuencias desastrosas al momento de la ejecución del contrato, lo que hace pensar que la mala planeación y organización de la contratación estatal la hace ineficaz, teniendo en cuenta que no permite la consecución de los fines del estado al no poderse ejecutar un contrato, que no es sostenible financieramente o que no llegue a satisfacer necesidades con el grado de calidad esperado o requerido en cabeza de las entidades del Estado.

Por otra parte, la inobservancia entendida como la no atención a las reglas claras fijadas para el proceso de contratación en Colombia, genera inconvenientes en el desarrollo mismo del proceso, y lo planteamos partiendo de la pregunta a este problema.

¿Qué incidencia tiene la inobservancia del principio de planeación, en la ejecución de los contratos estatales?

Justificación

El análisis de la incidencia de las fallas en la planeación, en la ejecución de los contratos estatales, permitirá identificar cuáles son las principales razones que conllevan a esto, partiendo de allí podríamos en este trabajo de investigación concluir una serie de recomendaciones que ayuden a los servidores públicos a mejorar el proceso de la etapa de la planeación, contribuyendo a ser más enérgicos en el logro de los fines estatales y en la salvaguardia de los intereses generales a través del buen desarrollo de la contratación estatal.

La necesidad que tiene el estado colombiano de llevar a cabo procesos de contratación, enmarcado dentro de los principios legales y constitucionales que muestren un claro mensaje de la protección de los intereses generales, y que además se desarrolle bajo unas estrictas reglas de planeación.

Además en Colombia existen hechos y situaciones que pueden incidir en la transgresión o violación de los principios de la contratación, hechos que generan inseguridad en la comunidad oferente y contratista, pues siendo la planeación el motor del proceso de contratación, este muchas veces se acomoda de acuerdo a las necesidades de un determinado oferente, violando con ello otros principios de la contratación como es el de selección objetiva, moralidad, igualdad, entre otros.

Entonces, la planeación se ha diseñado como principio rector y como una pieza fundamental del proceso contractual, también entendido como la fase donde se plantean e identifican las

condiciones y principales lineamientos de este proceso, previamente diseñadas por la entidad que va a contratar.

En ese sentido y teniendo en cuenta que el principio de la planeación ha sido calificado como una obligación en cabeza de las entidades estatales, debemos acatar su implementación en la fase precontractual pues cuando algo se planea con antelación los resultados serán más eficaces y exitosos, por lo que en todo proceso de contratación deberán seguirse unos pasos que conlleven a la protección de los fines estatales y de la comunidad en general. Tales pasos se convierten en base importante de dichos procesos y van de la mano con la implantación de medidas que procuren la lucha anticorrupción

Objetivos

Objetivo general

Analizar las diferentes formas en que la inobservancia al principio de planeación, contribuye a la ineficacia en la ejecución de los contratos estatales.

Objetivos específicos

- Definir el alcance y la importancia del principio de la planeación dentro de los procesos de la contratación estatal.
- Relacionar la ineficacia de la ejecución de los contratos estatales con la inobservancia del principio de la planeación.

Metodología

Teniendo en cuenta que el principio de planeación es considerado como un pilar dentro de la contratación del estado Colombiano y que a diario sufre constantes cambios y modificaciones en las normas que la regulan, nuestra investigación la desarrollamos centrada en una metodología descriptiva.

El tipo de investigación es descriptiva. Para lo cual la investigación se adelantara dentro del marco de las principales fuentes, que abarcan por una parte su concepto, su alcance dentro de la doctrina y la jurisprudencia y las consecuencias que podemos evidenciar por la inobservancia al principio de planeación, no solo en la fase precontractual, si no en las etapas posteriores al proceso mismo de contratación.

El presente trabajo, se estructura como una investigación científica, para cuyo desarrollo se tomaran artículos, jurisprudencia, textos, doctrina, leyes y normas de orden constitucional; donde analizaremos conceptos y situaciones que a menudo vemos en los procesos contractuales y más especialmente en la etapa precontractual.

En cuanto a la hipótesis de la presente investigación, se propone bajo la perspectiva de entender y comprender el principio de planeación como un principio trascendental en la contratación estatal en Colombia, partiendo de efecto de dicho principio en todas y cada una de las etapas contractuales, destacando además las consecuencias jurídicas, fiscales, disciplinarias y penales que se generan en la mala ejecución debido a su inobservancia no solo para la entidad, sino para todas las partes del contrato.

Entonces podemos decir que el principio de planeación y su inobservancia dentro de los procesos contractuales, será el tema principal y guía dentro de este proyecto de investigación,

partiendo de su concepto, evolución y análisis de orden doctrinal y jurisprudencial, destacando apartes de los pronunciamientos de las altas cortes.

Con este proyecto se espera aportar aspectos relevantes a los funcionarios o personas con responsabilidad en la contratación estatal, a través de análisis de estudios e investigaciones previas, consulta de procesos.

Alcance e importancia del principio de la planeación dentro de los procesos de la contratación estatal

Definición del principio de planeación

En el presente apartado se desarrollaran las distintas acepciones del principio de planeación en el marco de la contratación estatal colombiana, puesto que dicho principio no está consignado de forma explícita en la normatividad jurídica, por dicha razón su fundamento debe ser interpretado en los artículos 209, 339 y 341 de la Constitución Política, así como en los numerales 6, 7, 12, 13, y 14 del artículo 25, el numeral 3 del artículo 26, y en los numerales 1 y 2 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, legalmente reglamentados por el Decreto 1082 de 2015.

Debemos concebir el principio de planeación como uno de los principios regidores de la contratación pública en Colombia, es por ello que cuando hablamos de planeación lo relacionamos con el termino organizar e inmediatamente nos concentramos en los pasos que debemos seguir para realizar una actividad o proyecto y es que al igual que en nuestra vida cotidiana, en la contratación pública es de vital importancia la planeación, ya que basados en ella logramos los fines propuestos de una manera óptima y eficaz.

En todo proceso de contratación pública, el principio de planeación debe ser eje fundamental en el desarrollo de proyectos y de ejecución de las obras, esto teniendo en cuenta que las etapas pre y post contractuales forman un engranaje, viéndose afectadas cuando existen fallas en la fase de planeación y desde luego reflejado en la ejecución de los contratos; lo que significa que debe haber un equilibrio entre ambas fases, donde la balanza se incline hacia la consecución de los fines del estado y el interés de la comunidad.

El termino planeación, proviene del verbo planear, de la acción de organizar previamente toda actividad que vamos a desarrollar, esta tiene su inicio en algunas disciplinas generales, es así (APONTE DIAZ, 2014) considera la planeación es un aporte de las disciplinas sociales en el campo de la organización del trabajo y de la administración de recursos 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.

Al considerar el principio de planeación, como un elemento de gran relevancia en los procesos de contratación, debemos comprender que su no aplicación o inobservancia, puede generar resultados que de una u otra forma trasgreden los intereses estatales y de la comunidad en general es así que (COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, 2012) apunta: La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirle perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos a través de los negocios estatales.

El principio de planeación comprende varios factores que buscan la organización tendiente al logro de unos objetivos específicos del Estado, que si se realizan de manera correcta lograrán la eficiencia, eficacia y productividad. Por otra parte el planear de manera previa los procesos contractuales, nos brinda la manera como debemos a llevar a cabo dicha actividad, sin olvidarnos del valor hacia los intereses generales y los fines que persigue el estado. Es por ello que (COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA., 2008) considera: La planeación como herramienta empleada con el propósito de procurar la materialización de los fines del Estado o de alcanzar la satisfacción de los intereses generales, y la garantía de la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. La planeación sienta las bases determinantes para direccionar el curso de acción del proceso contractual, porque si esta no se desarrolla, daría lugar a realizar actos de manera improvisada, que sin el estudio adecuado, conllevaría a equivocaciones que repercuten en este caso específico en la sociedad, que es quien se beneficia en última instancia de la actuación estatal.

