

ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES LIMITACIONES QUE TIENE EL PRINCIPIO DE
PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA

DINA MARGARITA ZAPATA EUSSE

21991868

Proyecto de Investigación tipo Monografía para optar por el título de Especialista en
Gestión Pública

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA -UNAD-
ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES, ECONÓMICAS Y DE
NEGOCIOS -ECACEN-

MEDELLÍN 2017

ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES LIMITACIONES QUE TIENE EL PRINCIPIO DE
PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA

DINA MARGARITA ZAPATA EUSSE

21991868

Proyecto de Investigación tipo Monografía para optar por el título de Especialista en
Gestión Pública

Docente Asesor:

OSCAR ABEL CASTAÑEDA ROMERO

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA -UNAD-
ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES, ECONÓMICAS Y DE
NEGOCIOS -ECACEN-

MEDELLÍN 2017

Nota de aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

San Andrés de Cuerquia, Antioquia, Octubre de 2016

Dedicatoria

“A Dios.

Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para alcanzar mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

Agradezco a todas las personas que colaboraron de una u otra forma para la culminación de mis estudios, especialmente a mis hijas Ana Isabel y María Victoria, por ser el pilar fundamental en todo lo que soy, a mi esposo Mauricio y a mi hermana Gloria, por su incondicional apoyo perfectamente mantenido a través del tiempo.

También doy gracias a mis docentes y asesores, a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD-, Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios -ECACEN-, por permitirme cumplir este sueño de ser Especialista en Gestión Pública.

A la E.S.E Hospital G.G.O, Gerente: Aura María Vasco y Subdirector Administrativo: William Úsuga, por haberme apoyado en mi estudio y en el desarrollo de las actividades para la realización de este trabajo.

Todo este trabajo ha sido posible gracias a ellos”.

Tabla de Contenidos

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	1
1.1.DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	1
1.2.PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	2
2. JUSTIFICACIÓN	2
3. OBJETIVOS	4
4. MARCO REFERENCIAL	5
4.1.MARCO TEÓRICO	5
4.1.1. Planeación como principio	8
4.1.2. Concepto legal	11
4.1.3. Planeación de las entidades estatales	14
4.1.4. Planeación en etapas de contratación	17
4.1.4.1. <i>Pre – contractual</i>	18
4.1.4.2. <i>Contractual</i>	24
4.1.4.3. <i>Post – contractual</i>	27
4.1.5. Inobservancia de la planeación en las entidades estatales	29
4.1.6. Consecuencias para las partes contratantes	30
4.1.6.1. <i>Entidad contratante</i>	30
4.1.6.2. <i>Contratista</i>	31
4.1.7. Medidas durante la ejecución contractual para preservar el principio de planeación	33
4.2.MARCO TEMPORAL Y ESPACIAL	37
4.3.MARCO CONCEPTUAL	37

4.4.MARCO LEGAL	45
5. ASPECTOS METODOLÓGICOS	49
5.1.MONOGRAFÍA	49
5.2.TIPO DE MONOGRAFÍA QUE SE ESTÁ REALIZANDO	50
5.3.TIPO DE ESTUDIO	50
5.4.RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	50
5.5.DATOS SECUNDARIOS	51
5.6.LÍNEA DE INVESTIGACIÓN	51
5.7 EL UNIVERSO DE ESTUDIO	52
5.8. MUESTRA	52
6. RESULTADOS	53
6.1.VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS	59
RECOMENDACIONES	60
CONCLUSIONES	62
BIBLIOGRAFÍA	63

Lista de tablas

Tabla 1: Etapas de la contratación estatal vs limitaciones	29
Tabla 2: Principales normas soporte	48
Tabla 3: Análisis normativo aplicado	53

Introducción

El artículo 209 de la Constitución Política de 1991 de Colombia, establece que “la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”, principios éstos que se ven condensados en el principio de planeación, de forma tal que la adquisición de bienes y servicios, indispensable para el cumplimiento de los fines del Estado, debe realizarse conforme a ellos.

La contratación pública tiene por finalidad el cumplimiento de los cometidos estatales, el adecuado manejo, inversión y ejecución de los recursos públicos para la prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con la Administración, en la consecución de estos fines.

El presente trabajo analítico, pretende mostrar y destacar la necesidad de reconocer la preponderancia del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas, como pilar de eficiencia en la ejecución de los recursos públicos

El objetivo principal es el reconocimiento del principio de planeación como parte fundante de todo el trámite contractual porque éste siempre deberá corresponder a una cuidadosa planeación, estableciéndose previamente las necesidades de la entidad para el cumplimiento del servicio público que le ha sido encomendado, la disponibilidad de los recursos suficientes para respaldar la contratación, las condiciones, los riesgos, el valor y el esquema que se implementará para establecer el seguimiento y control a la actividad de los servicios o bienes contratados.

Revisar las limitaciones que pueden presentarse a la implementación del principio de planeación, permite en un alto grado identificar las dificultades futuras en la ejecución contractual y cerrar espacio a posibles casos de corrupción, con la adopción de medidas correctivas adecuadas y oportunas.

Resumen

El principio de planeación consagrado constitucional y legalmente, genera para las Entidades Públicas la obligación de establecer concienzudamente sus necesidades y objetivos, así como los medios para suplirlos. Esto obedece a sus deberes frente a los administrados de optimizar los recursos, disminuir errores técnicos y humanos, reducir costos y garantizar la cobertura de las necesidades insatisfechas de la población objeto.

Puede decirse que la planeación referida a la contratación pública se relaciona directamente con la fundamentación legal para contratar, agotando debidamente los procesos de selección, asegurando un costo/beneficio y garantizando factibilidad de las obras y/o servicios a corto, mediano y largo plazo que puedan justificar la inversión de recursos públicos.

Cuando la planeación es inexistente o inadecuada, puede presentarse pérdida o desvío de los recursos públicos, así como la correspondiente sanción a los funcionarios y contratistas involucrados.

PALABRAS CLAVE: Planeación, Contratación estatal, Jurisprudencia, Responsabilidad, Recursos públicos, Optimización, Eficiencia, Legalidad

Abstract

The principle of planning consecrated constitutionally and legally, generates for Public Entities the obligation to establish conscientiously their needs and objectives, as well as the means to supply them. This is due to their duties to those managed to optimize resources, reduce technical and human errors, reduce costs and ensure coverage of the unmet needs of the target population.

It can be said that the planning related to public procurement is directly related to the legal basis for contracting, duly exhausting the selection processes, assuring a cost / benefit and guaranteeing feasibility of the works and / or services in the short, medium and long term that Justify the investment of public resources.

When planning is non-existent or inadequate, there may be loss or diversion of public resources, as well as the corresponding sanction to the officials and contractors involved

KEYWORDS: Planning, State contracting, Jurisprudence, Public resources, Responsibility, Optimization, Efficiency, Legality

1. Problema de investigación

1.1.Descripción del problema

Con el presente trabajo monográfico se pretende abordar las limitaciones que tiene el Estado, que se presentan cada que la administración, descuida alguno de los aspectos que le son requeridos para una adecuada estructuración de sus procesos, lo que de degenera en la pérdida o sobre costos en obras o servicios que le son prestados, sin el cumplimiento de las especificaciones reales, generando así el no cumplimiento de los objetivos estatales con las consecuentes falencias para los administrados.

Las entidades públicas, por sí solas no poseen la total capacidad de adelantar todas las actividades necesarias para lograr el cumplimiento de sus cometidos, es allí donde aparece el contratista como colaborador en la administración, situación que requiere una aplicación del principio de planeación de manera concienzuda en las diferentes etapas del proceso contractual (pre-contractual, contractual y post-contractual), a fin de evitar que se suscriban contratos sin los debidos estudios y análisis de factibilidad tanto financiera como técnica, que en su ejecución se encuentren aspectos no contemplados que conlleven adiciones, modificaciones en especificaciones técnicas o adiciones presupuestales, todo a causa de una omisión del Estado en cumplimiento del principio que nos ocupa.

En el presente trabajo, se realiza un análisis de las principales limitaciones que se presentan para que el principio de planeación sea efectivo, e ilustrando las salidas que se implementan para que los contratos se ejecuten a satisfacción.

1.2.Planteamiento del problema

¿Por qué es importante hacer el análisis de las principales limitaciones que tiene el principio de planeación en la contratación estatal, como una forma de hacer más eficiente el uso de los recursos públicos en Colombia?

2. Justificación

El principio de planeación exige de la entidad pública el adelantar los estudios relacionados con factibilidad, costos y presupuestos, garantías, riesgos y su asignación, la debida elaboración de estudios previos y pliegos de condiciones, así como garantizar el acompañamiento durante la ejecución y liquidación de los contratos. Su debida implementación en cada una de las etapas de la contratación permite la optimización de recursos tanto técnicos como económicos, evitando así el mal uso de los recursos.

El principio de planeación es más evidente en la etapa previa a la ejecución de un contrato, ya que es el momento en que se pactan o establecen las condiciones económicas y jurídicas que delimitan la ejecución, enfatizando en los objetivos y procedimientos a seguir de manera que el contrato sea equilibrado para las partes como garantía plena de ejecución del objeto.

La implementación de mecanismos para promover el principio de planeación es parte integral de aquellas medidas que orientan la transparencia y no se vea limitado en su ejercicio, es base fundamental de la contratación pública, lo que permite acceder a las ofertas más favorables de los contratistas para la satisfacción de la obra y/o servicio público. Así pues, la implementación de un sistema de control que procure la eficiencia de

los puntos previos para iniciar el proceso de contratación estatal se convierte en una herramienta importante para combatir episodios de corrupción o la intervención de intereses que puedan afectar el presupuesto y las necesidades de los administrados, como consecuencia de la limitación al principio de planeación.

