

# Consecuencias de la inobservancia del principio de planeación en la contratación estatal

DERLING VALENCIA OSORIO<sup>1</sup>

## RESUMEN

En el ordenamiento jurídico colombiano el principio de planeación de la contratación estatal es un deber de la entidad para identificar la situación en la que se encuentra al momento previo de iniciar un proceso de selección y establecer objeto, plazos, presupuesto oficial, obligaciones de las partes, entre otros, con la finalidad de satisfacer una necesidad del interés general. La inobservancia de dicho principio ocasiona grandes daños para la entidad, las partes, la comunidad y el cumplimiento de los fines del Estado, trayendo con ello detrimento al patrimonio público y la no ejecución o ejecución parcial del contrato. El presente artículo busca definir la importancia del principio de planeación en la etapa precontractual, identificar el marco constitucional y legal del principio de planeación y analizar los pronunciamientos del Consejo de Estado, para reflexionar sobre las consecuencias contractuales resultado de la no observancia del cumplimiento del principio de planeación en la contratación estatal.

Palabras Clave: Principio de Planeación, Etapa Precontractual, Proceso de Selección, Entidad Estatal, Contrato Estatal.

---

<sup>1</sup> Abogada, Universidad Santiago de Cali, Santiago de Cali, Colombia. Correo-e: derlingm13@hotmail.com

# **CONSEQUENCES OF THE INNOVATION OF THE PRINCIPLE OF PLANNING IN STATE CONTRACTING**

## **ABSTRACT**

In the Colombian legal system, the principle of planning the State contracting is a duty of the entity to identify the situation in which is at the time prior to initiating a selection process and establishing object, terms, official budget, obligations of the parties, among others, with the purpose of satisfying a need of general interest. The non-observance of This principle causes great damage to the entity, the parties, the community and the fulfillment of the purposes of the State, bringing with it detriment to the patrimony public and the non-execution or partial execution of the contract. The present article seeks to define the importance of the principle of planning in the pre-contractual stage, identify the constitutional and legal framework of the planning principle, and analyze the statements of the Council of State, to reflect on the contractual consequences resulting from non- compliance with the principle of planning in state contracting.

Keywords: Principle of Planning, Pre-contractual Stage, Process of Selection, State Entity, State Contract.

## **INTRODUCCIÓN**

El Estado Colombiano para el cumplimiento de los fines estatales consagrado en el artículo 2º de la Constitución Política y para satisfacer las necesidades de la población, se manifiesta mediante diferentes actos entre ellos los contratos estatales regulados por el Estatuto de Contratación, el Código Civil, el Código de Comercio y normas especiales aplicables a la entidad contratante.

La contratación estatal tiene como finalidad satisfacer una necesidad, de bienes o servicios, de interés general o de un sector importante de la población; para satisfacer dicha necesidad la entidad debe de adelantar un proceso de selección y a la luz del principio de planeación, etapa previa, donde se determina los lineamientos para que el contrato se ejecute en su totalidad de la manera adecuada y prevista, y donde su inobservancia puede traer consecuencias para la entidad contratante, el contratista, la población en general y terceros afectados directamente.

Teniendo en cuenta lo anterior, se pretende definir la importancia del principio de planeación en la etapa precontractual, identificar el marco constitucional y legal del principio de planeación, y realiza desarrollar un análisis jurisprudencial de los pronunciamientos de la Sección Tercera del Consejo de Estado respecto de las consecuencias de la inobservancia del principio de planeación.

### **El principio de planeación en la etapa precontractual**

Para definir el principio de planeación, se debe de partir de que dicho principio se desarrolla en la etapa previa del contrato estatal y que es de vital importancia para la etapa contractual y poscontractual. La etapa precontractual busca poder adelantar el proceso de selección idóneo, prever situaciones que en algún momento llegaren a afectar la ejecución del contrato, disponer de todas las autorizaciones para que no se vean perjudicados terceros o parte de la comunidad, lo que permite que se pueda seleccionar a un oferente idóneo y así prestar de manera eficaz los bienes y servicios que se requieren para satisfacer el interés general.

El principio de planeación ha sido definido como: “La elección de gestiones, objetivos, estrategias, lineamientos, esquemas y procedimientos para lograr estos a partir de la adopción de un conjunto de medidas, así como la elección de un curso de acción entre varias alternativas”. (Exposito Velez, Forma y contenido del contrato estatal, 2013), es decir que es la etapa previa al contrato que nos delimita el camino a seguir en todo el proceso de selección, el contrato, la ejecución del contrato y su

liquidación, y que para su elaboración y determinación requiere de un desarrollo cuidadoso.

Se ha planteado que el principio de planeación que se rige por los siguientes principios:

La planificación se rige por los principios de i) racionalidad, en la medida en que introduce un sentido de lógica, raciocinio y orden en la acción, lo que conduce a optimizar la utilización de los recursos con eficiencia y eficacia; ii) previsión, pues toda acción objeto de planificación debe reducir la incertidumbre a su mínima expresión dentro de lo posible, teniendo en cuenta la multiplicidad de situaciones que el futuro depara, lo que lo hace incierto; iii) universalidad, ya que se debe contar con el sistema en su totalidad, para lo que se observa en cada uno de los subprocesos que conforman el proceso global, esto es, lo social, económico, político, espacio, temporal, científico, tecnológico, financiero, administrativo y ecológico y la relación que ellos tengan con el proceso de desarrollo; iv) unidad, en cuanto la congruencia, coordinación y estrecha relación entre todas las partes que conforman la realidad sujeta a planificación, por lo que debe haber unidad entre los planes, programas y proyectos entre sí, al igual que en los niveles de aplicación de la planificación; y v) continuidad, toda vez que la planificación debe ser un proceso interrumpido, por lo que debe haber planes a corto, mediano y largo plazo... (Exposito Velez, La planeacion y la validez del contrato estatal, 2017)

En efecto todas las entidades estatales deben tener en cuenta el principio de planeación en su contratación, en especial en aquellos procesos de selección donde se ejecutaran obras donde los riesgos son mayores,

La seriedad con que actúen las entidades en la elaboración de estos documentos y en la ejecución del procedimiento será el rasero con el medirá el juez del contrato con su eventual responsabilidad contractual: ha de recordarse que el procedimiento de licitación y la adjudicación son actos reglados, con grados de discrecionalidad marginales; y que graves serán las consecuencias patrimoniales... (Departamento Nacional de Planeación, 2004).

En efecto el incumplimiento del principio de planeación, puede ser determinante para la ejecución del contrato, y se debe de realizar antes de iniciar el proceso de selección, siendo el principio integrador de la etapa previa del contrato, por lo anterior se ha afirmado:

Antes del conocimiento público de los procesos de selección, existe una fase preparatoria en la que interviene exclusivamente la Administración. La Ley 80 de 1993 confiere singular importancia a esta etapa pues entiende que las equivocaciones que se presentan, incidirán negativamente durante la ejecución del contrato. De lo que se trata, entonces, es de realizar lo necesario para que una vez seleccionado el contratista y celebrado el contrato, puede ejecutárselo de manera inmediata, evitando demoras por la ausencia de requisitos o condiciones necesarias para el cumplimiento de su objeto... (Davila Vinueza, 2003).

En otras palabras el no cumplimiento del principio de planeación podría llegar a generar ciertos daños y detrimento del patrimonio tanto del contratista, como de la entidad que incurren en gastos no previsibles; por consiguiente ocasionando la responsabilidad patrimonial de la entidad y la responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal de los servidores públicos que omitieron su deber de adelantar todos los procesos de selección en cumplimiento de los principios de la contratación estatal.

## **Marco constitucional y legal del principio de planeación**

En el ordenamiento jurídico Colombiano, la contratación estatal se encuentra supeditada a los principios constitucionales y legales, “Los principios son postulados que orientan la creación de normas y se constituyen en criterios de interpretación de las reglas contenidas en la normatividad, para evitar apreciaciones subjetivas y actuaciones arbitrarias, so pretexto de aplicar una determinada norma.” (Rosero Melo, 2012), los postulados que orientan la contratación estatal son la transparencia, economía, libre concurrencia, igualdad, eficiencia, debido proceso, responsabilidad, entre otros. El principio de planeación no se encuentra consagrado de manera expresa en el ordenamiento jurídico, pero se encuentra inmerso en algunos artículos constitucionales y legales, puntualmente en la Ley 80 de 1993.

En la Constitución Política los siguientes artículos en su esencia traen el principio de planeación como un parámetro en cumplimiento del mandato de Estado Social de derecho, entre los cuales se encuentra el artículo 209 que establece la función administrativa de acuerdo a la fines del Estado y los artículos 339 y 341 genera la obligación de que exista un plan de desarrollo nacional y territorial con los respectivos organismos de planeación.

“La Ley 80 de 1993 señala que cualquier actividad estatal se tiene que caracterizar por la satisfacción del interés general o de las necesidades colectivas” (Matallana Camacho, 2015), es decir que los contratos estatales es una de las modalidades mediante la cual la administración se pronuncia para el cumplimiento de los fines del Estado, el artículo 25 del Estatuto de la contratación en sus numerales 6, 7, y 12, que hace referencia al principio de economía, donde la administración para poder iniciar proceso de selección debe de contar con la respectiva disponibilidad presupuestal, los conceptos de conveniencia e inconveniencia, autorizaciones, los estudios y documentos previos que sirvan para identificar la necesidad, tipo de proceso de selección, tipología del contrato, plazo, análisis del mercado, entre otros; también el artículo 26 del mencionado estatuto específicamente en su numeral 3 la

responsabilidad tanto de la entidad como del servidor público por iniciar proceso de selección sin el debido pliego de condiciones y los estudios y documentos previos necesarios (Congreso de la Republica de Colombia, 1993).

El decreto reglamentario 1082 de 2015, en la Sección 2 de la estructura y documentos del proceso de contratación, Subsección 1 Planeación, Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Establece que los documentos y estudios previos son el soporte para el pliego de condiciones, siendo el pliego de condiciones:

“Un acto administrativo de carácter general mediante el cual la administración, en forma previa y unilateral, establece las reglas para determinar la necesidad de servicio público que pretende satisfacer, en ejercicio de una planeación debida, y el procedimiento para que las personas interesadas, en desarrollo de los principios de libertad de concurrencia, publicidad, transparencia e igualdad. Presenten sus ofertas...” (Gonzalez Lopez, 2010)

Por lo anterior podemos establecer que el principio de planeación no tiene un artículo expreso en la Constitución Política, ni en la ley, pero el Constituyente y el Legislador lo incluyeron en otros artículos siendo un deber de la administración su cumplimiento, para garantizar y proteger el interés general, generando que los recursos públicos se inviertan en contratos que tengan una debida justificación resultado de un estudio previo arduo para así considerar si el proyecto es conveniente y que se adelante el proceso de selección adecuado para poder seleccionar la propuesta más idónea.

### **Incumplimiento del principio de planeación a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado**

El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera se ha pronunciado en múltiples controversias contractuales donde la falta de planeación

en los contratos estatales ha sido el actor de los pronunciamientos, sin aun unificar criterios respecto al tema, en algunas sentencias se argumenta que la omisión de planeación es considerada incumpliendo contractual y en otras configura nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito.

### **La omisión de planeación como incumpliendo contractual.**

En primer lugar en sentencia 16103 del 26 de febrero de 2009, con Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez, conociendo del recurso de apelación del caso entre el contratista Augusto Moreno Murcia (actor) y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá por la falta de planeación de la entidad al adelantar proceso de licitación de obra pública de pavimentación, la cual se suspendió y no se pudo ejecutar por la falta de construcción previa del canal de aguas lluvias y levantamiento topográfico de la obra, requisitos indispensables para poder ejecutar el contrato a satisfacción.

Por lo anterior procede la Sala a realizar un análisis de la planeación en la contratación definiéndolo como:

La fase previa y preparatoria del contrato, que determina su legitimidad y oportunidad para la consecución de los fines del Estado y permite políticamente su incorporación al presupuesto por cuanto la racionalidad de los recursos públicos implica que todo proyecto que pretenda emprender la Administración Pública debe estar precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica, así como el impacto social que ésta tenga en la satisfacción de las necesidades públicas. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 16103, 2009)

Y después de definir el principio de planeación realiza un estudio de la responsabilidad contractual donde la administración al no realizar una debida planeación incurre en un incumplimiento contractual, porque por falta de planificación

se ve afectada la etapa contractual y de ejecución, siendo una conducta antijurídica, que vulnera el interés del contratista causándoles un daño antijurídico, es decir que no está obligado a soportar y que generaría un detrimento patrimonial, a sabiendas que es una obligación de la administración y tiene el deber de cumplirlo, porque el contratista obro de buena fe confiando en que la entidad había iniciado el proceso de selección licitatorio como resultado de unos estudios previos y una debida planeación.

En segundo lugar se referencia la sentencia 22947 del 22 de agosto de 2013, con consejero ponente Mauricio Fajardo Gómez, que conoce del proceso adelantado por la Sociedad Valdivieso Y Franco Asociados y Cía. Limitada contra la Área Metropolitana de Bucaramanga, donde se suscribió contrato resultado de proceso de licitación para la construcción y pavimentación de la conexión autopista Floridablanca, contrato que tuvo siete contratos adicionales con la finalidad de ampliar el plazo y el valor del contrato inicial, consecuencia de no tener los predios necesarios, la entrega tardía de los diseños y de una mala elaboración de dichos, por no prever un paso elevado necesario para el cumplimiento del objeto contractual.

En consecuencia la sala observa que las prórrogas y adiciones al contrato y las suspensiones del mismo son imputables a la administración, por decidir iniciar proceso de selección con un objeto que desde el principio era de difícil o imposible cumplimiento por no contar previamente con elementos esenciales e indispensables para la obra, es decir sin realizar los debidos estudios previos y realizar los diseños correctamente, violando así el principio de planeación, indispensable en todos los procesos de selección.

Por lo anterior continua calificando la falta de planeación como un incumplimiento contractual porque el principio de planeación es una obligación exclusiva de la administración, es esta la que debe de disponer de todos los predios, los diseños adecuados, reiterando además que:

las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: **(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, cantidades 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 las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; **(v)** la disponibilidad de recursos presupuestales o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; **(vi)** la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o 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 pretenda celebrar. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 14287, 2006)

Y en tercer lugar se relaciona la sentencia que reitera la postura de que la omisión de planeación es un incumplimiento contractual de la administración, con radicado

51341 del 21 de septiembre de 2016, con consejera ponente Marta Nubia Velásquez Rico que decide el recurso de apelación entre el Consorcio Construcciones Sigma Limitada Valdivieso Franco Asociados Limitada y el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT en un contrato de obra vial la cual presento inconvenientes para su inicio porque la entidad no contaba con el presupuesto para el anticipo y tampoco con predios necesarios para el desarrollo de la obra, su ejecución tardo más de lo estipulado en el contrato. Por lo anterior el Consejo de Estado hace una precisión que es de gran importancia en la contratación estatal,

Cabe agregar que la configuración del incumplimiento no solo se presenta por la inobservancia de las estipulaciones contenidas en el texto contractual, sino en todos los documentos que lo integran, tales como los pliegos de condiciones o términos de referencia que, por regla general, fungen como soportes de la formación del vínculo jurídico. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 51341, 2016)

En efecto por ser una de las obligaciones de la entidad integrar de manera adecuada todos los documentos de la etapa precontractual y al omitir realizarlo de la manera adecuada, se debe de tener en cuenta la postura del Consejo de Estado que sostiene que el pliego de condiciones prevalece frente al contrato:

los pliegos de condiciones forman parte esencial del contrato porque son la fuente principal de los derechos y obligaciones de las partes y son la base para la interpretación e integración del contrato, en la medida que contienen la voluntad de la administración a la que se someten por adhesión los proponentes y el contratista que resulte favorecido. Por tal motivo, las reglas de los pliegos de condiciones deben prevalecer sobre los demás documentos del contrato y en particular sobre la minuta, la cual debe limitarse a formalizar el acuerdo de voluntades y a plasmar en forma fidedigna la regulación del objeto contractual y los derechos y

obligaciones a cargo de las partes. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 10399, 2000)

**La omisión de planeación configura nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito.**

Por el contrario en otras intervenciones el Consejo de Estado ha cambiado su postura de que la omisión de planeación es un incumpliendo contractual y ha argumentado que La omisión de planeación configura nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito, así lo hizo en sentencia con radicado 26637 del 13 de Junio de 2013, consejero ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, teniendo como actor al consorcio concreto SA y Dragados y Construcciones SA contra el Instituto Nacional de Vías INVIAS, por el contrato de obra vial Pereira – Dosquebradas teniendo una duración inicial de 14 meses, prorrogada por 11 meses más, para un total de 25 meses como consecuencia de que se inició la ejecución del contrato sin que el demandante contara con los predios necesarios, ante lo cual el Consejero Ponente recrea un caso similar:

por ejemplo, una entidad estatal celebra un contrato para ejecutar una obra pública en un corto lapso de tiempo (habida cuenta de la magnitud y complejidad de la obra) y al momento de la celebración del negocio ni siquiera ha entrado en negociaciones con los propietarios de los terrenos sobre los cuales la obra se va a hacer, ni ha adelantado diligencia alguna para su adquisición, o sólo se ha adquirido una parte de ellos, es obvio que en ese contrato se faltó al principio de planeación de tal manera que desde ese instante ya es evidente que el objeto contractual no podrá ejecutarse en el tiempo acordado y por consiguiente infringen la ley no sólo la entidad estatal sino también el contratista al celebrar un contrato con serias fallas de planeación puesto que todo indica que el objeto contractual no podrá realizarse o será muy difícil realizarlo en el tiempo

prefijado. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 26637, 2013)

Conforme a la tesis anterior el consejero procede a afirmar que si bien la obligación del deber de planeación en principio es de la entidad, el contratista también tiene el deber de revisar los documentos previos, los pliegos de condiciones y verificar si la etapa precontractual se realizó de la manera debida porque en el contrato celebrado el contratista debió de prever si la administración ya contaba con los predios y al darse cuenta que no contaba con ellos abstenerse de participar. En consecuencia las partes están contraviniendo una norma imperativa como lo es la planeación del contrato estatal, haciendo la salvedad que no toda deficiencia en el principio de planeación configura nulidad absoluta del por contrato por objeto ilícito, son únicamente aquellas ocasiones donde la no debida construcción del principio de planeación hacen que se evidencie desde la celebración del contrato que el objeto contractual no podrá ejecutarse o que hay situaciones ajenas que influirán en su ejecución, que pueden ocasionar a que se tenga que adicionar tiempo y valor, generando sobrecostos y detrimento patrimonial para la entidad.

Como argumento normativo de la nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito se referencia:

El artículo 44 de la Ley 80 de 1993 dispone que el contrato estatal es absolutamente nulo por las mismas causas que se prevén en el derecho común y, en especial entre otros eventos, cuando se celebre contra expresa prohibición legal o constitucional o con abuso o desviación de poder. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 26637, 2013)

Estimando entonces que se configura la nulidad absoluta por no observarse el principio de planeación el cual es un mandato constitucional y legal que aunque no se

encuentra expreso, es indispensable en la contratación estatal y de cumplimiento obligatorio.

Asimismo en sentencia del 10 de diciembre de 2015 bajo el radicado 51489, consejero ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, teniendo como actor a Milton Enrique Oviedo y de demandado al Municipio de Ibagué - Gestora Urbana donde se vio vulnerado el principio de planeación por la entrega tardía, defectuosa e incompleta de los predios donde se tenía que adelantar el objeto contractual el cual era la construcción de viviendas de interés social, lo que llevo al contratista a incumplir la obra contratada.

En primer lugar, sostiene que si bien la administración es quien tiene la obligación de adelantar sus procesos contractuales conforme a los principios constitucionales y legales de la contratación estatal entre ellos la planeación, el oferente adquiere la calidad de colaborar, para lo cual se afirma:

ha de tenerse en cuenta que el inciso 2º del artículo 3º de la Ley 80 de 1993 señala que los particulares “tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones” y por consiguiente de este precepto se desprende que el deber de planeación también abarca a estos colaboradores de la administración puesto que no sólo tienen el deber de ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planificación que adviertan para que sean subsanadas sino que además deben abstenerse de participar en la celebración de contratos en los que desde entonces ya se evidencie que, por fallas en su planeación, el objeto contractual no podrá ejecutarse o su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 51489, 2015)

En esta ocasión la Sala siendo consonante con lo dicho en decisiones anteriores que no toda inobservancia del principio de planeación conlleva a la nulidad absoluta por objeto ilícito, va más allá y plantea los tres casos en los cuales el juez debe declarar de oficio la nulidad:

1. Situaciones que desde el momento de la celebración del negocio jurídico evidencian que el objeto contractual no podrá ejecutarse.
2. Situaciones que desde el momento de la celebración del negocio jurídico evidencian que la ejecución del contrato va a depender de circunstancias indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros.
3. Situaciones que desde el momento de la celebración del negocio jurídico evidencian que los tiempos de ejecución acordados no podrán cumplirse y por ende habrá de sobrevenir el consiguiente detrimento patrimonial de la entidad. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 51489, 2015)