Planear, en el marco de la contratación estatal, es realizar todas y cada una de las actividades de una manera organizada y correcta a fin de cumplir con la función administrativa, para lo cual debemos definir e identificar los elementos y características de la necesidad para contratar una obra o servicio, bajo unas reglas claras encaminadas a seleccionar la propuesta que más le favorezca a la entidad.

Con el fin de lograr un racionado y equilibrado gasto público, las entidades estatales deben someterse a unas reglas de orden constitucional y legal para construir unos eficaces procesos de contratación, enmarcados dentro de unos parámetros de viabilidad tanto técnicas, como económicas. Así lo considera (Expósito Vélez, 2005), la planeación básicamente puede

definirse como una herramienta para la gestión contractual pública, que implica que todo proyecto que pretendan adelantar las entidades públicas debe estar precedido por estudios encaminados a determinar una viabilidad técnica y económica. Aunado lo anterior también se debe tener en cuenta los aspectos jurídicos, en aras a la prevención de futuros conflictos contractuales.

Además la planeación en contratación pública, puede considerarse como la acción técnica y legal para contratar con el estado, 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 Cruz, 2010).

En unos de sus obras y fundamentándose en la posición jurisprudencial del consejo de Estado, Gil Botero, nos dice que:

En dicho principio puede hallarse la razón y el fundamento, entre otras, de las exigencias establecidas en los numerales 6, 12, 13 y 14 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, disposiciones en las cuales se impone que, previamente a ordenar la apertura de la licitación o el concurso, las entidades estatales deberán haber obtenido las partidas presupuestales necesarias para la ejecución del contrato al igual que las autorizaciones y aprobaciones respectivas; haber definido conveniencia o no de la futura contratación y haber elaborado los estudios, diseños y proyectos requeridos y, naturalmente los pliegos de condiciones o términos de referencia que regirán la contratación. Adicionalmente está en el deber legal de incluir en las partidas presupuestales los

ajustes necesarios para la actualización de precios y los imprevistos que surjan por retardos o por situaciones de desequilibrio en la ecuación contractual. (Gil Botero, 2015).

De igual forma cómo lo expone, Amaya (2016), el principio de planeación refiere a aquellas actividades encaminadas a determinar la necesidad que se pretende satisfacer de forma precisa, también establecer el objeto y los recursos con los cuales se ejecutará el contrato, lo anterior debe llevarse a cabo antes de dar inicio al proceso contractual, y de esta forma la administración da el correcto uso de los recursos.

La Corte Constitucional en una de sus históricas decisiones, a través de la sentencia C-300 de 2012 define el principio de planeación:

Como aquel que hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de pre-factibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos. (COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, 2012).

Desde otro punto de vista, debemos mirar al principio de planeación como parte de la voluntad del negocio contractual, conformado por la organización y el acto jurídico. En ese orden de ideas, (GIL, 2004) define el principio de planeación como la fase de formación de la voluntad contractual, la cual se divide en Planificación y contrato, en la realización de los fines del Estado y Elaboración de estudios previos. La primera etapa hace mención a la observancia de tan importante principio como lo es el de planeación por parte de las entidades del orden estatal no solo desde la óptica de la necesidad imperante de contratar, para cumplir con los fines del estado, si no con los preceptos establecidos en la carta magna de Colombia, en su apartado de

planeación, del régimen económico y de hacienda pública , donde existe una rutas desde el plan de desarrollo, elaboración de presupuesto, distribución de recursos , entre otros.

En todo proceso de contratación, se debe observar y guardar con apego al principio de planeación, desde su fase precontractual, considerado como un deber de la administración, llevando una secuencia o pasos que determinen la importancia y necesidad del proyecto, que conjugados entre si sirvan para lograr los fines del estado y propendan por el interés general y es así como el honorable Consejo de Estado en importantes jurisprudencias, nos recuerda que “de acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público”(RELATORIA DEL CONSEJO DE ESTADO, 2012)

Para conseguir una contratación ajustada a los principios rectores establecidos en el estatuto general de contratación pública, la administración deberá seguir unos pasos que serán trascendentales para la correcta y eficaz consecución de los fines del estado en armonía con el interés común, dichos pasos deben guardar afinidad con el principio de planeación y podemos señalar entre otros, los siguientes:

- Estudios previos
- Identificar la necesidad del servicio u obra del proyecto.
- Determinar en qué casos se debe contar con permisos, licencias y autorizaciones requeridas para la ejecución del proyecto.
- Determinar en los casos a que haya lugar, sobre posibles daños ambientales e impacto social a través de unos estudios previos.
- realizar un análisis de mercado, para determinar precios y elaborar el presupuesto.

- seleccionar la forma de pago
- Estimación de los costos por ajustes e imprevistos o de mayor valor.
- Identificar el procedimiento de selección del contratista
- Verificar la apropiación presupuestal, con el fin de respaldar la ejecución del proyecto.

Cabe resaltar, que en estos pasos debe haber intervención no solo de los abogados encargados de los procesos contractuales, si no también quien está justificando la necesidad del bien o servicios, quien debe además definir con el apoyo técnico las condiciones técnicas de la necesidad, redactadas en forma clara y precisa.

1.1 Alcances del principio de planeación

1.1.1 Alcance técnico.

El principio de planeación en su alcance técnico cuenta con tres fases que son : estudios de pre factibilidad o previos, el objeto a contratar con sus especificaciones y los alcances físicos. Sumado a lo anterior y de acuerdo a lo establecido por el artículo 30 de la ley 80 de 1993, cuando sea necesario, estos debe ir acompañado por diseños, planos y evaluaciones de pre factibilidad o factibilidad,, esto con el propósito de dar cumplimiento al principio de planeación , ya que de esta manera se establece el objeto a contratar , además las condiciones en las que se llevará a cabo y las opciones existentes para lograr la finalidad deseada.

En concordancia con lo anterior, el artículo 25 de la ley 80 de 1993 en su numeral 7 y 12 reza que, los estudios previos deben contener estudios, diseños y proyectos requeridos, lo que permita trazar una hoja de ruta del gasto público específico, evitando errores en la destinación de dicho rubro, y de esta forma corresponda al objeto de contrato, estando este en perfecta relación con el servicio público a ofrecer, siendo de esta forma la expresión técnica del principio de planeación.

De igual manera en la ley 1682 de 2013, la ley de infraestructura, desarrolla el alcance técnico del principio de planeación de la contratación estatal en tres fases:

Fase 1. Prefactibilidad. Es la fase en la cual se debe realizar el pre-diseño aproximado del proyecto, presentando alternativas y realizar la evaluación económica preliminar recurriendo a costos obtenidos en proyectos con condiciones similares, utilizando modelos de simulación debidamente aprobados por las entidades solicitantes. En esta fase se debe consultar la herramienta o base de datos que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para tal fin, dentro de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea. El objetivo de la fase 1 es surtir el proceso para establecer la alternativa de trazado que a este nivel satisface en mayor medida los requisitos técnicos y financieros.

Fase 2. Factibilidad. Es la fase en la cual se debe diseñar el proyecto y efectuar la evaluación económica final, mediante la simulación con el modelo aprobado por las entidades contratantes. Tiene por finalidad establecer si el proyecto es factible para su ejecución, considerando todos los aspectos relacionados con el mismo.