La debida implementación de este principio siempre redundará en el cabal cumplimiento de las funciones y obligaciones a cargo del Estado.

Al permitir limitación al principio de planeación, puede degenerar en prácticas nocivas en la contratación estatal, por lo que se requiere a más de la aplicación de los principios que la rigen, actuar con diligencia y cuidado, de manera que una vez celebrado el contrato se ejecute sin dilaciones, por lo que es fundamental la necesidad de elaboración de estudios confiables, diseños reales, licencias ambientales, adquisición de predios, entre otros, así como estudios de costos claros y actualizados.

Es importante realizar la presente monografía, para facilitar la identificación tanto de la presencia, como de la ausencia de la aplicación del principio de planeación, desde la mirada del funcionario público como del administrado, ya que todos somos veedores de la ejecución de los recursos públicos.

3. Objetivos

Objetivo General

Realizar el análisis legal de las principales limitaciones que tiene el principio de planeación en la contratación estatal en Colombia

Objetivos Específicos

- Identificar las limitaciones y el alcance del principio de planeación en la contratación pública
- Analizar las limitaciones del principio de planeación en las diferentes etapas de la contratación
- Hacer recomendaciones sobre la inobservancia del principio de planeación en la contratación de las entidades del Estado.
- Evaluar el estado del principio de planeación en la contratación en Colombia.

4. Marco referencial

4.1.Marco Teórico

El Estado se encuentra instituido con una función muy específica dentro de la sociedad:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (Const., 1991, art. 2)

Este precepto constitucional es de obligatorio cumplimiento para todas las entidades estatales independientemente del nivel en que se encuentre, atendiendo a su naturaleza jurídica. De su lectura se desprende claramente que el Estado es el llamado a gestionar y administrar todos los recursos disponibles para garantizar la efectividad de los derechos de los administrados.

La asignación de estas obligaciones, requiere que las entidades estatales actúen con total diligencia y cuidado, que incluye a los mismos funcionarios individualmente considerados, como gestores del bienestar común.

Antes de iniciar cualquier procedimiento de contratación, la entidad contratante debe realizar una serie de estudios de distinta índole, con el objeto de determinar la conveniencia, y viabilidad del contrato proyectado y las condiciones del mismo. Es natural que antes de iniciar los procesos de contratación de obras, las entidades oficiales ausculten las necesidades de la comunidad y establezcan planes y programas para la ejecución coherente y racional de los trabajos (Gil, 1999).

Es del interés de todos que cuando las entidades estatales vayan a comprometer recursos públicos, haya un previo proceso de planificación y la decisión de contratar se justifique plenamente. En esa medida, con base en el principio de planeación, con anterioridad al inicio del proceso de selección la entidad debe identificar claramente qué requiere y para qué lo requiere. En cumplimiento de este mandato las entidades deben soportar la contratación con los estudios previos que sean requeridos, se debe contar con la disponibilidad de recursos y se debe definir con claridad el mecanismo y las condiciones para escoger el contratista. (MINCIT, 2014)

El llevar a la práctica el ejercicio de los derechos de los administrados, hace que las entidades extiendan su accionar a través de la contratación pública, donde buscan la colaboración del contratista, sea del sector privado o público, en la ejecución de actividades o suministros, requeridos para el cabal cumplimiento de los fines que la Constitución le determina.

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 (Díaz, 2014).

Para el cabal ejercicio de la actividad contractual, se expide la Ley 80 en el año 1993, que establece el marco de la contratación de la administración pública en Colombia, definiendo el contrato estatal como todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad.

En el principio de planeación 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 la 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, 2015)

Así pues, son las entidades estatales las responsables del cuidado, manejo y utilización de los bienes públicos, así como de los recursos públicos en aras de generar beneficio y bien común de todos los administrados, dentro de marco de las leyes y la Constitución, orientadas a prestar un servicio público fundado en la eficiencia y calidad de

los mismos, de manera que a su vez se traduzcan en brindar dignidad a las personas y generen bien común.

A raíz de esto, se requiere que las entidades públicas adelanten gestiones responsables enmarcadas en los principios que rigen la administración pública, de manera que siempre estén dadas las condiciones para realizar una contratación y que cumplirá su función en beneficio social.

Los recursos públicos son limitados, situación que exige de la Entidad la máxima eficacia en su ejecución, es donde entran en juego los principios que rigen la contratación pública, siendo de vital importancia el principio de planeación que exige de la administración la definición clara y concreta de su necesidad y forma de satisfacerla, así como la toma de medidas que permitan que tan vital principio no se vea limitado por posibles azares en el ejercicio de la actividad contractual.

4.1.1. Planeación como principio.

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 (Atehortúa, 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. 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 (Díaz, 2009)

Uno de los aspectos más relevantes de la gestión de las entidades públicas, por su incidencia directa en el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales que le son asignadas y en la inversión y correcto manejo de los recursos públicos, es el desarrollo de la gestión contractual.

Las faltas disciplinarias cometidas en esta materia devienen, entre otros factores, de la inaplicación del principio de planeación, que es la concreción de los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública.

El principio de planeación sin limitaciones, vuelve exigencia la realización previa a los procesos de contratación, toda una serie estudios que deben verse reflejados en un plan de compras y unos estudios previos. No obsta para que en ejecución de los contratos se implementen medidas cuando se avizore alguna situación gravosa que no haya sido previsible en etapa previa, así como al momento de la terminación, que puedan garantizar el funcionamiento y las condiciones de perdurabilidad.

A partir de la expedición de la Ley 80 de 1993, en Colombia se introdujo un cambio importante en materia de normatividad referente a la contratación estatal. La mencionada norma fue concebida como una ley de principios orientadores de la gestión contractual del Estado, a tono con la realidad del país ante el surgimiento del Estado Social de Derecho implementado con la Constitución Política de 1991.

Según la Ley 80 de 1993, nominó y tipificó una serie de principios aplicables a la gestión contractual del Estado, los cuales cuentan con un desarrollo y una regulación especial en la propia ley. Uno de aquellos principios que rigen la contratación estatal es el de la planeación el cual, si bien no fue nominado como tal expresamente en el Estatuto General de la Contratación, se desprende con absoluta claridad de algunas de las disposiciones allí contenidas, así como de la propia normatividad constitucional y de las reglas previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De manera general, el principio de la planeación hace referencia a aquellas actividades que deben realizar las entidades del Estado antes de adelantar un proceso de contratación encaminadas a determinar, de forma precisa, la necesidad pública que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con cargo a los cuales ejecutará el contrato, todo lo cual tiene como fin último satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.

Así, el principio de la planeación, de cara a la gestión contractual del Estado, se materializa en que el actuar de las entidades públicas sea coordinado, lo cual se compendia en una serie de disposiciones legales y reglamentarias que imponen un determinado comportamiento a cargo de las entidades del Estado, concretamente, en lo que tiene ver, por ejemplo, con la apropiación de los recursos necesarios para el pago de las obligaciones derivadas de un contrato estatal, la elaboración de estudios previos con la finalidad de determinar con precisión la necesidad pública a satisfacer y el objeto a contratar, la elaboración de estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto a contratar, así como la elaboración de pliegos de condiciones que contengan reglas claras y

objetivas tendientes a lograr la selección de la oferta más favorable para la administración, entre otras.

Como se desprende de lo anterior, todas esas disposiciones normativas determinan una serie de actuaciones que las entidades del Estado deben realizar antes de adelantar un proceso de contratación y así lo ha reconocido el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en numerosos pronunciamientos indicando que el cumplimiento al principio de la planeación constituye un deber en cabeza de la administración pública, en tanto y cuanto se corresponde con los deberes que tiene el Estado relacionados con una correcta administración de los recursos públicos y el buen desempeño de las funciones públicas. (Consejo de Estado, R- 24715, 2007).

4.1.2. Concepto legal.

Como ya se ha indicado, el principio de planeación carece de norma que lo defina, es su esencia y desarrollo jurisprudencial.

Este principio se debe observar que la planeación es un concepto propio Estado Social de Derecho, como criterio garantizados de la legalidad y en interés general, pilares fundamentales dentro de la sociedad actual. La planeación sale utilizando los niveles del Estado para organizar la macro estructura de las naciones y su forma de cumplir con los fines previstos por ellas han beneficiado de los administrados; entonces, este principio tiene un fundamento genérico e histórico profundo, el cual ha hecho que las diferentes actividades desarrolladas por los Estado, especialmente la contratación pública, lo tomen como un parámetro rector de control y organización tanto en los económico como en lo

logístico, aspectos que determinarán en últimas el buen funcionamiento de la sociedad y del Estado mismo (Exposito Vélez, 2003).

De acuerdo con el principio 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; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva. (Corte Constitucional, Sentencia C-300, 2012)

Al tenor, el Consejo de Estado, ha establecido que:

(...) en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta

indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos aspectos relevantes:

- (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato;
- (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja;
- (iii) las calidades, especificaciones y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.;
- (iv) los costos, valores, y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende o requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto;
- (v) la disponibilidad de los recursos presupuestales o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración del pretendido contrato;
- (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional e internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante;
- (vii) los procedimientos, trámites y requisitos de que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo

contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretende celebrar. (Consejo de Estado, R- 14287, 2006).