En los tres casos señalados anteriormente la premisa fáctica que configura la nulidad absoluta se debe de evidenciar desde el momento de la celebración del contrato, en el caso concreto análisis de la sentencia mencionada se decide no declarar la nulidad absoluta por objeto ilícito, porque si bien la entidad no contaba con los predios para el desarrollo del objeto contractual lo cual llevaba a la no ejecución del contrato o una ejecución parcial del contrato, nunca fue evidente para el contratista dicha situación porque el proyecto objeto del proceso de selección contaba con todos los conceptos favorables por parte del Gobierno Nacional y tampoco en visitas de campo el contratista tenía alguna situación en particular donde pudiera presumir que la entidad no contaba con la propiedad de los predios.

## CONCLUSIONES

Como resultado del análisis conceptual y jurisprudencial, el principio de planeación aunque no se encuentra de manera expresa en el ordenamiento jurídico, es indispensable en todas las contrataciones que la administración pretenda iniciar, toda vez que su cumplimiento aunque no garantiza que el contrato se ejecute, teniendo en cuenta que se pueden presentar situaciones imprevisibles, si puede evitar que se genere un detrimento patrimonial para la entidad por la declaración de un incumplimiento contractual o la nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito.

De manera específica en relación con la jurisprudencia del Consejo de Estado, se determina que:

1. Que la etapa previa al contrato es fundamental para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado para prevenir y proteger el interés general, permitiendo que los contratos estatales se desarrollen de la manera adecuada satisfaciendo la necesidad que se pretende.
2. Como consecuencia de que la norma del principio de planeación no es expresa el juez de conocimiento de controversias contractuales, específicamente en casos de omisión del principio de planeación y en cumplimiento de la autonomía judicial, interpreta según su criterio y objetividad si lo encuadra como un incumplimiento contractual o nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito.
3. El contratista más allá de ser parte del contrato realizando una prestación, a cambio de una contraprestación, es un colaborador del Estado para lo cual tiene que ser objetivo y celoso en todas las etapas del proceso de selección, en especial en aquellas en las que puede intervenir, exponiendo su punto de vista como lo son observaciones al proyecto de pliegos, las observaciones al pliego definitivo y en la audiencia de riesgos.

4. En la posición de nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito se deja claro que no toda vulneración del principio de planeación constituye la nulidad mencionada, sino por el contrario solo en aquellos casos donde se evidencia desde la celebración del contrato que el objeto contractual no podrá ejecutarse, que la ejecución del contrato va a depender de circunstancias indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros o que los tiempos de ejecución acordados no podrán cumplirse.

## **LISTA DE REFERENCIA**

Campillo Parra, C. E. (2006). *Celebración y ejecución de contratos estatales*. Bogotá D.C: Vlex.

Congreso de la Republica de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Ley 80 de 1993. Bogotá DC: Diario Oficial No. 41.094.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (3 de febrero de 2000). Sentencia 10399. M.P. Ricardo Hoyos Duque.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (31 de agosto de 2006). Sentencia 14287. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (25 de febrero de 2009). Sentencia 16103. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (13 de junio de 2013). Sentencia 26637. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (22 de agosto de 2013). Sentencia 22947. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (10 de diciembre de 2015). Sentencia 51489. M.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Dávila Vinuesa, L. G. (2003). *Régimen jurídico de la contratación estatal. Aproximación crítica a la ley 80 de 1993*. Bogotá DC: Legis.

Departamento Nacional de Planeación. (Diciembre de 2004). Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública. Bogotá DC: Departamento Nacional de Planeación.

Expósito Vélez, J. C. (2013). *Forma y contenido del contrato estatal*. Bogotá DC: Universidad Externado de Colombia.

Expósito Vélez, J. C. (2017). La planeación y la validez del contrato estatal. En A. Montaña Plata, & J. I. Rincón Córdoba, *Contratos Públicos: problemas, perspectivas y prospectivas* (págs. 65-111). Bogotá DC: Universidad Externado de Colombia.

González López, E. (2010). *El Pliego de Condiciones en la Contratación Estatal*. Bogotá DC: Universidad Externado de Colombia.

Matallana Camacho, E. (2015). *Manual de Contratación de la Administración Pública*. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.

Rosero Melo, B. C. (2012). *Contratación estatal. Manual teórico practico*. Obtenido de <http://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2197/#sources/6284>