En esta fase se identifican las redes, infraestructuras y activos existentes, las comunidades étnicas y el patrimonio urbano, arquitectónico, cultural y arqueológico que puedan impactar el proyecto, así como títulos mineros en procesos de adjudicación, otorgados, existentes y en explotación. Desarrollados los estudios de factibilidad del proyecto, podrán la entidad pública o el responsable del diseño si ya fue adjudicado el proyecto, continuar con la elaboración de los diseños definitivos.

Finalizada esta fase de factibilidad, la entidad pública o el contratista, si ya fue adjudicado el proyecto de infraestructura de transporte, adelantará el estudio de impacto ambiental, el cual será sometido a aprobación de la autoridad ambiental quien otorgará la licencia respectiva.

Fase 3. Estudios y diseños definitivos. Es la fase en la cual se deben elaborar los diseños detallados tanto geométricos como de todas las estructuras y obras que se requieran, de tal forma que un constructor pueda materializar el proyecto. Lo anterior significa, que “el objetivo de esta fase es materializar en campo el proyecto definitivo y diseñar todos sus componentes de tal manera que se pueda dar inicio a su construcción”. (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2013)

Por ello los estudios realizados deben ser acertados técnicamente, puesto que su resultado, antes del proceso que determine el modelo de selección del contratante, es decir cumplir con el principio de selección objetiva, de igual forma haber establecido de manera técnica el objeto del contrato en forma completa, con el fin de contar con la participación de oferentes que cumplan idóneamente, las condiciones para proporcionar las prestaciones requeridas. En el escenario contrario dicho contrato adolecerá de fallas en la aplicación del principio de planeación y todos los principios articulados a este que generará dificultades en la ejecución del proyecto, ocasionado retrasos, suspensiones, cambios que atentan contra la prestación del servicio y producen un detrimento en el erario público.

1.2.2. Alcance jurídico del principio de planeación.

Al abordar las normas aplicables al principio de planeación, encontramos que siendo tan importante dentro del marco de la contratación del estado Colombiano, este no fue tipificado taxativamente en el Estatuto general de contratación de la administración pública (la ley 80 de 1993), sin embargo se puede percibir que este guarda una estrecha relación con los otros principios fundamentales de la contratación pública, formando con ellos un engranaje que le permiten ser un eje fundamental en cada una de las etapas de los procesos de contratación.

En este artículo, revisaremos las normas que le son aplicables al principio de planeación, partiendo de su relación con los principios de responsabilidad, transparencia y economía, siendo estos sin lugar a dudas el punto de partida hacia una eficacia en la gestión pública, pues del cumplimiento de ellos tendremos un proceso con reglas claras que revisten de seguridad los recursos del estado y la actuación de los servidores públicos. Por una parte el principio de economía busca establecer unos elementos (precio, disponibilidad presupuestal), que le permitan a la administración escoger la propuesta más favorable a sus intereses, evitando desde toda costa la improvisación en sus actuaciones y gestión pública. Por su parte el principio de transparencia, debe darse en el sentido que es obligatorio para la administración definir los criterios de evaluación de propuestas y a su vez definir los fundamentos de participación de oferentes con el fin de salvaguardar los principios de igualdad y debido proceso.

Tal como se evidencia en el cuerpo normativo del Estatuto General de contratación de la administración pública (ley 80 de 1993), el principio de planeación no se encuentra tipificado en el mismo, sin embargo se puede deducir de los artículos 209, 339 y 341 de nuestra Carta Magna, de igual manera en los artículos 25, 26, y 30 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 2 del decreto 01 de 1984.

En otro sentido, aunque este principio no se encuentra tipificado encuentra su fuerza vinculante a otros principios, mereciendo esto una revisión por parte de la rama legislativa y las altas cortes, para que logre su estatus dentro del marco normativo del estado Colombiano.

Cabe indicar que, el alcance jurídico del principio de la planeación estatal, se establece como la obtención de autorizaciones, permisos y licencias necesarias, con anterioridad al inicio del proceso de selección e identificando el objeto a contratar, para que de tal manera y previo a la celebración del contrato se conozcan las exigencias legislativas existentes para poder cumplir con

el objeto contractual, además deberá existir un estudio de conveniencia y oportunidad, que refleje la necesidad y la forma de satisfacerla, las condiciones del contrato, el estudio económico y financiero, además de los riesgos que se puedan ocasionar con la ejecución del respectivo contrato.

Cada entidad pública debe argumentar las razones y justificar la necesidad y conveniencia del objeto a contratar, en concordancia del cumplimiento de otros principios el de legalidad y transparencia. Lo que se pretende mediante la planeación es precisamente resguardar el principio de legalidad en consonancia con una serie de reglas preestablecidas para lograr el eficiente proceso de contratación, puesto que al violarlo podríamos enfrentar una nulidad tanto de algunos actos administrativos como del contrato mismo.

Es importante recordar, que los entes estatales para la selección del contratista, deben desarrollar una serie de pasos debidamente organizados, con el fin de lograr proceso ajustado a la Ley y a los principios constitucionales, para no caer en una ilegalidad. Así las cosas, la planeación en la fase precontractual, serán vista como un factor indispensable dentro del proceso de selección y posteriormente en la ejecución del contrato. (Expósito Vélez, 2005). De tal manera que el cumplimiento de este elemento de planeación en la etapa precontractual se convierte en un componente imprescindible para la realización de la obra, encontrándose igualmente el establecimiento de normas administrativas que deben ser cumplidas para poder ejecutar y poner en funcionamiento el bien a la comunidad.

Siguiendo con los requisitos, se puede advertir que los fundamentos jurídicos soportan la modalidad de selección, de modo tal que debe definirse claramente el procedimiento de selección que debería aplicarse de acuerdo a la naturaleza, cuantía o condiciones especiales de la contratación, incluso en este punto, se debe identificar el contrato que se va a celebrar

bien sea compraventa, suministro, prestación de servicios o cualquier otro, y determinar si el procedimiento elegido es el más idóneo para satisfacer dicha necesidad , además del análisis del valor estimado del contrato, porque es usual que se estime un valor , este debe corresponder al bien, obra o servicio. (SUAREZ ZULUAGA, 2016).

En la actualidad las entidades estatales deben seguir unas reglas y pasos al momento de llevar a cabo un proceso de contratación. Siendo así, al momento de contratar, el Estado está en la obligación de definir los fundamentos de la participación de los oferentes y los criterios de evaluación con rigurosa aplicación de los principios de transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva, buena fe, planeación, publicidad e igualdad, entre otros, con el objeto de cumplir los fines propios de la contratación estatal. (COLOMBIA. CONCEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVO, 2011). Lo anterior, con el fin de evitar a toda costa que se presente inconvenientes que puedan desencadenar en la nulidad absoluta de los contratos teniendo en cuenta que fueron suscritos sin el debido cumplimiento de los requisitos necesarios para su validez.

En el portal de la Agencia Nacional de contratación pública- Colombia compra eficiente, se establecen una serie de parámetros jurídicos correspondientes al principio de planeación como son:

- **Plan Anual de Adquisiciones:** el PAA es el primer ejercicio de planeación que las Entidades Estatales deben llevar a cabo para identificar y programar las compras públicas que van a necesitar y que deben adquirir durante el año.
- **Aplicación de Acuerdos Marco y/o Mecanismos de Agregación de Demanda:** Las Entidades Estatales deben verificar si sus necesidades pueden ser satisfechas a través de los bienes o servicios ofrecidos en los Acuerdos Marco u otros mecanismos de

agregación de demanda. Si la Entidad Estatal es de la rama ejecutiva del orden nacional y aplica Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007 deberá adquirir los Bienes o servicios ofrecidos en los Acuerdo Marco y otros mecanismos de agregación de demanda; en caso contrario, la Entidad debe analizar la conveniencia de utilizar el acuerdo marco o instrumento de agregación de demanda.