Así, la planeación relacionada con la actividad contractual del Estado, se ve materializada en un actuar de las entidades públicas coordinado no improvisado, donde una serie de disposiciones legales le impone un comportamiento acorde a cada proceso, principalmente en todo lo atinente a la apropiación de recursos, la elaboración de estudios previos para determinar de manera precisa la necesidad a satisfacer y el objeto a contratar, elaboración de estudios y diseños que demuestren la viabilidad del proyecto, así como la elaboración de documentos contractuales con reglas claras y objetivas a fin de poder seleccionar la oferta más favorable a la administración, entre otras.

4.1.3 Planeación de las entidades estatales.

¿Qué es planear? Es el proceso de diseño y selección de objetivos, metas y acciones acordes a la visión para el logro de resultados. Su producto es un PLAN que contiene políticas, programas, cronogramas, presupuestos. Es una proyección realista y verificable.

Su importancia radica en que es la base y soporte fundamental del contrato y del trámite, permitiendo que el contrato se ajuste a las necesidades de la entidad y, además, convierte al Contrato en instrumento para el cumplimiento de la misión de la entidad. También requiere de información detallada, concreta y confiable, la cual podrá ser útil indistintamente a varios contratos. De allí que, los productos resultantes de la planeación sean precisar objeto, plazo y valor, valorar y prever los riesgos, determinar cantidad de recursos necesarios y fuentes, documento base de la minuta correspondiente.

Si llegaran a existir omisiones dentro de la planeación, se verán reflejadas en el desarrollo del proceso de selección o durante la ejecución del contrato generando la declaratoria de desierta de una licitación, la declaratoria de nulidad absoluta del contrato, la necesidad de ajustar el contrato a la realidad del bien o servicio prestado o simplemente al quebrantamiento de la ecuación contractual.

El legislador por en cabeza de la entidad contratante la obligación expresa de escoger, definir y delimitar el objeto a contratar, para lo cual exige estudios, proyectos, diseños y demás análisis necesarios para el correcto planteamiento de la necesidad de la Administración al momento de dar a conocer a los particulares u otras entidades estatales su deseo de contratar. La Ley lo que pretende es que se tenga la información como si la misma entidad fuera a ejecutar el objeto del contrato estatal; todo esto porque no solo se compromete el buen funcionamiento de la Administración, sino que además se ve implicado el patrimonio público, y en últimas la consecución del fin principal del Estado, cual es el interés general, todo por medio de la contratación pública (Escobar, 1999).

En resumen, durante el proceso de la Planeación se debe hacer:

- Estudios previos. (¿Conducente, pertinente, conveniente?)
- Registro Único de Precios de Referencia, RUPR
- Establecer los ítems
- Determinar los permisos, licencias y autorizaciones requeridos (Si hay lugar)
- Determinar el impacto social ambiental (Si hay lugar)
- Consulta sobre impuestos
- Análisis del mercado

- Elaboración del presupuesto
- Determinación del Sistema de Precios
- Selección de la forma de pago
- Estimación de los costos por ajustes e imprevistos
- Determinación y procedimiento de selección del contratista
- Verificación de la apropiación presupuestal
- Programación de la contratación
- Programación del desarrollo del contrato

También la entidad debe entrar a definir:

- La definición de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación.
- La definición técnica de la forma en que la entidad puede satisfacer su necesidad, que entre otros puede corresponder a un proyecto, estudio, diseño o prediseño.
- Las condiciones del contrato a celebrar, tales como objeto, plazo y lugar de ejecución del mismo.
- El soporte técnico y económico del valor estimado del contrato.
- El análisis de los riesgos de la contratación y en consecuencia el nivel y extensión de los riesgos que deben ser amparados por el contratista

La Administración Pública podrá celebrar contratos sólo en la medida en que verifique con certeza que:

- Se ajustan a las necesidades de la entidad para el cumplimiento del servicio público que tiene encomendado.

- Se dispone de recursos suficientes para solventar las prestaciones que se dejarán a cargo del contratista.
- Se cuenta con los estudios de soporte requeridos para estructurar los alcances técnicos y jurídicos del contrato, así como para definir las condiciones (objeto, especificaciones técnicas, plazo y valor) en que debe ser ejecutado.
- Se conoce los riesgos que implica para las partes la ejecución del objeto contractual y ha asignado en la minuta respectiva, por cuenta de cuál de éstas corren, ha obtenido los bienes (predios, equipos, edificaciones), permisos y licencias que demande la iniciación o ejecución del contrato, o ha dado inicio al trámite para su obtención oportuna de acuerdo con el cronograma de ejecución contractual y, ha definido el esquema para hacer seguimiento y control a la actividad del contratista.

El contrato debe ser lo suficientemente de equilibrado en los derechos y deberes de las partes contratantes, por qué es lo justo y porque esa es la única vía sustantiva para garantizar la plena ejecución de su objeto, que debe ser el designio fundamental de la actividad contractual y, por ende, de los funcionarios responsables de la contratación y ejecución contractual (Möller, 1999)

4.1.4. Planeación en etapas de contratación.

La planeación evidencia un accionar integrador sustentado en todos sus elementos. En materia contractual, está constituida como ya se esbozó, por una serie de pasos previos que la identifican y conciben un todo congruente, que sirven de base para impulsar cada una de las distintas actuaciones que le son pertinentes, las cuales deben desarrollarse con

antelación al procedimiento de selección o la firma del contrato, según el caso, en función de preparación o formación de la voluntad administrativa (Sierra, 2010).

La doctrina tiene distintas tendencias, pero todas coinciden en que la contratación tiene actividades previas y posteriores, por lo que comúnmente estas se agrupan en: Actividades pre-contractuales, Actividades Contractuales y Actividades Post-Contractuales.

4.1.4.1. Pre – contractual.

La primera tarea que debe adelantar la entidad pública es la identificación de la necesidad, donde deberá identificar las opciones para suplirla, la opción más favorable desde lo jurídico, técnico y económico, análisis de alternativas frente a costos y beneficios.

Cuando se percibe una necesidad pública surge la idea de celebrar un contrato para satisfacerla y se procede a ejecutar un conjunto de acciones tendientes a precisar las características de esa futura relación contractual y a adoptar el procedimiento adecuado para seleccionar al contratista. Esta etapa culmina con la celebración del respectivo negocio jurídico. El recorrido previo al perfeccionamiento del contrato se denomina precontractual y, por lo tanto, a la responsabilidad que pueda surgir por los daños que se causan durante este lapso, se le suele llamar “responsabilidad precontractual (Ávila, 2009)

Con base en lo anterior, cada entidad pública deberá elaborar los siguientes documentos:

- **Plan Anual de Adquisiciones**

El Plan Anual de Adquisiciones, es el primer ejercicio de planeación que las Entidades Estatales deben realizar para identificar y programar las compras públicas que van a necesitar y que deben adquirir durante el año.

Las Entidades Estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación. (Decreto 1082, 2015, art. 2.2.1.1.1.4.1).

La Ley 1471 (2011), art. 5º, establece como no obligatorio el plan anual de adquisiciones para las entidades públicas, poniendo en riesgo el principio de planeación y de eficacia.

Existe el deber de las entidades de elaborar dicho plan, es decir, por una parte, se consagra un mandato imperativo, pero por otra se establece su no obligatoriedad en lo que se refiere a los procesos de adquisición previamente señalados en el plan. Esta norma puede entenderse en un sentido pasivo y activo; pasivo es no ejecutar todo el plan, pero darle un sentido activo en el sentido de contratar necesidades no previstas en el plan es muy grave” (Lee, 2014, pág.25)

Es una forma en la que se ha flexibilizado el plan de compras, donde en cada actualización que se haga, lleva incluido modificaciones a esa planeación inicial realizada por la Entidad.

- **Estudios Previos**

La etapa pre contractual, inicia con la elaboración del estudio previo y termina con la adjudicación del proceso de contratación. Dentro de esta etapa, se encuentra prevista la planeación en donde se debe establecer claramente cuál es la necesidad que la entidad pretende satisfacer. Esta etapa es la base fundamental del proceso de contratación ya que es allí donde se establece el insumo para dar inicio a un proceso de contratación.

La finalidad de los estudios previos, desde la perspectiva de la entidad, permiten establecer los elementos básicos de la contratación a realizar y desde la perspectiva de los proponentes, en atención a que los documentos previos son públicos de manera simultánea con la publicación del proyecto de pliego ya que deben estar a disposición durante todo el proceso de selección, los mismos permiten una participación activa de los proponentes en el diseño del contrato a celebrar y en las condiciones mismas de la competencia. Desde luego, a esa mayor capacidad de interlocución de los proponentes en el proceso se corresponde la exigencia de una mayor carga de diligencia a los mismos, en particular, en lo relativo a su participación en la distribución de riesgos como se deriva de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 (Suárez, 2014).

Los estudios previos en toda clase de contratos van enfocados a demostrar la necesidad del gasto y su oportunidad. Es posible que la necesidad exista, pero la

oportunidad y la conveniencia del gasto no sea tan urgente, pues en el ámbito de la racionalidad del presupuesto, se puede dar la necesidad de aplazar el proyecto y de sustituirlo por otro más prioritario, aplicando el principio: primero lo primero (Cuello, 2009).

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, es decir del pliego de condiciones y/o invitación a participar, y del 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 el contenido establecido en los artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015. (Colombia compra eficiente, 2016).

Respecto a los estudios previos, la norma establece que,

MADURACIÓN DE PROYECTOS. El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así:

Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la 4 viabilidad del proyecto y su impacto social, económico

y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño. (Ley 1474, 2011, art. 87)

En concordancia con lo anterior, es un instrumento fundamental, de conformidad con el Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.1.2.1.1), los estudios y documentos previos son el soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones y del contrato, que debe contener como mínimo, los siguientes elementos:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.
2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.
3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.
4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.
5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.