- **Estudio de sector:** Las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, deben hacer un análisis serio y completo del estudio del sector al cual pertenecen las obras, bienes o servicios que necesitan y que previamente han identificado. Este análisis será de gran ayuda para desarrollar el contenido del Proceso de Contratación, identificar los posibles riesgos, determinar los requisitos habilitantes y la forma de evaluar las ofertas. El alcance del estudio del sector dependerá de la complejidad del Proceso de Contratación.

- **Estudios y documentos previos:** Las Entidades Estatales deben documentar y plasmar los estudios realizados durante la etapa de planeación, ya que estos son el soporte del reglamento del Proceso de Contratación, para ello se debe dejar definido el pliego de condiciones y la invitación a participar, y el tipo de contrato. Este documento deberá tener un contenido mínimo como (i) la descripción de la necesidad; (ii) el objeto a contratar; (iii) modalidad de selección; (iv) el valor estimado del contrato y su justificación; (v) análisis del Riesgo; (vi) garantías si estas son exigidas, y en general la exigencias contenidas en los artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015.

- **Análisis de Riesgos:** es un deber de las Entidades Estatales, establecer la forma como administrarán los Riesgos previsible que se puedan presentar en sus Procesos de

Contratación, lo cual va desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad o disposición final del bien, cuando sea el caso. El Riesgo, entendido como cualquier incidente que puede generar efectos contraproducentes que se presentan durante el desarrollo de una actividad y que en materia contractual que afecten el Proceso o la ejecución de un contrato. Dicho lo anterior, se deben realizar las siguientes etapas:

1. Establecer el contexto en el cual se adelanta el Proceso de Contratación.
2. Identificar y clasificar los Riesgos del Proceso de Contratación.
3. Evaluar y calificar los Riesgos.
4. Asignar y tratar los Riesgos.
5. Monitorear y revisar la gestión de los Riesgos

- **Preparación y publicación del proyecto de pliegos de condiciones y de la minuta del contrato:** Una vez las Entidades Estatales hayan realizado los estudios previos del Proceso de Contratación, deberán preparar y publicar el proyecto de pliego de condiciones junto con el proyecto de minuta del contrato y publicarlo para que los posibles oferentes y quien se encuentre interesados en el Proceso de Contratación, puedan conocerlo y realizar las observaciones correspondientes.

1.2.3. Alcance financiero del principio de planeación.

Para que se desarrolle el principio de planeación de la contratación estatal en el ámbito financiero se articula en tres partes: las apropiaciones presupuestales previas, las vigencias futuras y las reservas presupuestales.

El estatuto orgánico del presupuesto compuesto por las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, fija las pautas para determinar el plan financiero, siendo este un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones

efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Además se tiene en cuenta las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el programa anual de caja y las políticas cambiaria y monetaria, de igual forma la ley anual sobre el presupuesto general de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social, todo esto en concordancia con los principios presupuestales que son los que hacen cumplir en debida forma la planeación, sus principios rectores son la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la coherencia macroeconómica y la homeostasis presupuestal, expuestos en DECRETO 111 DE 1996, en el capítulo II, los principios del sistema presupuestal que van desde el artículo 12 al 21. (SUAREZ ZULUAGA, 2016).

De esta forma la ley de presupuesto, guarda relación con el principio rector de la contratación estatal, esto es el de planeación; ya que cada entidad pública en su proceso de contratación debe articularse con el Plan Nacional de desarrollo, el Plan Nacional de inversiones, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de inversiones. Por ello la estructuración del presupuesto debe comprender las aprobaciones, como gastos de funcionamiento, operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión, que son los que se causen durante la vigencia fiscal. Por ello el principio de planeación busca la coherencia macroeconómica, pues el presupuesto debe estar ajustado con el presupuesto fijado por el Gobierno y coherente con la Junta Directiva del banco de República. Igualmente, “todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales, deberán contar con los certificados de disponibilidad” (CONCEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, 2009). El cual es un documento de

gestión financiera y presupuestal, que genera confianza en los compromisos que adquiera la entidad.

El alcance financiero del principio de planeación de la contratación estatal, pretende una adecuada planeación de los gastos en que incurre el Estado, de manera que sean controlados y previamente autorizados por la Ley de Presupuesto Nacional. La Ley señala la importancia de presupuestar oportunamente cada gasto que se presenta en el contrato, es así que el numeral 6° del artículo 25° de la Ley 80 de 1993, dice que :

Se da solo inicio al procedimiento de selección, cuando existan las disponibilidades presupuestales, es decir, tener la certeza sobre la existencia de una apropiación disponible y libre de afectación para la asunción de un compromiso, como es el caso de un contrato estatal. Como vemos, es necesario establecer el presupuesto disponible para dar inicio a la etapa precontractual, y tener las respectivas disponibilidades presupuestales, que le da forma al contrato y seriedad, como también es de suma importancia el incluir lo que puede ser previsto también para la entidad, como las vigencias futuras y reservas presupuestales que se puedan presentar.

(SUAREZ ZULUAGA, 2016.p.54)

Los procedimientos de selección y la celebración del contrato, deberán estar amparados por la respectiva disponibilidad presupuestal, para asegurar el cumplimiento de sus objetivos y no incurrir en gastos que vayan en contravía de la Ley de presupuesto, tal como lo manifiesta (SULUAGA, 2016). Deben de estar acorde a una disponibilidad presupuestal, en la cual debe de existir un rubro para poder ejecutar y dividir el dinero provisionalmente que inicie la selección, de la misma manera, al integrar el certificado de disponibilidad presupuestal, permite a la administración cumplir con sus fines institucionales conforme a los planes y programas incorporados en el presupuesto, evitando el desfinanciamiento que puede afectar el

patrimonio público, estableciendo, que no podrán existir gastos por fuera de lo que consagra la Ley de presupuestos, lo cual constituye un requisito legal.

La relación de la ineficacia de la ejecución de los contratos estatales con la inobservancia del principio de la planeación

Para desarrollar este capítulo, es importante conocer la definición del termino ineficacia, entendida la imposibilidad que se tiene para provocar el resultado deseado, pero debemos ir más allá de esta simple concepto y adentrarnos en la ineficacia del acto jurídico como tal, que comprende su invalidez del acto jurídica, como consecuencia de vicios que no pueden subsanarse y que van inmersos en el negocio contractual.

En todo proceso de contratación, se conjuga la necesidad de observar los principios rectores que consagra el Estatuto General de contratación de la Administración Pública, para lo cual debemos entender al principio de planeación como el pilar más importante de dichos procesos y que su inobservancia desata en la ineficacia del acto jurídico y por ende en la ejecución del contrato mismo. Dicho lo anterior, la desobediencia al principio de planeación, es generadora de consecuencias tanto para la entidad estatal, como para la parte contratada, dependiendo del caso, lo cual abordaremos más adelante. Por lo anterior debemos recordar lo preceptuado por inciso 2º del artículo 3º de la Ley 80 de 1993, el cual estipula que los particulares *“tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que¹ colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”* pues ellos deben advertir de las fallas que observen es la fase pre contractual o etapa previa a la escogencia del contratista y el omitir esta situación los pondría en una situación de responsabilidad compartida.

¹ El aparte omitido de este inciso fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

El solo hecho de desatender la aplicación adecuada y sistemática del principio de planeación, va en contravía del ordenamiento jurídico y de los intereses estatales, pues de la improvisación se genera una evidente ineficacia en la ejecución de los contratos, como por ejemplo en los contratos que se celebran para restauración de monumentos declarados como patrimonio histórico y cultural de la humanidad, donde se necesitan de ciertos permisos especiales y estos no fueron solicitados de manera previa, generando con ello consecuencias tales como: la suspensión de la obra, responsabilidades de carácter Disciplinario, Fiscal y en muchos casos de carácter penal. Es así como la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, nos recuerda que en materia de contratación estatal se debe atender lo preceptuado en la Ley 80 de 1993, con especial apego a los principios rectores, pues de ellos depende que se cumplan los fines estatales de una manera óptima y eficaz.

Por su parte el Consejo de estado ha considerado que:

Cuando en los procesos contractuales se desatiende el principio de planeación, estamos frente a una clara transgresión a los intereses de la comunidad, pues con ello se afectan derechos y obligaciones representativas del estado, que La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales.

(COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVO, 2013).

Por otra parte la misma Corporación, señala que las causales de nulidad absoluta están concebidas por el ordenamiento jurídico como una sanción que implica privar de eficacia los actos jurídicos y los contratos que se han erigido en contravía de los intereses superiores, por cuya protección propende el orden jurídico, con el fin de proteger al conglomerado social de los efectos adversos que puedan desprenderse de un acto jurídico o un contrato viciado de tales tipos de ilegalidad. (COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, 2012).

La planeación ha sido catalogada como un conjunto de pautas que se deben seguir con anterioridad a la apertura de un proceso de contratación y debe ser consecuente con la etapa de ejecución de la obra o servicio contratado. (Yong, 2013) sostiene que la planeación se ha diseñado como la base del proceso contractual, en donde se esbozan e identifican los aspectos vitales de este proceso. Así es como, la planeación es la primera etapa del proceso de contratación, mediante ella las entidades estatales viabilizan desde el punto de vista técnico y económico las obras, los bienes y servicios que se requieren para cumplir con los cometidos que les han encomendado.

Queda claro entonces que a través de la planeación, las entidades estatales tienen la posibilidad de verificar variables de tipo técnico, financiero y jurídico, como también identificar las necesidades y el objeto a contratar. Sin embargo, cuando hay una desobediencia a dicho principio donde afecte el cabal desarrollo del objeto contratado, podrá generar una posible nulidad del negocio estatal. Así lo ha expresado (Yong, 2013) cuando el objeto de un contrato estatal no ha sido debidamente definido este generará la plausible nulidad del contrato.

Con el fin de desplegar su atención en los diferentes tipos de contratos, la legislación civil colombiana consagró como causales de nulidad absoluta de aquellos actos que se celebren partiendo de un objeto o causa ilícita.

Cuando nos referimos a la ilegalidad dentro de un contrato estatal., lo podríamos relacionar con los vicios que generan la nulidad del contrato, es así que al violar el principio de legalidad, estaríamos ante un posible quebrantamiento que lleva consigo la decadencia de los efectos jurídicos del negocio contractual y por ende su invalidez (Yong, 2013). El fundamento de la nulidad contractual descansa en la violación de la legalidad, que conlleva a que el fin de la nulidad sea el restablecimiento de la legalidad violentada, eliminando la situación jurídica creada por la celebración del contrato. Queda claro entonces, que la nulidad es la extinción de los efectos jurídicos que surgen de la relación contractual. Al aterrizar el tema al mundo del derecho público se debe advertir que la principal motivación de la nulidad absoluta es proteger el interés general, ya que un contrato estatal es absolutamente nulo, cuando es celebrado bajo graves situaciones y sin el lleno de los requisitos legales, que no puedan subsanarse y terminen viciando el negocio como tal.

De la misma manera, cuando la nulidad se origina por la abandono de la planeación a consecuencia de un objeto ilícito, el negocio se torna completamente invalido, es así que en cumplimiento del mandato del art. 13 de la Ley 80 de 1993 y en los casos en que se configure dicha nulidad, se deben armonizar las normas del régimen contractual con las disposiciones del Código Civil y del Código de Comercio (Palacio, 2004), motivo por el cual se hace evidente que las causales de nulidad para los contratos civiles y comerciales se han de incorporar al marco regulatorio de los contratos administrativos.

Dicho lo anterior, el art. 1502 del Código Civil, consagra las causales de nulidad en la que de una u otra manera se afecten cualquiera de los elementos esenciales, así:

a) ausencia total de consentimiento

b) objeto o causa ilícita,

c) la falta de solemnidades exigidas en consideración de la naturaleza del contrato,

d) ausencia de objeto o de causa,

e) la incapacidad absoluta del sujeto contratante, referida al contratista, pues en la entidad se hablaría de falta de competencia (Palacio, 2004)

al analizar la noción del fenómeno de la nulidad, como un concepto tomado del derecho privado, nos deja claro la desobediencia al principio de planeación, guarda relación con la nulidad del contrato, puesto que de la primera se desprende la segunda. Cuando no observamos correctamente el principio de planeación y no se conjuga bien con el objeto del contrato, el negocio adolece de vicios y por lo tanto se puede advertir una clara nulidad del contrato.

El Consejo de Estado ha sentado su posición respecto a la nulidad del acto jurídico a consecuencia de un objeto ilícito como vicio insubsanable dentro del negocio contractual, derivada de la omisión del principio de planeación dentro del proceso contractual de carácter estatal.. Tal posición ha quedado sentada en varios pronunciamientos dentro de las que podemos destacar: CONSEJO DE ESTADO SECCION TERCERA, Sentencia del 24 de Julio de 2013, radicado 05001-23-31—000-1998-00833-01(25642), M.P. Enrique Gil Botero,

Teniendo en cuenta lo anterior, podríamos decir que de los procesos contractuales, pueden emanar situaciones insubsanables que ponen en peligro la validez del acto jurídico y por consiguiente la nulidad del mismo.

De lo anterior se desprende la importancia de la responsabilidad en cabeza de la entidad contratante y de todos los que intervienen en el proceso contractual (proponentes y contratista, etc.), por supuesto dicha responsabilidad es respecto a la desatención del principio de planeación.

Si bien es claro que las partes del contrato, contratante y contratista, deben adjudicarse responsabilidades recíprocas, como consecuencia de la falta de organización por parte del el contratante y la omisión o inobservancia por parte del contratista. Tanto contratante como contratista, deben guardar armonía entre sus obligaciones contractuales, por ende sus actuaciones dentro del negocio contractual deben estar encaminadas hacia es respecto y atención al principio de planeación. Las responsabilidades en cuanto al negocio jurídico, debe recaer sobre las partes y estas deben ceñirse a lo contemplado por la Ley 80 de 1993 y además deben respetar y guardar apego estricto por los principios de la buena fe contractual y de planeación.

Es en la fase precontractual, donde se debe aplicar el principio de la planeación, ya que a partir de allí se analizaran las condiciones en que se va enfocar el negocio contractual, partiendo de la necesidad, objeto modo de selección del contratista y de las obligaciones de todos los sujetos que intervienen, como también del objeto del contrato.