6. El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo.

7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.

8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.

La etapa previa del contrato administrativo, implica de manera sustancial la planeación del mismo, lo que lleva a la administración a realizar un sinnúmero de actividades tendientes a que el procedimiento de contratación se desarrolle en condiciones óptimas y así, se pueda cumplir el fin que se persigue con su celebración. En efecto, el contrato administrativo, debe ser el resultado de una actuación seria de la administración, que se origina con una adecuada planeación, la cual determina una preparación que comienza inclusive, con antelación a la decisión de la administración de celebrar el contrato. (Medina, 2010)

Aspectos a tener en cuenta en la etapa precontractual:

- Apropriaciones presupuestales: Es necesario que las áreas técnicas cuenten con la disponibilidad de los recursos que soporten el valor del contrato.
- Verificar que la contratación se encuentra prevista en el plan de contratación.
- Realizar los estudios previos y verificar muy bien la descripción de las especificaciones técnicas de los bienes y servicios a contratar.
- Identificar la modalidad de selección, así como el contrato a celebrar.

El Plan Anual de Adquisiciones guarda relación con la contratación a realizarse por parte de la Entidad durante un año de vigencia presupuestal, mientras que el estudio previo aplica a cada proceso contractual en particular.

4.1.4.2. Contractual.

En la etapa de la oferta, una de las partes ha reunido la información necesaria para celebrar el negocio y toma la decisión de proponerle a la otra parte la celebración del contrato. La etapa de la oferta es fundamental para definir el contenido del contrato, así como el momento y el lugar de formación del consentimiento (Gardeazabal, 2016)

Una vez surtido el proceso de selección, se elaborará la minuta del contrato, el cual se perfeccionará con la firma de las partes, es importante señalar que el mismo se debe elevar a escrito y debe ser firmado por parte de la Entidad por la Ordenadora del Gasto y por el contratista el Representante legal, o su delegado o apoderado, si se trata de persona jurídica o por la persona natural que demuestra la capacidad para obligarse.

Para que el contrato se pueda ejecutar, es necesario haber agotado las siguientes etapas:

- Aprobación de la garantía única, a través del acta de aprobación de garantías.
- Expedición del certificado de registro presupuestal.

Durante la ejecución del contrato, se pueden presentar situaciones que lleven a la modificación del mismo, es necesario establecer que las mismas, deben ser concertadas por las partes (Entidad Estatal y Contratista). Para que se lleve a cabo la modificación del contrato, esta debe ser solicitada por el supervisor en donde se indique de manera clara y

precisa las razones o fundamentos que dieron origen a la misma, así como la justificación de los factores para llevar a cabo la modificación.

Es necesario resaltar que el contrato debe encontrarse en ejecución, y se debe verificar que la modificación requerida no altere la esencia del contrato ni sea fruto de un incumplimiento por parte del contratista, de allí que, dentro de las modificaciones al contrato, se encuentran las siguientes:

- Adición. Es un incremento del valor pactado inicialmente. De conformidad con la normativa vigente, el valor a adicionar no excederá el 50% del valor inicialmente pactado expresado éste en salario mínimos legales mensuales vigentes.
- Prórroga. Es una prolongación del plazo de ejecución pactado en el contrato inicial.
- Cesión. Es una transferencia de derechos y obligaciones del contratista a una tercera persona para que esta continúe con la ejecución del contrato. Es importante señalar que el cesionario, debe tener las mismas o mejores calidades que el cedente.
- Suspensión. Es la interrupción temporal de la ejecución del contrato, se da por situaciones de fuerza mayor o caso fortuito.

El contrato puede ser modificado las veces que sea necesario si el objeto contractual aún se encuentra en ejecución; sin embargo, es una clara muestra de falla o de ausencia de planeación, sea por error en los estudios realizados, en el presupuesto asignado o el plazo establecido, puesto que los términos pactados en el contrato, debieron obedecer a un

estudio concienzudo por parte de la entidad contratante. Violación al principio de planeación completamente evidente pero que la legislación colombiana ampara.

Este tipo de situaciones, son las que se prestan para actos de corrupción y que la administración no cumpla con sus fines, principalmente el de administrar los recursos y brindar el bienestar a los administrados, ante lo cual el Consejo de Estado asume 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 (Consejo de Estado, R- 26637, 2013).

Así pues, la definición de planeación no se puede ser limitada al cumplimiento de requisitos legales, sino que para que sea efectivo se deben adelantar acciones puntuales en la contratación pública, incluyendo un seguimiento técnico a la ejecución o al desarrollo del proyecto, de tal manera que ante la presencia de algún evento inesperado se cuente con las herramientas para su solución.

Los supervisores e interventores tienen funciones de control y vigilancia legalmente atribuidas Ley 1474 (2011) como sujeto ubicado entre contratante y contratista, responsable no solo del seguimiento sino de adoptar medidas por parte de la entidad, son elementos de la etapa contractual garantes del principio de planeación o los llamados a llevar de nuevo el principio a la ejecución del contrato.

4.1.4.3.Post – contractual.

Esta etapa inicia con la terminación del contrato y culmina una vez se haya realizado la liquidación del mismo y para su liquidación, se procede por regla general, en los contratos de tracto sucesivo, es decir contratos cuya ejecución se prolonga en el tiempo.

De conformidad con lo dispuesto por el Decreto 019, 2012, art. 217, los contratos de prestación de servicios solamente se liquidarán en el evento de ser necesario precisar aspectos de ejecución, realizar acuerdos y ajustes, conforme lo señalado por la Ley 1150, 2007, art. 32, modificado por el Decreto en mención. La Ley 80, 1993, art. 60, señala que en el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

La liquidación de los contratos puede ser: De mutuo acuerdo, Unilateral y Judicial

De mutuo acuerdo: De acuerdo a lo establecido en la Ley 1150, 2007, art 11, la liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a

la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

Unilateral: En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente.

Judicial: Efectuada por el Juez del contrato

El Decreto 1082, 2015, art. 2.2.1.1.2.4.3, establece que posterior a la terminación del contrato y vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes, la Entidad Estatal debe dejar constancia del cierre del expediente del Proceso de Contratación, lo que muestra la clara necesidad de entender la planeación desde un punto de vista más amplio, que solo se agota en la medida que se tenga debidamente satisfecha la necesidad que generó la contratación.

Tabla 1: *Etapas de la contratación estatal vs limitaciones*

ETAPA PROCESO CONTRACTUAL	LIMITACION	MEDIDA IMPLEMENTADA POR LA ENTIDAD PÚBLICA
PRE - CONTRACTUAL	Falta de elaboración de estudios y análisis previos	Elaboración de estudios previos consientes
	Falta de presupuesto	Analizar las necesidades reales
	Actos de corrupción	Realización de estudios técnicos y financieros profundos
	Mala identificación en las necesidades a cubrir	
	Responsabilidad de funcionarios	
CONTRACTUAL	Ausencia de seguimiento a la ejecución contractual	Adición, modificación, cesión y ampliación de los contratos
POST - CONTRACTUAL	Incumplimiento de los fines estatales	Restablece el equilibrio económico del contrato
	Pérdidas para el contratista	Reconoce otros valores vía liquidación contrato
	Desviación de recursos	Sanciones a funcionarios Ampliación y seguimiento de garantías

Fuente: Autor

4.1.5. Inobservancia de la planeación en las entidades estatales

La contratación es una herramienta que les permite a las entidades públicas cumplir con sus fines y propósitos, como es el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política.

El principio de planeación le evita el improvisar en la gestión pública, evitar gastos excesivos y es garantía de actuación con claros objetivos, asegurando el interés general.

La falta de planeación ataca ese 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. (Consejo de Estado, Fallo de Tutela, 2014).

4.1.6. Consecuencias para las partes contratantes.

4.1.6.1. Entidad contratante.

Las principales consecuencias para la entidad radican en el no cumplimiento de los cometidos estatales, el despilfarro y pérdida de recursos públicos, obras y bienes que no satisfacen las necesidades de los administrados, sin dejar de lado la responsabilidad fiscal, civil, disciplinaria y penal tanto del ordenador del gasto como de los funcionarios que tienen a cargo la función contractual, incluyendo supervisores e interventores.

Ahora bien, en los procesos judiciales que se derivan de la actividad contractual, la planeación sirve para la defensa de la entidad estatal, siempre que compruebe que contaba con planes, estudios técnicos, que dispuso la partida presupuestal, elaboró los estudios previos, que cumplió con los requerimientos a contratar e hizo la correspondiente apertura del proceso contractual, y se comprueba que cumplió con todas las exigencias en materia de planeación, es posible que pueda ser exonerado de responsabilidad desde el punto de vista jurídico, con un actuar ajustado a derecho y una verificación de que las obras o bienes existen y funcionan con base en lo propuesto al momento de la contratación.

La omisión de la planeación puede traer consecuencias funestas para el desarrollo del procedimiento de selección del contratista, así como para la ejecución misma del objeto contractual, sin contar con la gran responsabilidad que acarrea para la administración la

eventual causación de perjuicios derivados de su negligencia, ya sea a los potenciales contratistas al momento de la selección, o a terceros en desarrollo del contrato mismo, y el enorme riesgo de despilfarro del patrimonio público con repercusión directa en el funcionamiento del Estado y la efectiva prestación de los servicios públicos a su cargo. Lo anterior es tan cierto que, la jurisprudencia administrativa ha llegado a considerar que el incumplimiento de los deberes de planeación acarrea la nulidad del contrato posteriormente celebrado, en tanto que se trata de requisitos de validez del contrato (Expósito-Vélez, 2013).