Por otra parte, es de resaltar que la suscripción de contratos, que conlleve consigo la desatención al principio de planeación, trae inmersa consecuencias jurídicas que pueden afectar considerablemente la ejecución del negocio contractual (Relatoría del Consejo de Estado. Sección cuarta, 2014). Ante la violación a la observancia del principio de la planeación, se ve a todas luces, que debe existir una responsabilidad compartida respecto al contratista, ya que tanto la entidad como el contratista deben prever todas aquellas aleas que afecten la correcta ejecución del negocio jurídico estatal, el cual debe estar orientado desde el desarrollo de los estudios previos. No se puede concebir que alguna de las partes alegue la imposibilidad de cumplir con la

obligación contractual referente a costos, tiempos y programación del proyecto, en razón de riesgos que dan lugar al quebrantamiento del pacta sunt servanda que expresa el contrato y que es resultado de la preparación previa del mismo. Perjudicando con lo anterior a la atención de la necesidad de interés general que persigue el Estado con la obra o servicio frente a factores técnicos y financieros y obviamente de la utilidad del contratista. Por esto, es de suma importancia el principio de la planeación, de igual forma, la inobservancia del principio de planeación afectaría considerablemente al contratista.

Las responsabilidades contractuales, no solo deben estar en cabeza del estado, esta debe ser compartida también con el contratista, puesto que ambos deben responder por sus actuaciones al quebrantar los principios fundamentales de la contratación pública, en especial en de la planeación (Amaya Rodríguez, 2016). No todo es desarrollar el proyecto o el objeto del contrato, es más que una simple adjudicación, trata de las responsabilidades mutuas contractuales y sus consecuencias al incumplir alguno de los principios de la contratación pública y menos sensato sería incumplir la planeación, pues mal haría el contratista y antes proponente imputar el 100 % de responsabilidad al Estado.

Como de las responsabilidades, se desprenden consecuencias disciplinarias por la inobservancia de los principio, que asumirían las partes debemos recordar lo contemplado en la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, que en su Artículo 5, ilicitud sustancial, la falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna. Por otra parte el mismo cuerpo normativo en su artículo 22 de la Ley 734 de 2002, precisa que el no observar el principio de planeación encuentra consecuencias jurídicas, pues dispone que la finalidad de la planeación contractual del Estado es garantizar el correcto ejercicio de la función pública, para salvaguardar

la moralidad, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función.

Todas y cada una de las partes que intervienen en un contrato estatal, deben cumplir una serie de conductas respecto a sus obligaciones, de lo contrario entraría en contravía con normas que regulan la contratación y las actuaciones de los servidores públicos (Ramírez, 2013). Por esto, es notoria la influencia de las obligaciones en el comportamiento contractual de las partes, porque es claro que un particular contratista del Estado cumple funciones de servidor público y debe asumir esa responsabilidad en lo administrativo, por lo tanto, se rigen bajo la lupa no solo de la Ley 80 de 1993, Estatuto de Contratación, sino de la Ley 734 de 2002 y el Decreto 1082 de 2015. Dicha situación se tipifica como una falta antijurídica.

Por otra parte, debemos referirnos a las implicaciones que se desprenden de la omisión al principio de planeación, partiendo no solo desde el ámbito disciplinario resaltado con la ley 734 de 2002, sino de otros cuerpos normativos, que conjugados amparan la protección del principio de planeación y buena fe y condena las fallas en la organización armónica y mutua de los procesos contractuales. Es decir quien atente contra la observancia del principio de la planeación debe asumir la responsabilidad no solo sobre el clausulado del contrato adjudicado si no también la norma disciplinaria como lo es la Ley 734 de 2002 (Ramírez, 2013). Es así que no solo la simple voluntad de configurar el contrato y su ejecución se rigen por la relación contractual y el clausulado que la conforma, sino que debe llevar implícito el principio de la buena fe, que está promulgado en todas las leyes que rijan el ámbito jurídico colombiano, es por eso, que cada vez que se incurre en una falta dentro de la contratación estatal, no solo los estatutos regidores son los que investigan la falta, sino el conjunto de leyes que engranadas pueden verificar que tan grave o leve fue el delito o la infracción.

2.1 Nulidad absoluta del contrato estatal

Los contratos han de ser declarados nulos en los casos en los que, cumpliéndose las condiciones de existencia, carecen de alguna de las condiciones que les otorgan validez; de esta forma, la nulidad puede ser absoluta o relativa, Siendo aquella la que se da como consecuencia de la ausencia de alguno de los requisitos que la ley exige a fin de proteger el orden público, y esta la que tiene como propósito proteger los intereses de las partes del negocio (Valencia Zea, 2014)

En el contrato estatal la nulidad absoluta se da por cuenta de la configuración de alguna de las causales descritas en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, por lo que se considera que esta figura es aplicable en los casos en los que el vicio es tan grave que no es posible su saneamiento, por cuanto prevalece la necesidad de proteger el interés general (Yong, 2013)

Por su parte, la nulidad relativa, descrito en artículo 46 de la ley 80 de 1993, se da por todos los demás vicios que se presenten en el negocio, distintos a los que dan lugar a la nulidad absoluta, de suerte que estos pueden ser saneados por ratificación de las partes o cuando transcurran dos años contados a partir de la ocurrencia del hecho que derivó en este (Rodríguez, 2013).

La nulidad absoluta del contrato estatal es declarable en sede judicial, bien sea de manera oficiosa, o bien por petición de alguna de las partes, por el Ministerio Público o por un tercero que acredite un interés directo , como lo establece el artículo 141 de la ley 1437 de 2011. En virtud de lo dicho, corresponde al juez llevar a cabo un examen detallado acerca de las condiciones, los requisitos y los elementos de validez existentes al momento de la celebración del contrato (Consejo de Estado, 2007) a fin de dictaminar si esta es o no procedente.

Las causales de nulidad del contrato estatal tienen una remisión expresa en el derecho privado a los artículo 6, 1502, 1519, 1523, 1524, 1741 del código civil ,además al artículo 899 del

Código de Comercio , de manera que los vicios que afectan la validez del contrato en el derecho privado son :

1. El objeto ilícito,
2. La causa ilícita,
3. La ausencia de solemnidades,
4. La incapacidad absoluta,
5. La violación de una norma imperativa, salvo que la ley disponga otra cosa.

De otro lado, el artículo 44 de la ley 80 de 1993 enumera otros vicios que afecta en contrato estatal, adicionales a los del derecho privado la cuales son:

1. Cuando el contrato se celebre con personas incursoas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley.
2. Cuando el contrato se celebre contra expresa prohibición constitucional o legal.
3. Cuando se celebre con abuso o desviación de poder.
4. Cuando se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten, y
5. Cuando se celebren con violación del principio de reciprocidad y de preferencia de ofertas nacionales.

En concordancia con lo preceptuado en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, en Consejo de estado se ha pronunciado en el siguiente sentido y nos recuerda “esta corporación ha expresado que para que se configure la causal de nulidad prevista en el No. 2º del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, esto es que el contrato se celebre contra expresa prohibición legal o constitucional, es menester que haya una violación al régimen de prohibiciones y que esa prohibición sea explícita,

razón por la cual no toda transgresión a una norma imperativa conduce a estructurar esta precisa causal, aunque, por supuesto, habrá de configurar otra, por la elemental razón de que las normas imperativas no son solamente las que expresamente prohíben, sino también las que mandan.” (CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, 2017).

En ese orden de ideas entrelazando el principio de planeación de contratación estatal y la nulidad por objeto ilícito, la contravención de aquel apareja la ilicitud del objeto y con ello su nulidad, por cuenta del carácter imperativo del planeamiento, bajo la égida del artículo 1519 del código civil. Es así por cuanto se dilucida a la planeación como un mandato jurídico que hace parte del derecho público de la nación y, por ende, de indudable observancia, so pena de afectar la legalidad del negocio.

El efecto de la declaratoria de nulidad absoluta, conlleva a la desvanecimiento del acto viciado a fin de que, conforme al artículo 1746 del Código Civil, las partes sean restituidas al mismo estado en el que se encontraban si el acto anulado no hubiera existido, aunque el artículo el artículo 48 de la Ley 80 de 1993 establece que la nulidad de un contrato de tracto sucesivo no impide el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria y, además, señala que habrá lugar a reconocimiento en el contrato anulado por objeto o causa ilícita, siempre que se pruebe que la entidad estatal se benefició de su ejecución y únicamente hasta el monto de dicho beneficio. Además el mismo artículo expresa que no puede haber lugar a restitución en los casos en los que se declara la nulidad del contrato por objeto o causa ilícita (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. , 2004).

Por otra parte es menester señalar como consecuencia a la inobservancia del principio de planeación la suspensión del contrato en el entendido que a falta de algún requisito que de cierto modo no desencadene en una nulidad absoluta del contrato, tal es el caso de aquellos proyectos que en su fase precontractual se obviaron algunos documentos como la licencias o permisos que pueden subsanarse. Existen pronunciamiento de la corte suprema de Justicia que señala” Por ende, su inobservancia no genera inexistencia ni nulidad del mismo, sino una irregularidad administrativa que deriva en responsabilidad personal y patrimonial del servidor público a cuyo cargo se encuentra el contrato”. (COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACION PENAL, 2016).

Se colige de lo anterior que las consecuencias a la inobservancia del principio, no solo desencadena en la nulidad de los contratos, sino que también pueden ocasionar la suspensión de los mismos, ocasionando una prórroga en la ejecución de la obra o mayor permanencia en la misma.

2.2 Suspensión del contrato

Al tocar el tema de la suspensión del contrato a causa de una mala planeación por parte de la administración, las implicaciones jurídicas serán adjudicadas a la entidad contratista, quien deberá asumir las responsabilidades a que haya lugar. Téngase como suspensión el hecho mediante el cual no se podrá seguir con la ejecución de la obra, ya sea de común acuerdo entre las partes o por casos fortuitos o fuerza mayor o en procura del interés general, que impidan seguir con su normal desarrollo.

Ahora bien, en relación con la suspensión de los contratos estatales, la Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 28 de Abril de 2010, con ponencia del magistrado Enrique Gil Botero ha sostenido: **“No tiene discusión alguna que un**

contrato en curso puede suspenderse por la ocurrencia de diversas circunstancias o por la voluntad de las partes y que uno de los efectos de la suspensión del contrato es la suspensión de las actividades del contratista. En tanto la suspensión sea provisional o temporal es porque el contrato se reiniciará cuando las partes así lo determinen; el caso es que estando el contrato en ejecución o suspendido con la intención de reiniciarlo, subsiste el vínculo contractual” (CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA, 2010).

En otro pronunciamiento la sala en sentencia ha señalado que respecto a los casos fortuitos o de fuerza mayor deben darse ciertas circunstancias para que se pueda suspender el contrato, respecto de esto dijo:

En concordancia con el postulado anterior, debemos concebir que si bien los contratos pueden suspenderse, las entidades estatales deberán ceñirse al ordenamiento jurídico con el fin de no caer en situaciones que podrían acarrear para la entidad cuantiosas indemnizaciones, pues a pesar que puede utilizar dicho mecanismo no debe incurrir en apreciaciones arbitrarias en donde prime el interés particular, antes por el contrario debe hacerse con apego a la ley.

2.3 Responsabilidades

El principio de planeación, no es un tema que deba verse sólo en la fase precontractual, pues este es dinámico hasta la etapa poscontractual. Dado ese

dinamismo en cualquiera de las etapas su inobservancia puede llegar a:

a) Responsabilidad disciplinaria

En este sentido es importante recordar el artículo 6° de la Constitución Política que señala “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las

leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. Entiéndase como servidor público no sólo a funcionarios de carrera administrativa, libre nombramiento o remoción, trabajadores oficiales, sino también a contratistas, consultores, asesores e interventores que intervienen en los procesos de contratación estatal. Es decir esta inobservancia puede llevar al servidor público a ser sujeto de sanción de acuerdo a lo definido en la Ley 734 de 2002 y Ley 1474 de 2011.

Teniendo en cuenta lo anterior podemos definir qué, la inobservancia del principio de la planeación por parte de los servidores públicos puede generar responsabilidad disciplinaria, en cualquiera de las etapas del contrato estatal, por lo que en la etapa previa es importante realizar todas las actividades de planeación y estudios suficientes para minimicen el riesgo, para que el objeto contractual en su ejecución, se ajuste a los fines para lo cual fue realizado y que esa planeación permita por lo tanto el control de la misma administración.

b) Responsabilidad Fiscal

De conformidad con la Ley 610 de 2000, los Entes de Control Fiscal, son los encargados de iniciar procesos de responsabilidad fiscal, cuando entre otros se haya causado un detrimento al patrimonio público. Es decir si como consecuencia de la no observación del principio de planeación, se hubieran afectado los recursos de la entidad contratante, con un detrimento a su patrimonio, los partícipes en todo el proceso precontractual, contractual y pos contractual, sería objeto de investigación disciplinaria y posibles sanciones.

La primera sanción, corresponde a su efecto principal de carácter patrimonial – reparador.

La segunda, como efectos secundarios: Inhabilidad para contratar con el estado y para desempeñar cargos públicos, además reporte al Boletín de Responsables Fiscales, reporte al Sistema de Información de Registros y Sanciones de la Procuraduría General de la Nación

“SIRI”, además al contratistas declarársele la caducidad del contrato, para ello este debe estar vigente y sin liquidación. En caso de no cumplir inmediatamente con el pago del valor del detrimento al patrimonio público, la Contraloría dará inicio a la etapa de Jurisdicción Coactiva, para los efectos del cobro coactivo.

c) Responsabilidad Penal

Si como resultado de la investigación disciplinaria de llegare a determinar que la inobservancia del principio de planeación, en donde se causó el detrimento patrimonial fue con dolo, los responsables serian entonces sujetos además de una investigación penal y posibles condenas. Tal y como lo establece la Ley 80 de 1993 en los artículos:

ARTICULO 51. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley. ARTICULO 52. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS CONTRATISTAS. Los contratistas responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley. Los consorcios y uniones temporales responderán por las acciones y omisiones de sus integrantes, en los términos del artículo 7o. de esta ley. ARTICULO 53. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS CONSULTORES, INTERVENTORES Y ASESORES. Los consultores, interventores y asesores externos responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría, interventoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de consultoría, interventoría o asesoría. ARTICULO 56. DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS PARTICULARES QUE INTERVIENEN EN LA

CONTRATACION ESTATAL. Para efectos penales, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales y, por lo tanto, estarán sujetos a la responsabilidad que en esa materia señala la ley para los servidores públicos.

Conclusiones

La planeación como principio se constituye en una expresión clara de la epistemología de principio en el marco de la disciplina jurídica, en el sentido que de su definición y alcance se advierte que su correcta aplicación se permite optimizar y asegurar un alto nivel de eficacia y eficiencia de la contratación pública.

La no planeación genera un uso inadecuado, incluso pérdida de recursos públicos, debido al desconocimiento de las necesidades de la población.

Los estudios previos tienen función preventiva, de cerrar la vía a posibles errores en la ejecución contractual. (ZAPATA EUSSE, 2017).