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 (Consejo de Estado, R- 22464, 2012.).

4.1.6.2. Contratista.

Cuando el contratista desatiende el principio de planeación al momento de estructurar la oferta, obtiene consecuencias económicas desfavorables para sí mismo, que no podrán ser alegadas, buscando que la entidad lo repare por una ruptura del equilibrio económico del contrato, pues son fruto de la inobservancia de las cargas que le impone el

principio de planeación, como son las de diligencia, cuidado y de seriedad al estructurar la oferta.

Así pues, no es posible que el contratista pueda invocar pretensiones resarcitorias de las circunstancias sobrevinientes que le son desfavorables, pues debieron haber sido previstas y planificadas por el contratista como experto y conocedor de las actividades en el marco de las cuales ofrece sus servicios a la entidad estatal.

No puede asignarse responsabilidad al contratista ante la violación del principio de planeación por parte de la entidad pública, pues si bien es un colaborador de la misma, no puede ser un garante del comportamiento de un tercero, es decir, que es la administración pública, pues respondería por hechos de los cuales no participó.

Los contratistas también están en el deber de planificar las acciones y gestiones necesarias para cumplir cabalmente sus prestaciones. De hecho, el profesionalismo con que debe actuar un contratista habitual del Estado, lo obliga a estar bien informado sobre las gestiones, proyectos, iniciativas, que la administración esté promoviendo a efecto de proponer, si es del caso, ofertas de contratos capaces de responder a las expectativas de la administración. No puede admitirse que empresas y empresarios conocedores de todas las variables de sus negocios digan que firman contratos a oscuras, en la ignorancia, y que luego son sorprendidos por el Estado. Y todo eso hace parte de un principio básico del contrato, que no es otro que el de la buena fe contractual, que va más allá del comportamiento cabal y honesto, puesto que implica el conocimiento de las condiciones en que se desarrollará el vínculo jurídico, en orden a asegurar la mutua confianza de las partes. (Consejo de Estado, Fallo de Tutela, 2014)

4.1.7. **Medidas durante la ejecución contractual para preservar el principio de planeación.**

La normatividad colombiana se ha encargado de subsanar situaciones que son abierta inobservancia del principio de planeación, como es el autorizar las modificaciones a los contratos, adicionar recursos porque hacen falta ante un mal cálculo, o porque incluyó nuevas actividades o productos (que debieron ser previstos antes del contrato), ampliar los plazos de ejecución por malos cálculos, o porque al incluir nuevas actividades requiere mayor tiempo.

Es claro que el precio pactado en un contrato se puede alterar con condiciones imprevistas surgidas de condiciones económicas, sociales o de la naturaleza, por medidas que debe adoptar la entidad o en uso de sus poderes exorbitantes, lo que afecta la equivalencia de derechos y obligaciones imperante en un contrato, la Ley 80, ordena restablecer el equilibrio económico tomando las medidas necesarias en el menor tiempo posible.

De la Ejecución Contractual. En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento. (Ley 80, 1993, art. 27)

Así mismo la mencionada Ley, dispone que las entidades deben tomar medidas para mantener durante toda la ejecución del contrato, las condiciones técnicas, económicas y financieras al momento de presentación de la propuesta o de contrato si no se requería convocatoria pública, en los siguientes términos:

Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios. (Ley 80, 1993, art 4, numeral 8)

En igual sentido, el numeral 3° de dicha norma, establece que se solicitarán las actualizaciones o la revista de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

En el numeral 9°, se le exige a la entidad que no haga más gravosas las obligaciones del contratista, corrigiendo desajustes, así como acordar mecanismos para precaver o solucionar las diferencias que se llegaren a presentar. En los siguientes términos:

Actuarán de tal modo que, por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse. (Ley 80, 1993, art 4, numeral 9)

La ley establece que el contratista tiene derecho a recibir a tiempo la remuneración pactada y que ese valor no varíe durante la ejecución del contrato, de manera que, si se

presenta alguna situación imprevista no atribuible al contratista, la entidad debe restablecerla. (Ley 80, 1993, art. 5)

En igual sentido, la ley establece que la entidad cuando hace uso de sus facultades exorbitantes, debe pagar las indemnizaciones a que tengan derecho las personas afectadas. En los siguientes términos:

En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial. (Ley 80; 1993, art. 14, numeral 1).

Adicionalmente la ley conmina a las entidades contratantes a incluir en sus presupuestos anuales una apropiación para costos imprevistos ocasionado por retardo en los pagos o derivados de la revisión de precios que se hayan presentado respecto a las condiciones pactadas inicialmente, en los siguientes términos:

Las entidades incluirán en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la revisión de los precios pactados por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados (Ley 80, 1993, art. 25, numeral 14)

El reconocimiento que se hace vía liquidación de los contratos, por mayores cantidades de obra que realiza el contratista, es otra forma de entrever la vulneración del principio de planeación, pues un buen estudio de la necesidad no justifica mayores

cantidades a lo previsto, pero queda avalado legalmente mediante acta de liquidación por el documento idóneo donde las partes realizan los ajustes pertinentes a la ejecución contractual.

Es así como siendo de imperativo cumplimiento el principio de planeación en la contratación de la administración pública, la normatividad permite subsanar su falencia.

4.2. Marco temporal y espacial

El desarrollo de la presente investigación, fue llevado a cabo durante los meses de octubre de 2016 y abril de 2017, analizando fuentes documentales sobre la planeación y ejecución de contratos estatales. Su campo de aplicación corresponde a las diferentes entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, conforme con la normatividad colombiana.

4.3. Marco conceptual

El Estado es la forma en la que se organiza la sociedad para poder funcionar mejor. Es la unión de nuestra población, las instituciones públicas que nos organizan y nuestra cultura.

La Constitución establece dentro de los fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad, garantizar los derechos y deberes de los ciudadanos, facilitar la participación del pueblo en los asuntos de la Nación, defender la independencia y la integridad territorial, y asegurar la convivencia pacífica, así como un orden justo, entre otros. (Senado de la República, 2008)

Esmein define al Estado como la "personificación jurídica de la nación". Viscaretti Di Ruffia define al Estado como "ente social que se forma cuando en un territorio determinado se organiza jurídicamente en un pueblo que se somete a la voluntad de un gobierno" (Mesa, 2000)

Según Adolfo Posada, el Estado, “es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política” (Ossorio, 1997).

Para Duguit: el Estado la “agrupación humana fijada sobre un territorio determinado, donde los más fuertes imponen su voluntad a los más débiles” -TRAD>. Para Marx, el Estado es la “organización política de la clase económicamente dominante”, decía que es un "instrumento de dominación de clases". (Rosental, 1970).

Para George Jellinek (1954) el Estado “es una corporación constituida por un pueblo y dotada de un poder originario”.

Para Jean J. Rousseau el Estado es la "asociación política libremente fundada por los partícipes del contrato social".

Mortati (2000) define al Estado como un "ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él".

Pellet Lastra (1999) dice que: "el Estado es una sociedad conformada por un grupo humano que vive en comunidad sobre un territorio determinado cuya estructura de poder está ocupada por una clase dirigente y reglada por normas constitucionales. Tiene por finalidad lograr el bien común y proyectarse con identidad propia en la comunidad internacional".

El Estado “Es la sociedad jurídicamente organizada capaz de imponer la autoridad de la ley en el interior y firmar su personalidad y responsabilidad frente a las similares del exterior” (Cabanellas,2015).

CONTRATO ESTATAL: Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad...” (Ley 80, 1993, art. 32)

PLANEACIÓN: Implica que la gestión contractual del Estado debe estar precedida por el desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible.

PRINCIPIOS DE LA FUNCION PÚBLICA: El ejercicio de la función pública adelantado por el Estado en cabeza de sus funcionarios, deben obedecer al cumplimiento y aplicación de los siguientes principios:

IGUALDAD: Entendida respecto a las oportunidades Frente a las oportunidades brindadas por la administración, mostrando elementos como la eliminación de requisitos obligatorios de concurrencia a los procesos, posibilidad de revisión de informes, conceptos, decisiones con el fin de poder presentar observaciones.

MORALIDAD: Los servidores públicos se obligan a hacer solo lo que la ley les permite, así que cuando omiten un deber o una decisión, o se extralimitan en ellas están sobrepasando el orden constitucional de lo permitido. Su función debe ser ejercida con

base en la Constitución y la Ley puesto que están al servicio del Estado y de los intereses de los particulares.

EFICACIA: Este principio busca que los procedimientos establecidos logren su finalidad, donde los obstáculos sean removidos y la administración pueda lograr su cometido.

ECONOMÍA: Los procedimientos que se adelanten deben ser ágiles, que impliquen el uso del menor tiempo y la menor cantidad de gastos para los intervinientes, que sean no exigibles más documentos o copias de los necesarios, ni trámites innecesarios, salvo que por ley sean obligatorios.

CELERIDAD: Es la facultad de la administración para dar impulso oficioso a los procedimientos, de suprimir trámites innecesarios, así como la implantación del uso de herramientas buscando estandarizar los procesos.

IMPARCIALIDAD: Busca la igualdad de los administrados en el trato, puesto que el fin buscado con los procedimientos es garantizar los derechos de las personas sin que se presente algún tipo de discriminación.

PUBLICIDAD: Refiere a que toda decisión que la administración tome, deberá ser puesta en conocimiento de los administrados, sea mediante notificación, publicación o lo que la ley establezca.

PRINCIPIO DE ECONOMÍA: Los procedimientos en materia contractual que permita seleccionar la propuesta más favorable, se debe limitar a los trámites ya señalados en la ley, sin la imposición de adicionales. Resolución pronta de controversias, entre otros aspectos.

PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD: Exige que los funcionarios públicos se obligan a cumplir los fines de la contratación como es la prestación de servicios públicos de forma eficiente y continua, vigilar la ejecución de los contratos, proteger los derechos de las partes en el contrato y de los terceros que pueden resultar afectados, así como la dirección de todo el proceso contractual.

PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA: Busca que el contratista sea seleccionado conforme con las modalidades de selección legalmente consagradas. También pretende la armonización entre todos los principios ya señalados.

PRINCIPIO DE LA PUBLICIDAD: Busca despertar un comportamiento determinado en las personas que reciben información. Este principio se encuentra regulado en la Ley 80, 1993, art 30, es de allí que se generan plataformas como el SECOP, el Registro Único de Precios de Referencia RUPR, y el plan de compras de la entidad, entre otros.

PRINCIPIOS DE LA PLANEACIÓN: Son los aplicables en contratación pública a todas autoridades nacionales, regionales y territoriales, con el objetivo de brindar bienestar y desarrollo, cuidando de los recursos públicos, haciendo los estudios previos necesarios antes de contratar, de manera que se saque el mayor rendimiento por medio de los análisis debidos; con prospectiva de presupuestos; estableciendo el costo/benéfico en el alcance; verificando científicamente la factibilidad y viabilidad de las obras, su desarrollo, así como el impacto en la comunidad y en el medio ambiente, de manera que pueda justificarse la inversión del Estado

AUTONOMÍA. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley Orgánica;

ORDENACIÓN DE COMPETENCIAS. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;

COORDINACIÓN. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;

CONSISTENCIA. Modificado por la Ley 1473, 2011, art 9. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad.

PRIORIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y

la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación;

CONTINUIDAD. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación;

PARTICIPACIÓN. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley.

SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL. Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental;

DESARROLLO ARMÓNICO DE LAS REGIONES. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;

PROCESO DE PLANEACIÓN. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación;

EFICIENCIA. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva;

VIABILIDAD. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;

COHERENCIA. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste;

CONFORMACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformado por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en (sic) mantener actualizados bancos de programas y de proyectos. (Ley 152, 1994, art. 3)

4.4. Marco legal

La Const., 1991, art 209, establece que la Función Administrativa está al servicio de los intereses generales y que se desarrolla con base en principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, estableciendo, además, que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. En el principio de planeación se ven condensados todos los principios de la función administrativa.

El Consejo de Estado, R-7664, 2006, frente a este principio estableció:

Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficiente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección...

La planeación en la administración garantiza la efectividad en la ejecución de recursos públicos, al respecto la Procuraduría General de la Nación, hizo expresa la exigencia de la planeación en los procesos contractuales: “Las faltas disciplinarias cometidas en esta materia devienen, entre otros factores, de la inaplicación del principio de planeación, que es la concreción de los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública” (Manual: Recomendaciones para la Elaboración de Estudios Previos, 2010).

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, R - 15603, 2008, sobre la ubicación normativa del principio de planeación, manifestó lo siguiente:

El principio de planeación reviste la mayor importancia para garantizar la legalidad de la contratación estatal, sobre todo en lo relacionado con la etapa previa a la celebración del contrato y aunque dicho principio no fue definido por la Ley 80, 1993, se encuentra inmerso en varios de sus artículos, disposiciones todas orientadas a que la Administración cuente, con anterioridad al proceso de selección, con las partidas presupuestales requeridas, los diseños y documentos técnicos, los pliegos de condiciones, estudios de oportunidad, conveniencia y de mercado.

Ahora bien, este postulado aplica también para todas las entidades que tienen un régimen especial de contratación, es decir que no contratan bajo los preceptos contenidos en Ley 80, así lo establece la Ley 1150, 2007, art. 13, que establece que las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos constitucionales 209 y 267 “La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales”.

Es claro pues, que, a las entidades públicas sin distinción de su régimen de contratación, le es obligatoria la aplicación de todos los principios que envuelven la actividad contractual siendo emblema el principio de planeación, sin ejercicio de límites en

su implementación. La Procuraduría General de la Nación, en el manual ya mencionado, preceptuó sobre el principio de planeación:

La planeación, por tanto, sin importar el régimen contractual al que esté sometida una entidad pública, tiene dos expresiones normativas claras: la elaboración de un plan de compras y el desarrollo de los estudios previos, y respecto a la celebración de contratos:

Este llamado es general para todas las entidades que manejan o ejecutan recursos públicos, no importa el régimen de contratación que apliquen, pues el principio de planeación resulta vital para gerenciar lo público; por ello, no solo se invita a dar cumplimiento a la normatividad vigente, sino a reglamentar internamente, en el caso de las Entidades no sujetas al Estatuto, el desarrollo paso a paso, de la planeación contractual y las responsabilidades que cada área tendrá desde su competencia.

De esta manera todos los procesos contractuales deben estar condicionados a los principios generales de la contratación, así como lo es el de planeación, donde se le de aplicación plena, sin limitación alguna durante todas sus etapas, de manera que obligan a la administración a garantizar transparencia durante el proceso de selección, a fin de garantizar el derecho a la igualdad entre los oferentes y evitar el favorecimiento indebido, así como un posible detrimento patrimonial con las correspondientes responsabilidades.

Tabla 2: *Principales normas soporte*

NORMA	DESCRIPCIÓN
Constitución Política de Colombia, 1991	La Constitución Política de Colombia es la Carta Magna de la República, la norma de las normas, promulgada en 1991, en la que se consignan los derechos, las garantías y los deberes de los ciudadanos colombianos y el Estado.
Ley 80 (28, octubre, 1993)	“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”
Ley 152 (15, julio, 1994)	"Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo"
Ley 1471 (12, julio, 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”
Ley 1150 (16, julio, 2007)	“Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”
Ley 1474 (12, julio, 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”
Decreto 019 (10, enero, 2012)	“Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”
Decreto 1510 (17, julio de, 2013)	"Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública"
Decreto 1082 (26, mayo, 2015)	“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”

Fuente: Autor

5. Aspectos metodológicos

La metodología del presente estudio monográfico busca de manera particular identificar cada uno de los pasos de la investigación cualitativa, definir la muestra, las técnicas de investigación, la interpretación de los datos y definir el interés que tiene la investigación monográfica en aportar en mejorar la calidad de la contratación estatal en Colombia, lo cual permitirá obtener resultados que den cumplimiento a los objetivos propuestos y la construcción de conocimiento.

5.1. Monografía

Este es un documento que recoge un tema en particular; con información organizada y datos debidamente compilados y procesados, donde confluyen diferentes fuentes y autores.

Su principal objetivo es exponer concretamente un tema, para profundizar en una investigación ya realizada o iniciar una nueva, buscando establecer una visión original del tema.

Con base en lo anterior, el presente trabajo monográfico se estructuró, inicialmente, en la consulta de distintas fuentes bibliográficas documentales acerca del principio de planeación en la contratación estatal en Colombia, analizando la información y estructurando la misma en el documento final, para posteriormente ser sustentado y evaluado.

5.2. Tipo de monografía que se está realizando

En la presente Monografía de investigación, se aborda un tema poco explorado y se realiza la investigación original; para eso se estudia la información existente, lo ya dicho, se analiza y se aportan nuevos conocimientos. Se relacionan hechos en apariencia aislados y se formula una teoría que unifica los diversos elementos intentando establecer explicaciones propositivas.

5.3. Tipo de Estudio

El tipo de estudio predominante es el explicativo, en tanto se busca encontrar las razones o las causas que generan las limitaciones al principio de planeación en la contratación pública, explicando las condiciones en que se presenta, donde el resultado del trabajo constituye un aporte en la explicación de hechos y fenómenos que se puedan generalizar desde el problema de investigación.

5.4. Recolección de información.

Se consultaron fuentes bibliográficas afines con el objeto de investigación y con los objetivos, con el fin de aportar conocimientos, conceptos significativos para fundamentar el principio de la planeación en la contratación estatal colombiana. Para la obtención de información se consultaron fuentes bibliográficas y documentales, tanto escritos como digitales.

5.5. Datos secundarios

Según Bernal (2010) las principales fuentes secundarias para la obtención de la información son libros, documentos escritos y en general, todo medio impreso o digital. En este aparte las fuentes bibliográficas consultadas fueron diversas y necesarias para establecer la investigación. Los datos secundarios son tomados de la Constitución, normas, leyes, manuales de contratación, conceptos y guías de la Contraloría General de la República sobre la planeación, y demás libros y artículos referentes a la planeación contractual.

5.6. Línea de investigación

La línea de investigación para el desarrollo de la presente monografía, conforme con los lineamientos de la UNAD, es Gestión y Políticas Públicas, creada en 06 de septiembre de 2012, haciendo marcado énfasis en la sub-línea de investigación Gestión de organizaciones públicas, ya que las organizaciones y su administración constituyen estructuras y procesos necesarios e importantes en la sociedad moderna porque de sus fines y adecuado funcionamiento depende que se obtengan los resultados deseados, de aquí que la gestión pública sea entendida como gestión estatal, como el desenvolvimiento de las organizaciones del Estado y en tal sentido está ligada al estudio de las políticas públicas.

Su área del conocimiento pertenece a las ciencias de la administración y la gestión. Línea de investigación perteneciente a las líneas de investigación de la ECACEN - UNAD vigente para el año 2017.

El objetivo general de la línea de investigación es abordar la investigación en la gestión de lo público con el objetivo de realizar aportes tendientes a la modernización y eficiencia del Estado y sus organizaciones. (Ecacén, 2015)

5.7. El universo del estudio

El universo del estudio monográfico, se concentra en contratación de las Entidades Públicas en Colombia, quienes, como operadores de la contratación pública, padecen las condiciones en las limitaciones al principio de planeación y podrán apropiarse los alcances y conclusiones de la presente investigación.

5.8. Muestra

Como muestra se tomó la aplicación del principio de planeación en las entidades estatales, aterrizado a las diferentes etapas de la contratación estatal en Colombia.

El principio de planeación permea todo el proceso contractual tanto en la etapa pre-contractual, contractual, como post-contractual, para permitir que la Entidad pública pueda adquirir los bienes y servicios con todas las previsiones y ajuste preciso a las necesidades, en aras de cumplir sus objetivos respecto a los administrados.

En cada una de las etapas, se analizan las limitaciones que se pueden presentar a la aplicación del principio, estableciendo su alcance y consecuencias.

6. RESULTADOS

Tabla No.3: Análisis normativo aplicado

No	TEMA	REFERENTE NORMATIVO ANALIZADO	RESULTADOS	ANÁLISIS
1	PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA ETAPA PRE-CONTRACTUAL	Constitución Política de 1991 Ley 80 de 1993 Ley 1150 de 2007 Ley 1474 de 2011 Decreto 1082 de 2015 Consejo de Estado, radicados 24715, 14287 Corte Constitucional, sentencia C-300 de 2012.	La Constitución Política, nos presenta el marco de los principios de la función pública, donde encaja el de planeación, cuya función principal es armonizar los demás principios. A su vez, establece las obligaciones generales de las entidades públicas, lo que se convierte en un círculo dinamizador de la función pública, pues en tanto se dé plena aplicación a los principios, el Estado puede cumplir cabalmente sus objetivos, pero en Colombia, uno de los inconvenientes más importantes del Estado es la corrupción, de ahí que el ordenamiento jurídico colombiano ha considerado conveniente la creación de principios generales de la	Esta revisión permite ver claramente cómo se estructuran las limitaciones al principio de planeación, toda vez que siendo esta la etapa coyuntural de la contratación, la no observancia de las estipulaciones legales, permite que las entidades públicas no cumplan con las previsiones requeridas en aras de cumplir cabalmente con cubrir las necesidades de los administrados. Exige pues, esta etapa, que las entidades públicas adelanten todos los estudios de

contratación pública, estatal o administrativa, y de esta forma tener un piso jurídico que le permita defenderse frente a la corrupción en esta materia.	factibilidad técnica y económica sobre el objeto a contratar, siempre encaminada a cumplir con los fines estatales.
--	---

Por su parte, las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, consagran las normas que desarrollan el principio de planeación. Son ellas las que establecen en materia de contratación pública, las exigencias puntuales para su aplicación, como son, la elaboración de los estudios previos, análisis de la necesidad, de los costos y los tiempos, análisis requeridos para que, al iniciar los procesos contractuales, se pueda condensar la necesidad de los administrados. Cuando la normatividad requerida para esta etapa no es aplicada desde el principio de planeación, lleva a ejecuciones sujetas a modificaciones, so pena de desvío de intención o recursos.

La ley 1474 de 2011, es constantemente trasgredida, en la puntualidad que establece sobre la elaboración de estudios y diseños, para establecer la viabilidad de los proyectos, siendo esta la forma más evidente y repetitiva de trasgredir el principio de planeación.

Tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional, entran a analizar a raíz de diferentes problemáticas por omisión del principio de planeación, su incidencia en la contratación, sentando claridades sobre los efectos adversos resultantes. Es importante la posición de las Altas Cortes, en tanto sientan sus conceptos y dejan planteadas consideraciones que se vuelven obligatorias para las entidades públicas.

2	PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA ETAPA CONTRACTUAL	Constitución Política de 1991 Ley 80 de 1993 Ley 1150 de 2007 Ley 1474 de 2011 Decreto 019 de 2012 Decreto 1082 de 2015 Consejo de Estado, radicado 26637	La Constitución Política, establece la función de las entidades del Estado, siendo la principal la satisfacción de las necesidades de los administrados. Esta función se ejecuta con la coadyuvancia, por lo general, de particulares a través de la contratación pública. Cuando no se da aplicación al principio de planeación, puede degenerar en actos de corrupción en tanto el objeto ejecutado, o el tiempo o los recursos inicialmente contratado, no llevan al resultado esperado, es decir, no se puede satisfacer una necesidad o se hace en forma deficiente. Por su parte, las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, establecen las normas puntuales para la ejecución de los contratos, donde de haberse realizado adecuadamente los estudios iniciales, no hay lugar a modificaciones como ampliaciones,	Desde la normatividad planteada, es importante resaltar la importancia de la debida planeación contractual, ya que una mala elaboración de un proyecto incluso, desde los estudios previos, puede afectar negativamente las etapas de contratación y ejecución, conducente esta situación a que los proyectos queden inacabados o con errores irremediables y/o que no se cumpla con el objeto contractual. Cuando se aplica plenamente el principio de planeación en la etapa precontractual, se reduce al mínimo la vulneración del mismo en las etapas siguientes
---	---	---	--	--

adiciones o prórrogas, que estas normas facultan, pero que cada que se acude a cualquiera de estas figuras, es la mejor prueba de que en la etapa inicial, se vulneró el principio de planeación.

Los supervisores e interventores tienen funciones de control y vigilancia legalmente atribuidas Ley 1474 de 2011, como sujeto ubicado entre contratante y contratista, responsable no solo del seguimiento sino de adoptar medidas por parte de la entidad, son elementos de la etapa contractual garantes del principio de planeación o los llamados a llevar de nuevo el principio a la ejecución del contrato.

El Consejo de Estado, en los análisis que hace de los procesos a cargo, realiza mandatos a las entidades públicas, donde les recuerda la importancia del principio de planeación dándole el alcance debido y requiriendo su cabal

del proceso contractual. La limitación a tan importante principio, a esta altura, degenera en demoras de ejecución injustificadas, que precise más recursos que los contemplados inicialmente o que el objeto del contrato no se cumpla, sea parcial o se ejecute algo diferente a la necesidad real que se buscaba cubrir.

			aplicación. La inobservancia degenera en el no cumplimiento de los objetivos estatales.	
3	PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA ETAPA POST-CONTRACTUAL	Constitución Política de 1991 Ley 80 de 1993 Ley 1150 de 2007 Ley 1474 de 2011 Decreto 1082 de 2015	La Constitución Política, establece la función de las entidades del Estado, respecto a la satisfacción de las necesidades de los administrados. Las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, contiene la normatividad relacionada con la etapa post- contractual, puntualmente lo atinente a la liquidación de los contratos y cobertura de garantías. Cuando estas normas no son tenidas en cuenta, deviene en liquidaciones sin recibos a satisfacción, sin que el contratista subsane aspectos pendientes, sin que las garantías sean actualizadas, generación de paz y salvos sin que así sea en la realidad y recepción de bienes o servicios no acordes con la necesidad real. La ley 1474 de 2011, exige que los	De la información analizada, se desprende que cuando se inobserva el principio de planeación, degenera en un no cumplimiento de los fines estatales, con la sobreviniente responsabilidad penal, fiscal y disciplinaria de los funcionarios públicos que se encuentran a cargo del proceso contractual, incluso del mismo contratista. Los fines del Estado no se cumplen y hay pérdida de recursos públicos.

supervisores e interventores realicen el control efectivo al contratista y a la ejecución del contrato, de manera que garanticen el cumplimiento de las necesidades de los administrados y solicitar del contratista, las ampliaciones de las garantías y verificando la calidad de los productos o servicios, a fin de no generar responsabilidad en la entidad y que la misma reciba en buena calidad lo contratado. La omisión en sus funciones puede permitir un mal manejo de recursos

Fuente: Autor

6.1. Verificación de objetivos

Se dio un completo cumplimiento a los objetivos que se plantearon con el presente análisis, pues se identificaron las principales limitaciones y su alcance que se presentan con el principio de planeación en la contratación estatal en Colombia, mirado desde las diferentes etapas del proceso contractual. En el mismo sentido, son planteadas y analizadas las posibles soluciones para menguar el impacto que produce su inobservancia, las cuales se han venido implementando cuando se avizora su incumplimiento.

Recomendaciones

Las entidades públicas, deberán dar cabal cumplimiento a la normatividad y los conceptos de las Altas Cortes en el proceso de contratación, que establecen los aspectos a contemplar al momento de montar un proceso de contratación.

Estudiar a profundidad los fines y las necesidades de la población y sólo con el afán de satisfacerlas, proceder a contratar.

Realizar con profundidad, de manera objetiva, transparente, eficiente, los estudios de factibilidad técnica y financiera que requieren los proyectos.

Se recomienda sensibilizar para evitar el clientelismo... Los particulares deberán actuar siempre de buena fe, pero con conciencia de que su ejecutar busca coadyuvar a la administración pública a cumplir los fines estatales, de manera que oportunamente debe generar las alertas cuando no sea palpable el principio de planeación.

Se puede afirmar que, dentro de las instituciones de carácter público, es importante contar con personas formadas en ética, ya que una de las causas que ha inducido la desconfianza en las instituciones públicas es la ausencia de principios y valores éticos, lo que da pie al incremento de vicios o actitudes antiéticas tales como la corrupción, el abuso de autoridad, el tráfico de influencias, etc. Circunstancias que imposibilitan el logro de las metas y objetivos institucionales.

Los funcionarios públicos encargados de dirigir la actividad contractual de no tener en cuenta los procedimientos expresos en la ley, pueden verse avocados a responder

patrimonial, penal o disciplinariamente en caso de que actúen violando los principios generales de la función administrativa.

Una recomendación especial a tener en cuenta es que la normatividad es ágil y activa, por tanto, muy cambiante, por tanto, constantemente se deben realizar los ajustes para no cometer errores, ya que esto significa poner en riesgo el patrimonio público y responder de acuerdo a la ley vigente.

Se hace necesario convocar a las veedurías ciudadanas, a las diferentes asociaciones cívicas, comunitarias o gremiales, entre otras, para que realicen control social de los procesos de selección y, de considerarlo procedente, formulen las recomendaciones que estimen necesarias para buscar la eficiencia.

Los medios electrónicos sirven como mecanismos de participación de la ciudadanía para la veeduría y seguimiento a la contratación, y para la publicidad de los procesos contractuales que adelanta una entidad, los cuales permiten a los interesados conocer el desarrollo del proceso.

Estandarización de los procesos en contratación pública que permita crear una figura del pliego tipo vinculante por ley, que sea obligatoria, pero reglamentada por el Gobierno, ya que 80 % de los contratos en Colombia conducen a únicos oferentes que terminan siendo los adjudicatarios, de esta forma ya no se dará la manipulación que se les hace a las condiciones habilitantes de los procesos licitatorios para que “esos contratos queden en manos de determinadas personas”, ya con un sistema como estos no se podrán manipular los pliegos, con el fin de que en las regiones las pequeñas y medianas empresas puedan participar democráticamente en los procesos.

Conclusiones

El principio de planeación en la contratación de las entidades estatales, se condensa en la realización de estudios, diseños, cálculos, destinación de presupuesto para culminar en un contrato que le permitirá el cumplimiento de sus obligaciones frente a los administrados.

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.

El principio de planeación hace parte de la actividad contractual, donde se interrelaciona con los principios constitucionales, por expresa remisión legal consagrada en la ley 80, 1993, art. 23 y no se agota con la celebración del contrato, sino que, en razón de la función, debe llegar hasta el logro en condiciones de calidad y oportunidad del bien o servicio que se espera recibir.

Conforme con los principios de la planeación, se debe evitar al máximo el despilfarro o pérdida de recursos en la contratación, asegurando un adecuado seguimiento técnico a la ejecución de los contratos.

Una adecuada planeación garantiza una ejecución contractual acorde con los plazos, los recursos y las especificaciones inicialmente fijadas.

La ley 80, 1993, entra en varias de sus estipulaciones a llenar vacíos y posibles omisiones del principio de planeación en el ejercicio de la actividad contractual.

Bibliografía

- Academia Española de la Lengua (2009). Real Diccionario de la Lengua Española. Madrid.
- Atehortúa, C., Hernández, A. & Ospina, J. (2010). Temas en contratos estatales. 1ª ed. Bogotá D.C, Colombia: Dike.
- Ávila, R. B. (2009). Estudios Jurídicos sobre contratación estatal, Grupo Bogotá D.C., Casa editorial Ibáñez.
- Bernal, César A. (2010). Metodología de la investigación. Tercera edición. Colombia: Pearson Educación.
- Botero, G. E. (2015). Tesoro de Responsabilidad Contractual de la Administración Pública, 1. Bogotá D.C., Colombia: Temis.
- Colombia compra eficiente. ¿Cuáles son las actividades necesarias para la planeación de procesos de contratación? Recuperado de <https://colombiacompra.gov.co/content/cuales-son-las-actividades-necesarias-para-la-planeacion-de-procesos-de-contratacion>
- Cuello Duarte, F. (2009). Contratos de la Administración pública. (3ª ed.). Bogotá D.C: Ecoe Ediciones.
- Díaz, I. A. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. Universidad Externado de Colombia. En Revista Digital de Derecho Administrativo, 11, 177-207. Disponible en: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3831/4087>
- Díaz, S. MS (2009). Análisis Económico de los Procedimientos de Selección de Contratistas del Estado en el Derecho Colombiano: Hacia un Mecanismo Eficiente y Transparente. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ecacen (2015). Líneas de investigación. Universidad Abierta y a Distancia -Unad-. Recuperado de: <https://academia.unad.edu.co/ecacen/investigacion-y-productividad/lineas>

Escobar, A. (1999). El contrato estatal de obra: descripción, cláusulas, comentarios, crítica. Bogotá: Ibáñez.

Escobar Gil, R. (1999). Teoría general de los contratos de la administración Pública. Bogotá: Legis.

Expósito Vélez, J. C. (2003). La configuración del contrato de la Administración Pública. Derecho Colombiano y español. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Expósito Vélez, J.C. (2013). Forma y contenido del contrato estatal. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia. Serie de derecho administrativo

Gardezabal, M. R. (2016). La formación del contrato. Bogotá D.C.: Temis S.A.

Gil Botero, E. (2015). Tesoro de Responsabilidad Contractual de la Administración Pública. (Tomo I). Bogotá D.C. Temis.

Gil, R. E. (1999). Teoría general de los contratos de la administración pública. Bogotá: Legis.

Jellinek, G. (1954). Teoría general del Estado, Buenos Aires, Editorial Albatros.

Lee, I. D. G. (2014). El derecho de la contratación pública en Colombia. (1ª. ed.). Bogotá: Legis Editores S.A.

Machado, J, (5 de marzo de 2013) El Estado. Apuntes Jurídicos. Recuperado de: <http://jorgemachicado.blogspot.com/2013/06/ceg.html>

Machicado, J., (2013). Clases de Estado por las formas de gobierno. Apuntes Jurídicos. Recuperado de: <http://jorgemachicado.blogspot.com/2013/06/ceg.html>

Manual de Contratación. Municipio de Medellín. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0_0/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/ManualdeContratacion2015.pdf

Manual: Recomendaciones para la elaboración de Estudios Previos (2010). Contraloría General de la Nación:

<http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartillaprocuraduriaestudiosprevios.pdf>

Medina, C. N. G. (2010). Contratos administrativos: control de legalidad en el procedimiento administrativo de contratación., Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

Mesa, V. N. (2000). Teoría constitucional e instituciones políticas. Bogotá, Colombia: Ed. Temis S.A., pág. 72.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) (2014). Guía de contratación pública para micro y pequeñas empresas -MIPYME- Recuperado de <http://www.aplicaciones-mcit.gov.co/guiapymes/c3i2.html>

Möller, P. J. B. (1999). Licitaciones, Contratos y Sanciones. Ediciones Doctrina y Ley.

Mortati, C., Gros, A. B., & Zagrebelsky, G. (2000). La constitución en el sentido material. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Múnera, A. Q., & Vanegas, A. M. (1995). Los contratos del Estado en la Ley 80 de 1993. Temis.

Ossorio, M. (1997). Diccionario de ciencias jurídicas y políticas, Buenos Aires, Argentina, Heliasta, 24va.

Pellet Lastra, A. (1999). Teoría del Estado. Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

Rosental, M.M. (1970). Diccionario Filosófico, Lima, Perú, Homo sapiens.

Senado. República de Colombia. ¿Qué es el Estado y cómo se conforma? Recuperado de: <http://www.senado.gov.co/legales/item/11158-que-es-el-estado-y-como-se-conforma>

Sierra, J. E. S. (1994). Contratación administrativa: Ley 80 de 1993: teoría: comentarios, legislación, doctrina, jurisprudencia: practica: minutas y modelos. Ediciones Librería del Profesional.

Sierra, J. E. S. (2010). Contratación administrativa. (4ª ed.). Bogotá D.C. Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

Suárez Beltrán, G. (2007). Reforma al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, 1ª ed. Bogotá: Legis.

Suárez Beltrán, G. (2014). Estudios de derecho contractual público. (1ª ed.). Bogotá. D.C.: Legis editores S.A.

Normatividad

Constitución Política de Colombia, 1991. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Ley 80 (28, octubre, 1993) “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública” Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>

Ley 152 (15, julio, 1994) "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo" Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>

Ley 1471 (12, julio, 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” Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43292>

Ley 1150 (16, julio, 2007) “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos” Recuperado de:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Ley 1473 (05, julio, 2011) “Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones". Recuperado de:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1473_2011.html

Ley 1474 (12, julio, 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” Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43292>

Decreto 019 (10, enero, 2012) “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45322>

Decreto 1510 (17, julio de, 2013), "Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública". Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53776>

Decreto 1082 (26, mayo, 2015) “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62517>

Jurisprudencia

Consejo de Estado:

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación No. R-7664 del 31 de agosto de 2006.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, R- 14287, 2006)

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación No. 24715 del 3 de diciembre de 2007.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación No. 15603 del 01 de diciembre de 2008.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación No. 20683 del 7 de marzo de 2011.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación No. 22464 del 1 de febrero de 2012.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación No. 19730 del 5 de febrero de 2012.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación No. 27315 del 24 de abril de 2013.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación No. 26637 del 13 de junio de 2013.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación No. 23829 del 13 de noviembre de 2013.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, fallo de Tutela, 21 de agosto de 2014.

Corte Constitucional, sentencia C-300, 2012