El desconocimiento del principio de planeación debe acarrear alguna consecuencia, la consecuencia no puede ser otra que la declaratoria de nulidad absoluta del contrato por materializarse el vicio de objeto ilícito, en la medida en que el deber de planeación se constituye en un mandato que al no ser respetado se traduce en la violación del orden jurídico imperante. En contraposición, otro sector explica que “el desconocimiento del deber de planeación no atañe a aspectos relacionados con su validez, en tanto que este tiene que ver con el análisis de las obligaciones que emanan del contrato y su cumplimiento o incumplimiento”. (Sandoval Peña, 2015).

Sin embargo y además de lo anterior, podemos concluir que las fallas en los procesos contractuales debido a la inobservancia del principio de planeación, los hace ineficaces pues no solo termina en declaratoria de nulidad absoluta del contrato, también se ve reflejado en la suspensión de los contratos, sobrecostos por factores no previstos en la etapa de la planeación, demandas de parte de los contratistas, afectación del interés general y fines del Estado, todos estos generando consecuencias de tipo penal, fiscal, disciplinario para las partes que intervienen en todas las etapas del proceso contractual.

Referencia Bibliográfica

Aponte Diaz, Iirana. (2014)." Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra". En Revista *Derecho Administrativo N° 11*.Bogotá: *Universidad Externado De Colombia*, 177-207.

Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. . (2012). *Consejo De Estado. Radicado N.º 07001-23-31-000-1997-0554-01(46431)*. (C. P.: *Enrique Gil Botero*). Bogota: Consejo De Estado.

Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (5 De Junio De 2008). Sentencia Del 5 De Junio De 2008.M.P: Mauricio Fajardo Gómez. Radicado Número:15001233100019880843101-8031.

Expósito Vélez, J. (2005). *La Configuración Del Contrato De La Administración Pública En Derecho Colombiano Y Español*. Bogotá D. C: Universidad Externado De Colombia.

Cuéllar Cruz, M. L. (2010). *Recomendaciones Para La Elaboración De Estudios Previos. Aplicación Del Principio De Planeación En La Contratación De Las Entidades Públicas*. Bogota: Procuraduría General De La Nación.

Gil Botero, E. (2015). *Tesaurus De Responsabilidad Contractual De La Administración Pública*. Bogota: Temis.

Corte Constitucional. (2012). *Sentencia 300 De 2012.Mp. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub*. Bogota: Corte Constitucional.

Congreso De La República De Colombia. (2013). *Ley 1682 De 2013*. Bogota: Congreso De La República De Colombia.

Santofimio Gamboa, J. O. (2002). *Delitos De Celebración Indebida De Contratos. Análisis Con Fundamento En La Teoría General Del Contrato Estatal*. . Bogotá: Universidad Externado De Colombia.

Suarez Zuluaga, L. M. (2016). *Alcances Del Principio De Planeación En La Contratación Estatal, En Sus Dimensiones Técnica, Jurídica Y Financiera*. Medellín: Universidad Eafit.

Amaya Rodríguez, C. F. (2016). El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado.

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 Eterera Volumen 2 N° 16*, 26-45.

APONTE DIAZ, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *en revista Derecho Administrativo N° 11*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 177-207.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVO. (2013). *Sentencia del 24 de abril de 2013, radicado No. 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)*. M.P. Orlando santofimio Gamboa. Bogota.

COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACION PENAL. (2016). *Sentencia Radicación N° 46.037. Patricia Salazar cuellar*. Bogota.

- COLOMBIA. CONCEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVO. (2011). *Sentencia del 31 de enero de 2011. M.P. Olga melida Valle de la Hoza. (radicado25000-23-26-000-1995-0867-01(17767)*. bogota.
- COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. (2012). *Sentencia del 2012, Enrique Gil Botero(Radicado n.º 07001-23-31-000-1997-0554-01(46431)*.
- COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. (5 de junio de 2008). Sentencia del 5 de junio de 2008.M.P: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Radicado número:15001233100019880843101h8031.
- COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. (2011). *Sentencia* . Bogota.
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. (2012). *SENTENCIA 300 DE 2012.MP. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB*. BOGOTA: CORTE CONSTITUCIONAL.
- CONCEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B. (2009). *C.P: VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA.Radicación número:08001h23h31h000h2002h00106h01(1535h07)*. BOGOTA: CONCEJO DE ESTADO.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2013). *LEY 1682 DE 2013*. BOGOTA: CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.
- CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. (2010). *Sentencia del 28 de Abril de 2010. radicado 07001-23-31-000-1997-00554-01(16431)*. M.P. *Enrique Gil Botero*. Bogota.
- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADINISTRATIVO, SECCION TERCERA. (2017). *Sntencia del 15 de Diciembre de 2017. radicado 76oo1-23-33-000-2013-169(50.045)*, M.P. *Jaime Orlando santofimio Gamboa*.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (2007). *Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado n.º 85001-23-31-000-1997-00339-01(C. P.: Mauricio Fajardo Gómez;)*. bogota: Consejo de Estado.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. . (2004). *Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado n.º 11001-03-26-000-2003-0055-01(25560)*. (C. P.: *Germán Rodríguez Villamizar*). bogota: Consejo de Estado.
- Cuéllar Cruz, M. L. (2010). *Recomendaciones para la elaboración de estudios previos. Aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas*. BOGOTA: Procuraduría General de la Nación.
- ESCOBAR GIL, R. (2000). *Teoría General de los Contratos de la Administración Pública*. Bogota: Legis.
- Expósito Vélez, J. (2005). *La configuración del Contrato de la Administración Pública en derecho colombiano y español*. Bogotá D. C: Universidad Externado de Colombia.
- Gil Botero, E. (2015). *Tesaurus de Responsabilidad Contractual de la Administración Pública*. BOGOTA: Temis.
- Palacio, J. (2004). *La contratación de las entidades estatales*. bogota: Librería Jurídica Sánchez R.

- Ramírez, Y. (2013). . *Breve estudio de ilicitud sustancial en el derecho disciplinario*. bogota: UNIVERSIDAD DEL ROSARIO.
- Relatoría del Consejo de Estado. Sección cuarta. (2014). *Relatoría del Consejo de Estado. Sección cuarta. Expediente N°11001031500020130191900.(CP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas)*. bogota: Consejo de Estado.
- REPUBLICA, C. D. (1993). *LEY 80 DE 1993*. BOGOTA: CONGRESO DE LA REPUBLICA.
- Rodríguez, L. (2013). *Derecho administrativo*. bogota: temis.
- Sandoval Peña, V. (2015). *Nulidad absoluta del contrato estatal por violación del deber de planeación*. bogota: universidad de los Andes.
- SANTOFIMIO GAMBOA, J. O. (2002). *Delitos de Celebración Indevida de Contratos. Análisis con fundamento en la Teoría General del Contrato Estatal*. . Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- SUAREZ ZULUAGA, 2016.p.54. (s.f.).
- SUAREZ ZULUAGA, L. M. (2016). *ALCANCES DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL, EN SUS DIMENSIONES TÉCNICA, JURÍDICA Y FINANCIERA*. medellin: UNIVERSIDAD!EAFIT.
- SULUAGA, S. (2016).
- SULUAGA, S. (2016).
- TERCERA, C. D. (2010).
- Valencia Zea, A. (2014). *Derecho Civil. Parte general y personas*. bogota: temis.
- Yong, S. (2013). *El Contrato Estatal en el Contexto de la Nueva Legislación*. bogota: Ibañez.
- ZAPATA EUSSE, D. M. (2017). *ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES LIMITACIONES QUE TIENE EL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA*. medellin: NIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA.