

EL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL
CASO CONTRATO DE CONCESIÓN BAJO EL ESQUEMA DE APP NO. 08 DE
2015, “PROYECTO CAMBAO – MANIZALES”

MARÍA ISABEL REYES ÁVILA
LUZ AYDA PASTRANA LOAIZA



UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL
BOGOTÁ D.C.

2019

**El principio de planeación en la Contratación Estatal Caso contrato de concesión
bajo el esquema de APP No. 08 de 2015, “proyecto Cambao – Manizales”**

María Isabel Reyes Ávila

Luz Ayda Pastrana Loaiza

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Especialista en
Contratación Estatal**

Alexander Martínez Guzmán

Docente



Universidad la Gran Colombia

Facultad de derecho

Especialización en contratación estatal

Bogotá D.C.

2019

Tabla de Contenido

Resumen	5
Palabras clave	6
KeyWords	7
Introducción	8
1. Antecedentes	10
2. Capítulo1. Componentes del principio de Planeación	19
3. Capítulo 2. El principio de Planeación en la jurisprudencia	26
4. Capítulo 3. El principio de planeación en el caso del contrato de Concesión No. 008 de 2015 vía Cambao – Manizales	44
5. Conclusiones	56
6. Referencias	59
7. Anexos	63

Lista de Tablas

Tabla 1. *Avance Unidades Funcionales, Vía Cambao - Manizales*.....13

Lista de Figuras

Figura 1. Esquema planteamiento del proyecto corredor Cambao – Manizales. Proyecto Cambao- Manizales, en pleito jurídico. 2017, Adaptado de: lapatria.com..... 13

Figura 2. Mapa conceptual principio de planeación en contrato de concesión 008 de 2015. Elaboración propia (2019)..... 14

Figura 3. Fases propuestas presentadas. Dirección Nacional de Planeación. Guía de Asociaciones Público Privadas – Capítulo 2 Etapa de Elegibilidad de un Proyecto de APP, 2016..... 52

Figura 4. Etapas de la ejecución de los proyectos del Programa 4G..... 53

Figura 5. Delimitación de las fases y etapas de los proyectos 4G..... 53

Resumen

Ayer como en el presente, el nivel de desarrollo de los pueblos siempre ha estado ligado a las obras que realiza el Estado y a la satisfacción de las necesidades de su población, que determinan su calidad de vida. Pero, para lograr los niveles deseados hemos confiado al Estado la prestación de muchos servicios que nos deben beneficiar y que se dan a partir de la adquisición de bienes o servicios logrados a través de la contratación de diversas actividades, con igual número de artes, oficios y profesiones. Es por esto que, los procesos de contratación nacen a partir de la manifestación de una necesidad de la comunidad, para su bienestar y desarrollo o del mismo Estado y sus agentes, con el fin de funcionar de manera óptima y prestar eficientemente sus cometidos y cumplir sus fines. Pero si esos procesos no son concebidos con base en la necesidad original y ordenados en etapas lógicas, coordinadas y enlazadas entre sí, con criterios serios y una visión que prevea cada detalle, contingencia, imprevisto o situación que prevenga el desequilibrio de la ecuación contractual, la suspensión del contrato, su liquidación, terminación anticipada o una nulidad de carácter legal, toda la retórica en cuanto el desarrollo y bienestar de la comunidad, se ve afectada. Contribuye a esa afectación, la falta de compromiso en la asunción de obligaciones por parte de los funcionarios de las entidades contratantes, el bajo nivel de profesionalismo y experiencia de los ejecutores y la inexactitud en la escogencia del contratista.

La suma de todos estos factores se denomina **planeación**, principio y deber a cargo del Estado que vincula al contratante y a particulares, que, si bien se ejercita, minimiza los riesgos para las partes y deriva en una correcta administración de los recursos públicos y un mejor desempeño del Estado.

Palabras clave

Contratación estatal, principios, principio de planeación, concesión, Estado Colombiano.

Abstract

Yesterday as in the present, the level of development of the peoples has always been linked to the works that it carries out and to the satisfaction of the needs of its population, which determine their quality of life. However, in order to achieve the desired levels, we have entrusted the State with the provision of many services that should benefit us and that result from the acquisition of goods or services obtained through the contracting of various activities, with the same number of arts, crafts and services. Professions. In this way, the processes of hiring are born from the manifestation of a need of the community, for their well-being and development or from the State itself and its agents, in order to function optimally and efficiently perform their tasks and fulfill your purposes. But if those processes are not conceived based on the original need and ordered in logical, coordinated and linked stages, with serious criteria and a vision that foresees every detail, contingency, unexpected or situation that prevents the imbalance of the contractual equation, the suspension of the contract, its liquidation, early termination or a nullity of a legal nature, all the rhetoric regarding the development and welfare of the community, is affected. Contributes to this affectation, the lack of commitment in the assumption of obligations by the officials of the contracting entities, the low level of professionalism and experience of the executors and the inaccuracy in the choice of the contractor.

The sum of all these factors is called planning, principle and duty by the State that binds the contracting party and individuals, which, although it is exercised, minimizes the risks for the parties and leads to a correct administration of public resources and a better State performance.

KeyWords

State contracting, principles, planning principle, concession, Colombian state

Introducción

Como costumbre y hábito, en la mayoría de las actividades humanas se estila hacer el ejercicio mental o incluso práctico, mediante el cual que se predicen los resultados de un fin propuesto, mediante la adopción de estrategias y análisis que buscan el mejor camino para materializar el objetivo, este ejercicio se denomina planeación, y, es tan importante y necesario para el normal desarrollo de cualquier actividad, que el Estado y sus actividades no podrían escapar a ello.

La esencia de la planeación, teniendo en cuenta su aplicación en la actividad contractual, se puede resumir en que, *es una toma de decisiones anticipada*, pues tiene implícita su labor de prever y preordenar todas y cada una de las actividades que se requiere llevar a cabo para lograr la satisfacción de la necesidad que motivó su existencia, y que pretende que el Estado se desarrolle y cumpla sus metas. No debemos olvidar que lo que no planeamos en etapa precontractual afectará drásticamente a las etapas siguientes.

En opinión del doctor Sandoval (2015), las actuaciones del Estado no pueden ser improvisadas, por cuanto la existencia de este se fundamenta, precisamente, en el logro satisfactorio de sus fines¹, los cuales estarían lejos de materializarse si se deja de lado el deber de planear.

¹ Para el caso colombiano, los fines del Estado se encuentran estipulados en el artículo 2º de la Constitución Política: “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

Más allá de ser una simple lista de chequeo, la planeación es producto de un riguroso estudio y conocimiento de la realidad que se pretende transformar a través de la ejecución de un contrato, pues comporta además de lo previsible, la labor de tener en cuenta situaciones no contempladas, pero de posible ocurrencia, saliendo entonces del ámbito de las acciones presentes para contemplar consecuencias futuras. Se destaca entre otros principios y deberes por su determinación para lograr que las cosas pasen en momentos precisos, con actores definidos, utilizando los medios adecuados y con la escogencia de las opciones más favorables para consolidar realidades calculadas.

La constitución de 1991 menciona la planeación como actividad del Estado para regular el desarrollo económico, lo que permite evidenciar que, omitió el legislador en materia contractual su graduación como principio vital, en la contratación estatal, que de tantas actividades que desarrolla el Estado, es donde más relevancia adquiere. En la práctica puede parecer reiterativo el hecho de cumplir ordenadamente una minuciosa serie de requisitos, pasos, procesos o etapas a la hora de contratar un bien o adquirir un servicio en procura de satisfacer una necesidad, pero sin su debida aplicación y observancia el Estado y sus afiliados, pueden perder mucho más que dinero, se puede perder motivación y disposición para el desarrollo.

Ante nosotros pues, el más importante de los principios, el denominado como la *piedra angular* en los procesos de contratación, hacia la búsqueda de que se convierta en una *constante* en tan importante gestión.

1. Antecedentes

Los principios de la contratación estatal fueron concebidos como la base fundamental que permitiría orientar todas las actuaciones administrativas en los procesos contractuales, dentro del marco del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia (1991), obedeciendo de manera cabal a las necesidades y al servicio de los intereses generales de la comunidad, es entonces cuando se empiezan a desarrollar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, selección objetiva y publicidad, a través de la contratación de manera descentralizada, vía delegación y por desconcentración de funciones y en virtud de su aplicación emerge el tan nombrado principio de planeación, mediante el cual se ordenan todos y cada uno de los aspectos que le dan vida a una relación contractual.

El Estado tiene la obligación de coordinar sus actuaciones, para cumplir de manera adecuada y eficiente con sus fines y suplir las necesidades de la comunidad, que solo se logran materializar a través de la contratación pública, pero que deben ser estudiadas, planeadas y debidamente presupuestadas para cumplir su propósito, es así como, mediante diferentes modalidades de contratación se adquieren bienes o se contratan servicios que colaboran al desarrollo del país y buscan mejorar la calidad de vida de sus asociados.

Las infraestructuras de transporte constituyen un elemento clave en las políticas de desarrollo de un país, adquiriendo una importante relevancia pues logran resolver problemas de congestión o de demoras al transportar un producto de un lugar a otro y pueden ofrecer nuevas potencialidades a aquellos espacios menos desarrollados.

Considerando la poca conectividad transversal que actualmente existe en muchas regiones de Colombia y lo que ello influye de forma directa en la economía, cualquier tipo de mejora sobre la infraestructura del transporte será de gran impacto Nacional.

Después de analizar el corredor vial Cambao - Manizales la Agencia Nacional de Infraestructura [ANI] (2018), evidenció que el mismo, no se encontraba en óptimas condiciones, por lo que se hizo necesario intervenirlo mediante una Asociación Publico Privada (APP) para su rehabilitación y mejoramiento.

La principal intención del corredor en el que se inscribió el proyecto fue generar el desarrollo de la zona y potenciar una alternativa de movilidad que comunicara de forma directa la ciudad de Manizales con el centro del país, facilitando entre otros, el transporte de la producción minera y permitiendo el fácil acceso a las riquezas naturales de los departamentos de Caldas y Tolima, contribuyendo así, con el desarrollo socioeconómico del país.

Con el fin de estructurar el esquema de esta infraestructura pública, la promesa de sociedad futura Alternativas Viales, presentó su iniciativa en etapa de prefactibilidad, la cual, luego de la verificación, priorización y análisis del impacto en las políticas sectoriales por parte de la entidad estatal contratante ANI, se consideró que existían los argumentos que permitieron inferir que la misma podía llegar a ser viable.

Conociendo la favorabilidad del concepto, el originador inicia la estructuración del proyecto y la etapa de factibilidad, la cual también fue viabilizada por la ANI, quien procedió a

comunicarle su verificación a la sociedad, dándole a conocer las condiciones a cumplir, para aceptar su iniciativa, haciendo la inclusión del monto que acordaron y aceptaron como valor de los estudios realizados.

Así las cosas, la ANI procedió de conformidad con el artículo 19 de la Ley 1508 de 2012, que a la letra dice:

(...) Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el originador del proyecto, manteniendo el originador la condición de no requerir recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto, la entidad competente publicará el acuerdo, los estudios y la minuta del contrato y sus anexos por un término no inferior a un (1) mes ni superior a seis (6) meses, en los términos que establezca el reglamento, dependiendo de la complejidad del proyecto, (..) (ANI, 2012, p. 7)

Acto seguido se convocó a otros interesados a manifestar su interés en ejecutar el proyecto en las condiciones pactadas con el originador, los cuales debían adjuntar a su manifestación, la garantía respectiva y la acreditación de su capacidad jurídica, financiera y su experiencia en inversión.

En vista que no se recibieron más manifestaciones de interés dentro del término que se señaló y no se pudieron adelantar los procedimientos de selección abreviada de menor cuantía con precalificación, se dio paso a una contratación directa con la Concesionaria Alternativas Viales S.A.S.



Figura 1. Esquema planteamiento del proyecto corredor Cambao – Manizales. Proyecto Cambao-Manizales, en pleito jurídico. 2017, Adaptado de: lapatria.com.

Tabla 1. Avance Unidades Funcionales, Vía Cambao - Manizales

No	SECTOR	% EJECUCIÓN (gestión)			EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
		AMBIENTAL	PREDIAL	OBRA	
UF 1	IBAGUÉ - ARMERO	70%	80%	0%	7,38%
UF 2	CAMBAO - HONDA	70%	70%	0%	
UF 3	ARMERO - MURILLO	0%	0%	0%	0%
UF 4	MURILLO - ALTO VENTANALES	0%	0%	0%	0%
UF 5	ALTO VENTANA - LA ESPERANZA	0%	0%	0%	0%

Proporcionada por el Consorcio Alternativas Viales S.A.S. (2018)

Mapa conceptual

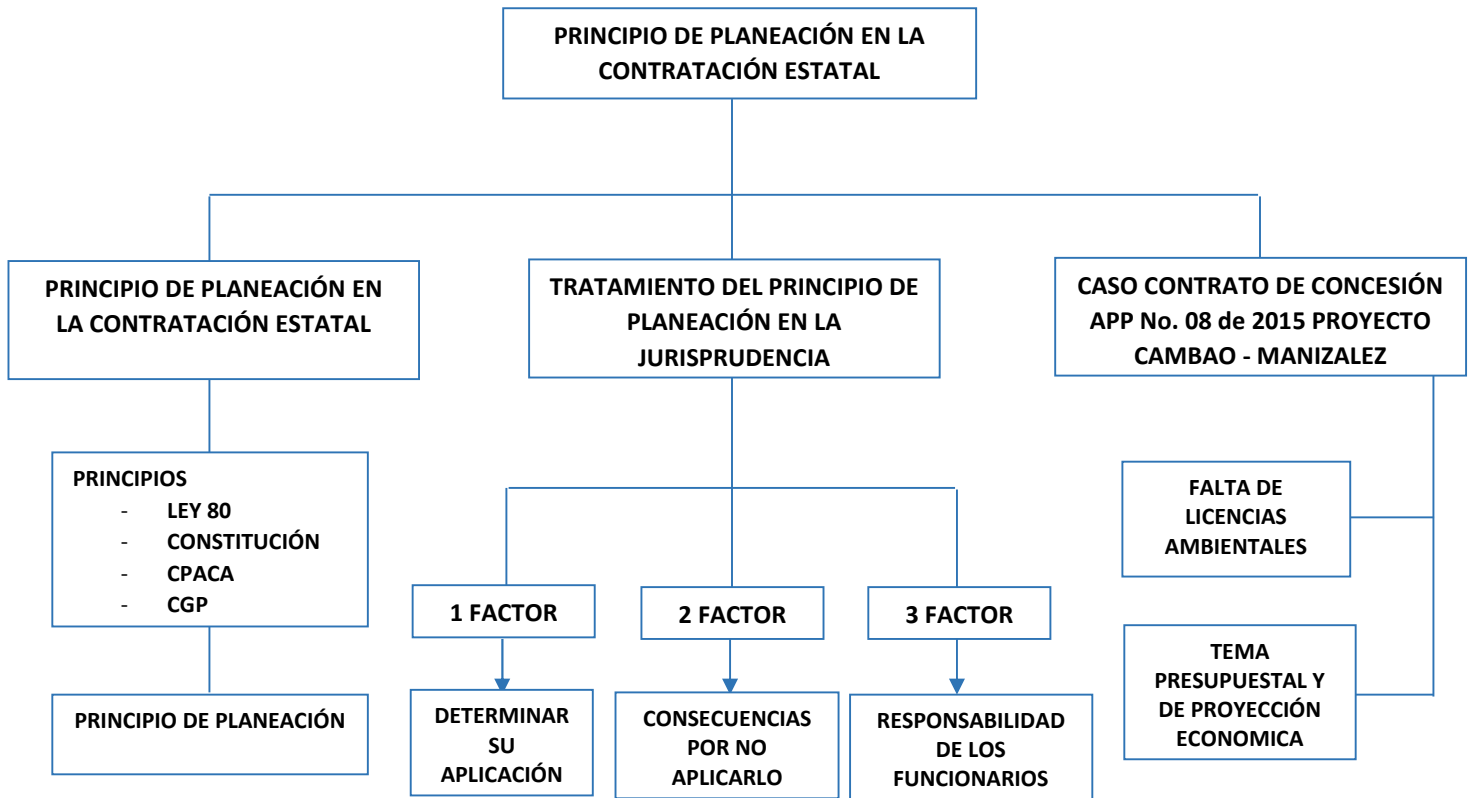


Figura 2. Mapa conceptual principio de planeación en contrato de concesión 008 de 2015. Elaboración propia (2019)

Se puntualiza entonces, que la **planeación** es un elemento básico para la gestión contractual, es decir que todo proyecto de una Entidad Pública se debe basar en estudios, diseños y en general planes que determinen su viabilidad a todo nivel, buscando por medio de una eficaz ejecución que respete dichos estudios, la realización de proyectos que atiendan a la conveniencia, necesidad, oportunidad y el valor aproximado o estimado, según los precios e índices actuales del mercado.

Debe tenerse total claridad sobre algunos conceptos básicos como son: *factibilidad*, que es básicamente la apropiación de los recursos para la obtención de los resultados conforme a las

metas planteadas en el proyecto, que se incluyen en la oferta aportada por el **Originador** (persona o personas que cumplen con todos los requisitos para la presentación, evaluación y aceptación de una Oferta en Etapa de Factibilidad) en las condiciones establecidas por la ley y sus decretos reglamentarios y aceptadas por la entidad contratante, en este caso la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI. (L. 1508, art. 20, 2012)

Del aval en mención, se desprende un contrato de **concesión** el cual es, según las voces de la Ley 80:

(...) los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de (...) (art, 32 núm. 4, 1993)

El contrato debe incluir factores como: financiación, construcción y operación o mantenimiento; además en él se debe buscar el equilibrio entre los intereses del particular, en este caso el **Concesionario**, -quien es la sociedad de objeto único que resulta adjudicatario con motivo de un proceso de selección- y, el interés público, que está representado a través de la entidad estatal, para luego plasmar ese acuerdo en un un documento que contendrá la planeación de las actividades de identificación y ejecución de las **Compensaciones Socioeconómicas**,

mismo que servirá de base para verificar el cabal cumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato, como son: la construcción y mantenimiento, la operación, o, la mera construcción y conservación de aquello a lo que se compromete y que guarda relación con la **retribución** o contraprestación económica a la que tiene derecho; esta se puede realizar, mediante traslados entre subcuentas de patrimonio autónomo y retribuciones en una concesión

Las retribuciones en un contrato de concesión se obtienen en gran medida por las tasas que cada usuario de un proyecto cancela por el uso de la infraestructura, teniendo en cuenta unos acuerdos tarifarios que varían en razón de la categoría de la vía y del tipo de vehículo que la utilice en cada Peaje de conformidad con las resoluciones expedidas en la materia.

Luego de la terminación y ejecución del contrato, el concesionario se obliga a entregar los bienes asociados al proyecto a la entidad contratante, entendiendo que los bienes dados en concesión nunca salieron de la esfera patrimonial del Estado, a esta figura se le llama **reversión**.

Frente al principio de planeación y el momento en que nace o se materializa, se han tejido varias teorías, pero del análisis realizado a la bibliografía empleada se puede hacer un criterio general que implica señalar que la planeación no es exclusiva de la etapa precontractual, aunque quizás nazca allí, porque cada una de las etapas de un proceso de contratación por corta y sencilla que parezca, requiere de una ordenada sucesión de eventos que se correlacionan entre sí, llegando el agotamiento de algunos a ser requisito para la iniciación de otros, evacuando así una serie de pasos o etapas que algunas veces tiene la apariencia de ruedas sueltas, pero que en realidad van encaminadas a obtener un objetivo determinado, cual es el desarrollo del objeto

contractual y la satisfacción de la necesidad inicial, en el marco del cumplimiento de los fines estatales.

Teniendo en cuenta lo anterior, se tiene como planteamiento que:

La planeación es una herramienta de gerencia pública, en donde se le pide al funcionario realizar un intercambio de información con el mercado para obtener como resultado un contrato que contenga las condiciones previsibles y que este a su vez responda a las condiciones del mercado. (Suarez Beltrán, 2014, p.63).

Teoría que se respalda con la hipótesis de que: “la planeación del contrato de obra implica mucho más que los procedimientos legales y el cumplimiento con el ordenamiento jurídico en materia de contratación pública” (Santofimio, 2009), citado por Aponte (2014, p. 181)

Un mirada superficial nos permite inferir que, no obstante carecer de consagración específica en la normativa actual, su consolidación como principio es producto de una construcción legal a partir de principios expresamente consagrados y de amplios pronunciamientos por parte, tanto del Consejo de Estado, como de la Corte Constitucional, constituyéndose en un importante instrumento en el logro del objetivo Estatal y de la satisfacción de necesidades, por lo tanto, a pesar de esta característica particular, su acatamiento es indudable y su desconocimiento por cualquiera de las partes genera consecuencias ya que tiene fuerza vinculante para todos los intervinientes.

Se estudiará entonces la teoría de que:

(...) su implementación, difusión y desarrollo se presenta como parte del procedimiento para hacer contratos en el Estado y en materia de obras públicas, aún requiere un desarrollo práctico, desde un componente técnico y jurídico en la ejecución, para superar el nivel teórico, propio de la prescripción normativa, que la limita al cumplimiento de actividades en la etapa precontractual. (Expósito, 2004) citado por Aponte (2014, p. 181)

Otros autores definen la planeación entendida semánticamente como

(...) lo que se requiere para que los contratos de obra pública no lleguen a instancia de caducidad y su cumplimiento equivalga a que la obra pública se entregue terminada a satisfacción y con una prospectiva técnica de duración, funcionamiento y sostenibilidad financiera para su aprovechamiento, es decir, en disposición de pleno goce, con garantía extendida a una medida correspondiente, proporcional a su ciclo de vida, teniendo en cuenta directrices técnicas. (Schmidt, 2003) citado por Aponte (2014, p. 182)

En esta investigación, también se hace necesario contemplar otras teorías de la planeación dirigidas al orden ambiental como:

Por medio de este principio se busca cuantificar el impacto que causan los distintos agentes económicos por el uso y deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales, de igual forma a través de este principio se evalúa la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. (Ramírez, 2008, p.36)

2. Capítulo 1. Componentes del principio de Planeación

Para abrir este capítulo se hace necesario agregar el componente gramatical a nuestro estudio, definiendo el término y escudriñando en sus orígenes.

El diccionario de la Real Academia Española [RAE] no incluye en su base de datos el término planeación, como lo usamos en Colombia. A cambio contiene el término *-planificación-* es una variante del verbo *-planificar-*, sufijado en “ción”, que confiere el carácter de “acción o efecto de”. Planificación es la acción y el efecto de *-planificar-*. A su vez, *-planificar-* es un verbo transitivo derivado de *-plan-*, que proviene de plano, que a su vez proviene del latín *-planus-*.

Planificación.

1. f. Acción y efecto de planificar.

2. f. Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc. (RAE, 2018)

La planeación en Colombia

La constitución política de Colombia desde su artículo 209 ha establecido los principios de Contratación Estatal, haciendo evidente la necesidad de contar con unas bases sólidas de valores,

es así como la ley 80 de 1993 y la 1150 de 2007, enfatizan en estos postulados, reglamentando las actuaciones de los intervinientes en los procesos contractuales.

Dentro de estos elementos jurídicos se encuentran claramente establecidos los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, publicidad, celeridad, imparcialidad, selección objetiva, sin embargo, la planeación solo se concibe como las etapas, fases, deberes, procesos y procedimientos necesarios para adelantar contratos estatales y no se encuentra estipulada como un principio rector de manera taxativa en la normatividad Colombiana, en otras palabras, “la planeación no es delimitada de forma conceptual”, (Aponte, 2014 , p.181)

En el problema objeto de esta investigación se toma en cuenta que los actores dentro de un proceso contractual, impulsados por la falta de claridad jurídica frente a la utilización del concepto de planeación, limitan a esta como una fase de elaboración y observancia de estudios previos, sin tomar en consideración, que adicional a la etapa precontractual, las otras etapas requieren de una planeación consciente y objetiva, donde la ejecución, liquidación y la etapa postcontractual no deben dar cabida a la improvisación; se requiere entonces, de unos negocios diseñados y pensados de acuerdo a las necesidades de la comunidad o el sector de la economía que así lo demande, en armonía con las regulaciones normativas y las prioridades de las entidades estatales, de allí la importancia de la especificidad del proceso, el nivel de detalle, los tiempos y otras características que permitan el desarrollo adecuado del contrato.

Acorde a esto, la Planeación, es de vital importancia para cumplir las metas del Estado, que se contemplan en los artículos 340 (conformación del sistema nacional de planeación) y 341 de la Carta Política.

Este documento se concentra en el estudio de la planeación en el contrato de concesión de una iniciativa público privada, bajo el marco de la Ley 80 de 1993, donde “el principio” se infiere (teniendo en cuenta que el legislador no normaliza la planeación de manera específica) de los artículos 4 numerales 3 y 8, 25 numerales 6, 7, 12, 26 numeral 3 y el artículo 28, encontrando inmersa en estos apartados, la necesidad de un orden claro en las actividades y acciones de un contrato en virtud de una adecuada planeación de estos negocios estatales, la Ley 1150 de 2007, la cual en su artículo 4 obliga a los responsables de la contratación pública a analizar las contingencias a las que estos puedan estar sujetos y sus Decretos Reglamentarios, su desarrollo doctrinal y de jurisprudencia.

Hablando de la planeación dentro del proceso específico de estudio, se hace necesario analizar la normatividad especial sobre Concesiones y demás formas de Asociación Público-Privada, tales como la ley 1508 de 2012, la ley 1682 de 2013, el Decreto 1467 de 2012, el Decreto 1079 de 2015, el Decreto 1082 de 2015 y demás reglamentación, las Leyes 105 de 1993, 185 de 1995, 1682 de 2013.

Entre estas se destaca la ley 1508 de 2012 régimen jurídico de las asociaciones público-privadas, la cual establece los lineamientos, las etapas y procedimientos para materializar los contratos entre las entidades del estado y los particulares.

Buscando analizar la Efectividad de la Planeación en los procesos de contratación bajo la modalidad de concesión en la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, se encuentra que esta, en observancia de lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.5.3. del Decreto 1082 de 2015, cuenta con un manual de contratación, el cual cumple con los lineamientos señalados por Colombia Compra Eficiente.

De acuerdo al Manual de contratación ANI, se precisa su naturaleza jurídica, así:

3.1. Naturaleza Jurídica

La Agencia Nacional de Infraestructura-ANI, es una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, que tiene por objeto planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada -APP, para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes a las señaladas en este numeral, dentro del respeto a las normas que regulan la distribución de funciones y competencias y su asignación.(ANI, 2019, p.3)

Así las cosas, y sabiendo con antelación que los procesos contractuales que adelanta la Agencia se rigen por las normas del Derecho Civil y Comercial, a excepción de lo regulado por la Ley 80 de 1993, estos se encuentran guiados por los principios de la función administrativa, buscando el cumplimiento de los fines del Estado, procurando controlar la actuación de los intervinientes en estos y propendiendo por asegurar que los procesos se adelanten de manera eficiente, eficaz, transparente y oportuna.

Dentro de su manual, la ANI define la planeación como un principio, el cual previo a la iniciación de cualquier proceso de contratación, garantiza que los mismos cuenten con los estudios necesarios para establecer la conveniencia y oportunidad de la celebración del contrato, asegura la elaboración detallada de los estudios previos y demás documentos soporte, garantiza la adecuada determinación de las condiciones del proceso de selección, el cumplimiento del plan de inversión y su presupuesto.

Así mismo, dentro de este documento se indica de manera detallada a la planeación como una “etapa” en la cual se establecen los aspectos que deben ser observados con arreglo en la normatividad vigente por parte de la dependencia responsable de la estructuración de los estudios previos y demás documentos necesarios para adelantar un proceso contractual.

También por su conducto, se puede verificar que los futuros contratos se ajusten a la naturaleza de la entidad, sus cometidos estatales y todo aquello que identifique las características del servicio público que tiene encomendado, que los mismos disponen de recursos suficientes para solventar las prestaciones y demás gastos asociados a la ejecución contractual, que el proceso cuenta con los estudios requeridos para estructurar todos los aspectos de la negociación,

así como para establecer las condiciones específicas como la delimitación y alcance del objeto, la duración o plazo y por supuesto el valor y otras especificaciones, que se tienen determinados y tipificados los riesgos asociados, que se cuenta en los casos que la ley prevé, con las autorizaciones, licencias, permisos, diseños, estudios y demás temas previos necesarios para el cabal cumplimiento del objeto y además que están previamente definidas las políticas y acciones para desarrollar la labor de supervisión o más específicamente el esquema de control y seguimiento al contratista.

Se destaca dentro del documento, la relevancia que le asigna la entidad a la necesidad de determinar unos criterios claros y proporcionales de participación garantizando la escogencia de la oferta más favorable y conveniente para los fines que se tratan satisfacer.

De esta manera, también ha establecido políticas que promueven la conformación más coherente y adecuada de cada uno de los procesos contractuales, estructurándose desde el sistema integrado de gestión donde se determinan los procedimientos y documentos relacionados con actividades que se deben realizar antes de la apertura de dichos procesos,

Hablando un poco de los lineamientos de la contratación estatal en Colombia en procesos de asociación público-privada – APP, se tiene en consideración lo estipulado en la mencionada ley 1508 de 2012, donde se establece el paso a paso que se debe seguir cuando se encarga a un inversionista privado, el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios, retribuyendo con el derecho a la explotación económica de la misma.

Como primera medida y en atención a lo dispuesto en la ley, el agente privado por su propia cuenta y riesgo presenta una prefactibilidad, que debe contener una descripción completa del proyecto, un diseño mínimo que incluya actividades como la construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación de la infraestructura, debe indicar, además el alcance, las especificaciones y la fuente de financiación de este. (L. 1508, art, 14, 2012)

Esta prefactibilidad tendrá una revisión previa por parte de la entidad contratante en un periodo de tres (3) meses, verificando interés, priorización y elementos para que la propuesta pueda ser viable; Se precisa importante indicar que la aprobación de esta etapa no constituye compromiso de aceptación del proyecto.

Luego, se presenta por parte del posible asociado privado, el documento de factibilidad incluyendo el modelo financiero detallado, la descripción de las fases, duración del proyecto, justificación del plazo, análisis de los riesgos, estudios de impacto ambiental, económico y social, estudios técnicos, ambientales, prediales y jurídicos. (L. 1508, art, 14, 2012)

La factibilidad debe estar acompañada del documento de capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, experiencia en inversión o estructuración de proyectos, valor de la estructuración del proyecto, minuta del contrato y la propuesta estructurada de la distribución de riesgos.

La verificación documental y el estudio de viabilidad de esta etapa se surte con consultas a terceros y a autoridades competentes en un periodo no mayor a seis (6) meses, para que, a

partir del análisis de las observaciones, sus respuestas y recomendaciones, el estructurador del proyecto tenga la oportunidad de mejorar las condiciones para su aceptación.

Una vez surtidas estas dos etapas y en aras de cumplir con el principio de transparencia, la iniciativa es publicada en el SECOP, anunciando la intención de adjudicar al proponente originador, si hay terceros interesados se adelanta un proceso de selección abreviada de menor cuantía con precalificación, de no ser así, se adelanta una contratación directa.

3. Capítulo 2. El principio de Planeación en la jurisprudencia

Gracias a la nueva concepción de país adoptada desde la puesta en vigencia de la Constitución Política de 1991 y teniendo en cuenta los fracasos económicos que venía soportando el fisco por las contrataciones mal planeadas y ejecutadas, en aumento de los denominados “*elefantes blancos*”, surge con mayor nivel de importancia, aunque no tipificado, el principio de planeación que, obtiene su calidad de principio por construcción a partir de los existentes y se erige como la herramienta por excelencia para llevar a cabo los fines estatales sin mayores contratiempos.

Aciertan neófitos y expertos en afirmar que la planeación es, como se dijo líneas atrás, la piedra angular de los procesos de contratación en Colombia y el mundo, al respecto el Consejo de Estado ha tramitado infinidad de procesos en los que el citado principio es el origen de la controversia; por su lado la Corte Constitucional ha hecho lo suyo, señalando que:

El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos. (C. C., Sentencia 300/12, p. 45, 2012).

Así las cosas, la planeación como principio, adquiere importancia y relevancia para los órganos de cierre de las principales jurisdicciones del sistema judicial en Colombia, como son: la Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional y el Consejo de Estado, por la vía de las quejas, solicitudes y requerimientos de ciudadanos del común, veedurías y muchas veces por acciones promovidas por oferentes perdedores en los diferentes procesos de contratación con entidades del Estado.

De conformidad con los preceptos de la Constitución Política, “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” (C.P., art. 209, 1991), en este orden de ideas es muy claro que el desarrollo de esa función logra su objetivo de manera efectiva a través de los procesos de contratación de todo tipo de entidades a nivel del Estado,

buscando suplir las necesidades de sus afiliados en la mayoría de los casos y la actualización de procesos, escenarios e infraestructuras para hacer patente el desarrollo del país.

En Colombia la normativa que rige los procesos de contratación estatal a partir de la Constitución de 1991 ha propendido por que dichos procesos se desarrollen en condiciones de transparencia, imparcialidad, economía y legalidad, mediante concursos públicos que garanticen condiciones equilibradas para las partes del contrato y de esta forma obtener los bienes y servicios requeridos. En contraste, no es posible que, al revisar el texto del Decreto 222 de 1983 - norma que regulaba las relaciones contractuales antes de la Constitución de 1991- los únicos insertos del término **planeación**, se refieran al Departamento Nacional de Planeación y no se mencione este importante deber de panificar, ni siquiera utilizando otro término.

Por lo tanto, uno de los aciertos a partir de esta reforma constitucional fue la expedición de la Ley 80 de 1993, portadora por primera vez de principios rectores de relevancia que se constituyen en unas sólidas bases para el ejercicio de la contratación, pero no obstante haber sido bien concebida en ese momento histórico, dejó sin nominar el vital principio de **planeación** que es quizás el más relevante de todos, a la hora de adquirir todo aquello que la comunidad y el desarrollo demandan.

Con el auge de la contratación pública, se incrementaron también las controversias, demandas, incumplimientos, fraudes y todo tipo de situaciones que las más de las veces finalizan en detrimentos patrimoniales para las entidades contratantes o en el menos gravoso de los casos,

en atrasos en los planes de desarrollo y en la obtención del bienestar para las comunidades necesitadas de las obras o los servicios involucrados.

Es lo anotado, la razón para que de manera consecuyente los despachos judiciales se hayan congestionado con todo tipo de demandas por incumplimientos originados en los procesos de contratación pública, con resultados bastante nefastos para las comunidades y paralelamente para las finanzas del Estado. Así las cosas, hay situaciones que han hecho carrera en los estrados judiciales -Juzgados Administrativos, Tribunales y Consejo de Estado-, que son los juzgadores naturales, generando una línea jurisprudencial que se ha mantenido en el tiempo.

Por eso, consideramos necesario hacer el estudio de algunas de las consecuencias que atribuyen los entendidos en derecho -mediante la jurisprudencia- a la violación del principio de planeación en temas contractuales del Estado, mirando algunas piezas jurisprudenciales en las que se han fijado algunas posiciones y criterios al respecto.

Ejemplo de estos contextos, el estudiado por el Consejo de Estado (2015) frente a un proyecto de vivienda VIS en la ciudad de Ibagué, con trámite ante Findeter para el apoyo social en vivienda, que estaría financiado con recursos del gobierno nacional, ahorro de parte de los beneficiarios y subsidios de familia para vivienda de “Fonvivienda”, correspondiéndole al municipio el aporte de los lotes y las obras de urbanismo para que se pudieran construir esas necesarias soluciones de vivienda. El municipio de Ibagué a través de su Gestora Urbana suscribió el Convenio Asociativo No. 002, con quien es la parte actora. (C.E. Sección Tercera No.73001-23-31-000-2012-00012-01(51489), p. 8, 2015)

Es usual que al demandar, se alegue que hubo desconocimiento o indebida aplicación del principio de planeación, como se menciona en la jurisprudencia que venimos analizando, el demandante en sus pretensiones fundamentó unos hechos que incluyen entre otros los siguientes: **la falta de planeación** en la ejecución técnica por parte de la Gestora Urbana y el Municipio de Ibagué, incumplimiento en la ejecución de las obras de urbanismo y la entrega tardía y defectuosa e incompleta de los lotes en donde se iban a realizar las obras, a su turno el Tribunal cedió parcialmente a las pretensiones, decretando la nulidad absoluta del Convenio, condenando a la Gestora Urbana al pago de restituciones mutuas y ordenando compulsar copias a la Fiscalía para que se investigara la conducta de quienes celebraron el contrato violando el principio de planeación. (C.E. 51489, 2015)

Resalta la corporación en este fallo que, el principio de planeación obedece a parámetros y reglas que el legislador ha previsto y que deben ser tenidas en cuenta y aplicadas con anterioridad, como es el caso de los estudios previos, que son una compilación detallada de los aspectos más relevantes del proyecto, como por ejemplo los precios reales que se van a pagar por bienes o servicios que van a ser incluidos al momento de la ejecución, la cantidad y calidad de los materiales que se van a emplear, las condiciones técnicas, administrativas, jurídicas, económicas, operativas, sociales, climáticas, de transporte y vías, personal profesional u operativo que va a trabajar y en especial la búsqueda del momento en que ha de celebrarse la contratación y su duración, que solo se obtiene de un análisis serio y concienzudo de la necesidad que se pretende satisfacer. Así las cosas, el doctor Santofimio (C.E. Sección Tercera No.73001-23-31-000-2012-00012-01(51489), 2015), ha precisado la oportunidad en que ha de celebrarse el contrato, teniendo claros los demás factores que constituyen el objeto de este, pues

no solo se van a aprovechar eficientemente los recursos públicos satisfaciendo el principio de economía, sino que también se cumplirá con otro deber imperativo en la contratación, que es la selección objetiva, es decir la obligación de escoger la propuesta más favorable.

Se presentan otras situaciones que evidencian la falta de previsión de eventos futuros en la ejecución contractual, resaltando como lo menciona el doctor Santofimio (C.E. Sección Tercera No. 73001-23-31-000-1999-00539-01(22464). 2012), que su ausencia ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas no solo para la realización del objeto, sino también para las finanzas públicas, que tal vez sea la consecuencia más perjudicial para la sociedad y el Estado.

Como lo menciona el Consejo de Estado en Sentencia del 31 de agosto, se debe exigir a las administraciones públicas, organizarse y racionalizar sus actividades, a fin de lograr el cumplimiento de los fines del Estado:

(...) 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 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 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. (C.E. Sección Tercera No. 25000-23-26-000-1991-07664-01(14287), 2006)

Pese a la envergadura del proyecto y su impacto social en la comunidad ibaguereña, algo falló en la etapa precontractual que causó traumatismos al momento desarrollar el objeto, puesto que de una parte se incumplió con obligaciones de hacer, como el caso de la ejecución de las obras de urbanismo para preparar los lotes para la futura construcción y de otra parte se incumplió en el pago de algunos dineros al contratista. Finaliza la corporación con una decisión

de revocatoria, declarando que la Gestora Urbana de Ibagué incumplió parcialmente el Convenio y condenándola al pago.

Adquiere entonces relevancia el postulado que expone que, los contratos estatales deben siempre corresponder a negocios originados en necesidades reales, estructurados y pensados con detalle, sin improvisación alguna para lograr con su ejecución la satisfacción de la necesidad originaria y el cumplimiento de los fines estatales. Además, que el principio de planeación no compromete solamente la responsabilidad de los funcionarios de la entidad contratante, sino también la de los oferentes o contratistas ya que el principio tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado y guarda estrechos vínculos con los principios de economía, legalidad, selección objetiva y transparencia.

De otra naturaleza, emergen consecuencias para el contrato estatal cuando se desconoce el principio de planeación ya en la práctica, como es el caso analizado por el Consejo de Estado, Sección Tercera en noviembre 26 de 2015 (51362), del Hospital Universitario Hernando Moncaleano Perdomo de Neiva, contra el Departamento del Huila, buscando la nulidad de unas resoluciones con las que se liquidó el contrato, pero donde se observa un comportamiento omisivo por parte de la ESE en su deber de aplicar los desarrollos de una buena planeación, al punto que la Corporación consideró y analizó que hubo una violación cierta a nuestro innominado principio, teniendo resultados poco deseables en el desarrollo del contrato.

El Departamento del Huila se opuso a las pretensiones alegando haber expedido las resoluciones basado en el incumplimiento de las obligaciones del Hospital. Así las cosas, de

conformidad con la orden impartida por el juez de primera instancia el Tribunal negó las pretensiones considerando que las resoluciones se encontraban ajustadas al ordenamiento jurídico, justificando su extemporaneidad. A su turno el Ministerio público guardó silencio.

El Consejo de Estado en su labor de impartir justicia, revisa con detenimiento la actuación del Hospital Universitario Hernando Moncaleano Perdomo de Neiva y determina que excedió las obligaciones a su cargo y violentó de manera flagrante y excesiva el **principio de planeación** tal y como se concibe, con justificaciones muy lánguidas y poco convincentes.

Tal es el nivel de desconocimiento sobre la planeación, que el Consejo en uno de los apartes de la sentencia analizada señala:

En conclusión, de todo lo anterior, la Sala quiere resaltar, además del incumplimiento, el desconocimiento grosero del principio de planeación en que incurrió la ESE Hospital Universitario Hernando Moncaleano Perdomo de Neiva, pues contrariando el proyecto por ella elaborado y presentado ante la Gobernación del Huila, cometió una serie de irregularidades contractuales, tales como compra de elementos en calidades, cantidades y precios diferentes a los pactados. (C.E. Sección Tercera No. 41001-23-31-000-2007-00355-01 (51362), pp. 26-27, 2015)

De otro lado, se evidenció que, una serie de situaciones que debieron haber sido evaluadas con el rigor que la planeación impone, no fueron atendidas con anterioridad y solo hasta el final de la ejecución contractual se pusieron en práctica de manera improvisada y sin

ningún respeto por lo pactado. En consecuencia, el órgano juzgador decide en su fallo confirmar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, negando las pretensiones.

Como resultado del análisis jurisprudencial hasta aquí realizado, podemos observar que la planeación no es un simple capricho, sino el “*deber ser*” de todo proceso de contratación en Colombia, que dicho sea de paso ha sido un tema de estudio tanto para aplicados estudiosos, doctrinantes y, por supuesto para el Consejo de Estado que ha tenido la exhaustiva misión de aclararlo, reglamentarlo, ponderarlo y emitir un concepto aterrizado y serio, por medio de algunos desarrollos jurisprudenciales, como por ejemplo:

Consejo de Estado Sección Tercera, Sub. C. en Expediente 22464 (2012):

El principio de la planeación o de la planificación aplicado a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación (C. E., 2012, p.1).

En relación con la tesis que afirma que, la violación al principio de planeación deviene en la declaratoria oficiosa de nulidad del contrato estatal bajo la causal de objeto ilícito, es importante revisar el radicado 24809A (2014), que trata de la suscripción de un contrato una entidad del Estado y un particular, mismo que no pudo ser ejecutado en su totalidad, pues el

contratante no adquirió previamente los terrenos necesarios para realizar las obras y el contratista demandó su incumplimiento reclamando perjuicios.

En su momento había sido ordenado por el Consejo de Estado en fallo de tutela de la Sección Cuarta (C.E. Sección Cuarta No. 11001031500020130191900, p. 4, 2014), amparar el derecho fundamental del contratista de “acceder a la administración de justicia, en la modalidad de una sentencia efectiva”, que se decidiera otra vez el recurso de apelación “*bajo el entendido de que el desconocimiento del principio de planeación no genera nulidad del contrato por objeto ilícito*”.

Ahora bien, en virtud del amparo constitucional de tutela se ordena proferir nuevamente la sentencia de segunda instancia, dejando claras las causales de nulidad absoluta del contrato descritas en el Estatuto de Contratación y manejando una teoría simplista que afirma que el deber de planeación no hace parte del objeto por pertenecer a la etapa precontractual y que ninguna de las cláusulas pactadas es ilegal. Además, incluye esta pieza legal la siguiente afirmación:

Finalmente, jamás debe confundirse el objeto del contrato con el objeto de la obligación puesto que el primero, el del contrato, es el derecho o interés que es materia de la regulación mediante el respectivo negocio jurídico, al paso que el segundo, el de la obligación, es la prestación que no es otra cosa que la conducta comisiva u omisiva que el deudor debe desplegar en favor del acreedor. (C.E. Sección Tercera No. 66001-23-31-000-1999-00435-01-24809A, p.19, 2014)

Se puede apreciar discrepancia en la valoración probatoria que es analizada por uno de los que salvaron voto, pues, mientras para la sociedad la no entrega de los predios para ejecutar la obra desencadena un incumplimiento contractual, para el Juez se configura nulidad absoluta por objeto ilícito por violación al principio de planeación. Nótese que se considera la planeación como principio y también como una regla de derecho lo que resulta en este caso en el primer evento en nulidad absoluta y en el segundo, en responsabilidad compartida como lo consideró el fallo de tutela.

Ahora bien, en fallo de segunda instancia se afirma que la omisión del deber de planeación no implica necesariamente que el negocio esté viciado por objeto ilícito, sin desconocer su importancia y obligatoriedad para las partes, no obstante, no puede darse tal declaratoria, por cuanto la ilegalidad del negocio no se deduce de sus prestaciones, cual es requisito para que se dé la causal de objeto ilícito.

La Sección Tercera del Consejo de Estado (Acción Controversias Contractuales, 2014) falla nuevamente acatando lo ordenado por la tutela y en su nuevo pronunciamiento revoca la Sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Risaralda y niega la totalidad de las pretensiones, explicando que, no es necesario que el vicio que origina la nulidad del negocio sea conocido por todos, porque lo que se busca proteger es el orden público y que la transgresión de una norma imperativa o una prohibición legal se configura como un vicio que afecta la validez del negocio, pero que, violar un principio implica la nulidad del contrato por objeto ilícito, pues el principio sirve de fundamento y base del ordenamiento jurídico.

El principio de planeación en los contratos celebrados con entidades estatales o lo que se denomina contratación pública, es entre otras cosas una manera de proteger y salvaguardar el interés general, ya que proporciona las herramientas que permiten hacer una correcta y ordenada inversión de los recursos destinados a suplir las necesidades, mediante evaluaciones presupuestales anticipadas que garantizan una buena ejecución y por ende una reducción de los riesgos financieros que son uno de los principales factores del descalabro económico en nuestro país. En opinión de muchos expertos su ausencia, violación o mala implementación, ataca de manera certera la esencia del interés público, exponiendo a la administración a riesgos de todo tipo, con devastadoras consecuencias.

Es por esto que si se lo mira de manera pura y simple, este *deber*, que el Consejo de Estado y otros actores han buscado instituir como *principio*, no es otra cosa que una mirada al futuro cercano de una relación contractual en la que se evalúa cada variable y se busca que el riesgo tienda a ser cero, ya que permite estructurar y diseñar el futuro contrato sobre bases ciertas que atienden a la demanda de la comunidad y en el marco de lo que exige el interés público o general.

La planeación se convierte entonces en un deber que concierne a todos los actores en los procesos contractuales -que en principio es un deber de la administración a través de la entidad contratante-, y a todos los que desarrollan la función administrativa, entregando a cada una de las partes, unas tareas específicas en cuanto obligaciones de hacer, plazos y tiempos de ejecución, calidad de materiales, exactitud en estudios y diseños, (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, aguas, etc.), presupuestos, imposición de deberes, distribución del riesgo,

aporte de documentos, vigilancia, supervisión, preservación del medio ambiente cuando se trata de obras y en general, un sinnúmero de aspectos que permitan analizar objetivamente las propuestas y llevar a cabo un minucioso proceso de contratación en todas sus etapas.

El Consejo de Estado en otras ocasiones ha declarado la nulidad de los contratos por violar principios nominados diferente al de planeación, pero, si se llegase a aceptar su desconocimiento y el no decreto de la nulidad por objeto ilícito, esto conduciría como se afirma en el radicado 24809A (2014), citado por el doctor Sandoval (2015), a entender que el desperfecto de este principio radica en no estar explícitamente consagrado en el orden jurídico, puesto que el desconocimiento de otros principios que sí lo están, en efecto, conllevan la nulidad del contrato, mientras que la violación del deber de planeación no implica sanción alguna sobre el negocio.

Concretando la idea en torno al principio de planeación, habida que cuenta que su existencia se debe a una construcción jurídica a raíz de la aplicación sistemática de otros principios como la eficiencia, la transparencia y la eficacia entre otros, es muy claro que, si se inaplica o se estructura sin el debido cuidado, se estarán de paso inaplicando los principios que fueron su génesis. La planeación es tal vez, la labor más importante a desarrollar en la etapa precontractual y tendrá efectos en todas las demás etapas, ya que ninguna acción se puede realizar al azar por ninguna de las partes, pues hacia el futuro se tratará de responsabilidades mutuas (entidad-contratante) y sus consecuencias generarán una responsabilidad compartida.

El doctor Jaime Orlando Santofimio uno de los consejeros de estado que más interés ha manifestado por este principio, expone de manera muy clara en su sentencia con radicado 22471 de 2012, que la planeación se hace necesaria y exigible en todo lo relacionado con el contrato estatal, pues de una correcta planeación se medirá el éxito o no del proceso contractual del orden público.

A fin de cerrar este análisis jurisprudencial, viene a colación el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra el fallo del Tribunal Administrativo del Tolima, en relación con unos perjuicios materiales ocasionados como consecuencia de la construcción de una carretera veredal en el municipio de Chaparral (Tolima).

En esta ocasión el demandante argumenta que la entidad construyó una carretera lesionando sus derechos y causando daños y ruinas en sus terrenos, habitaciones, plantíos y cosechas, por no haber previsto lo previsible en su construcción, a su turno la entidad en la contestación de la demanda se opuso a todas las pretensiones y argumentó que no se había demostrado el nexo causal entre la construcción a su cargo y los daños, y, de otro lado afirmó que la obra había sido recibida satisfactoriamente por la entidad, proponiendo denuncia del pleito contra el Municipio de Chaparral y el llamamiento en garantía a la aseguradora. La compañía aseguradora, manifestó que se oponía a todas las pretensiones y la denunciada en pleito guardó silencio. Agotada la etapa probatoria y con el silencio de las partes, el Tribunal Administrativo del Tolima accedió a las pretensiones de la demanda declarando la responsabilidad de la entidad demandada, argumentando:

Lo anterior lleva al convencimiento del Tribunal de que los deslizamientos se provocaron por las obras realizadas para la ejecución del contrato de construcción de dicha carretera y esto no tenía por qué soportarlo el demandante y no tenía por qué toda vez que siendo que el Estado tenía la obligación de prestar ese servicio, no puede hacerlo de cualquier manera sino que también está en la de tomar todas las medidas técnicas adecuadas pertinentes y apropiadas para evitar el daño que con la realización de las obras puedan eventualmente ocasionarse. (C.E. Sección Tercera No. 73001-23-31-000-1999-00539-01(22464), p. 10, 2012).

Procede el Consejo de Estado a desatar el recurso, previas algunas consideraciones, de las cuales la que nos atañe es, la sujeción de la actividad estructuradora de la administración al **principio de la planeación**. Redunda la Corporación en señalar la estrecha relación que guarda el principio de planeación con los de interés general y legalidad, insistiendo en que los negocios que celebre el estado no pueden darse como producto de la improvisación. Es decir que, con la integración del principio de planeación, los estados sociales de derecho en sus relaciones contractuales y a través de su función administrativa en general, lo que buscan es cumplir con los cometidos estatales o lo que se denomina los fines del Estado.

La jurisprudencia que venimos revisando, nos permite verificar la estrecha relación del citado principio, con el de previsibilidad que rige por previsión legal los contratos estatales, ya que por su conducto, se organizan y estructuran todos los riesgos y contingencias futuras en materia financiera y es a través de éste que se materializa la planeación, pues la previsibilidad en asuntos contractuales se encarga de pensar en todo aquello que pueda suceder en el devenir

contractual de manera que la negociación se asiente en bases previstas con anticipación lógica y se evite de esta forma afrontar situaciones sorpresivas o inesperadas que afecten el equilibrio de las partes en su relación.

Termina la corporación modificando la sentencia proferida por Tribunal Administrativo del Tolima en el sentido de, declarar sucesor procesal del Fondo Nacional de Caminos Vecinales al Ministerio de Transporte y condenándolo a pagar al quejoso una suma de dinero, que a su vez le pagará el Municipio de Chaparral, condenando igualmente a la compañía aseguradora a reembolsar también al Ministerio de Transporte.

Hasta aquí es claro que la contratación estatal en Colombia siempre ha estado en el faro del legislador y que el espíritu de las normas siempre ha sido la satisfacción del interés general y la garantía de la efectividad de los derechos de los asociados. El caso en comento nos acerca un poco al caso de estudio propuesto en este proyecto, pues contempla la construcción de una vía en la que se obró con desmedida independencia y no se planeó ni previó el daño que se le podía infringir al demandante.

Vistas estas decisiones judiciales a cargo del Consejo de Estado, podemos deducir que, aunque ya más difundidas, claras y concretas, las normas reguladoras de actividad contractual del Estado, aún no son aplicadas con criterios claros ya que falta unificarlos por parte de los operadores judiciales a nivel nacional, pues, no obstante respetar el criterio y a autonomía de cada uno de los Jueces, se nota que algunas veces el compilado normativo que atañe a la contratación estatal se desconoce a fondo o no se aplica de forma adecuada, teniendo que

desgastar a los organismos judiciales de cierre como el Consejo de Estado, en desatar apelaciones, situación que no se compadece con el cúmulo de doctrina y jurisprudencia que ha producido esta corporación en los últimos años.

De cualquier forma, hay temas muy reiterativos sobre los cuales juzgar, lo que día a día va logrando que los magistrados se especialicen más en cada uno de ellos, como es el caso del Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa quien se ha erigido como uno de los más grandes pilares del conocimiento a este nivel. Así las cosas, podemos dar un parte de satisfacción por el tratamiento que la jurisprudencia en Colombia le ha dado a este tema, ya que es muy sensible desde todos los aspectos, porque de su buen ejercicio solo se obtienen resultados positivos que colaboran al desarrollo de nuestro gran país.

Ha sido pues, un difícil trasegar el del Consejo de Estado en los últimos años, para lograr la consolidación del que hoy se considera el principio por excelencia para el cumplimiento de los cometidos estatales a través de tan importante gestión administrativa como lo es la contratación; iniciando con una marcada evolución que va desde su interpretación o hermenéutica legal, para establecer su alcance y ámbito de aplicación, su fijación e impacto en la regulación normativa a fuerza de doctrina y jurisprudencia, la obligatoriedad de su aplicación en todos los procesos contractuales y en todas sus etapas, las consecuencias legales derivadas de su inobservancia, su fuerza vinculante para el Estado y los contratistas, quienes a partir de la suscripción de los contratos asimilan y adquieren funciones públicas, sus nefastos y fatales resultados si se separa del principio de legalidad, los beneficios de su correcta elaboración y por qué no decirlo, la

reducción de los riesgos fiscales y detrimentos al patrimonio público, sin olvidar las sanciones de toda índole a quienes omiten su responsabilidad en este aspecto.

Visto lo anterior y dada la observancia del principio de planeación, se notan grandes avances en múltiples actividades del Estado, pero específicamente en materia contractual, aunque aún estamos distantes de hacer de la planeación una actividad *reflejo*, es decir de aquellas que aplicamos de forma automática, sin pensar y sin detenernos a contemplar normas o instrucciones, evitando adefesios como los sobrecostos o la no inclusión de requisitos objetivos a la hora de seleccionar un contratista, como un directo resultado del atropello y la improvisación, que muchas veces encuentra sus causas -además de la corrupción- en los bajos niveles de profesionalismo y deficiente preparación por parte de los funcionarios encargados de los procesos del Estado.

4. Capítulo 3. El principio de planeación en el caso del contrato de Concesión No. 008 de 2015 vía Cambao – Manizales.

Vemos como mediante la normativa para las iniciativas privadas se establecen los plazos para la presentación de los diferentes tipos de estudios en un proyecto. Los documentos referidos solamente cobran importancia en la medida en que los intervinientes mantengan una comunicación fluida sobre el proyecto a realizar, es decir las concertaciones se deben realizar entre la entidad pública y los privados intervinientes. Así las cosas, es conveniente que juntos participen en todas las etapas de estructuración del proyecto, a fin de conocer las obligaciones de

cada uno, sus responsabilidades y los riesgos en todas las etapas, para garantizar la satisfacción adecuada de las necesidades públicas que se pretenden suplir con el proyecto.

En este sentir, la Agencia Nacional de Infraestructura, dio apertura a una iniciativa privada para el mejoramiento y rehabilitación, administración, operación y mantenimiento de los corredores viales Cambao-Manizales e Ibagué-Mariquita-Honda. Este proyecto tiene una intervención de 253,6 kilómetros con recursos económicos aproximados de \$1,33 billones.

Se busca con esta obra generar aproximadamente 1.700 empleos entre directos e indirectos, beneficiar sectores de la agricultura y la exploración minera en Tolima y Caldas, y lograr una conectividad transversal entre Manizales y Bogotá que reducirá los costos y tiempo de movilidad hasta en una hora.

La Promesa de Sociedad Futura Concesionaria Alternativas Viales S.A.S. presentó a la ANI a través de los estudios de prefactibilidad de la Asociación Público Privada de Iniciativa Privada para realizar los “Estudios y Diseños definitivos, la adquisición de predios para la ejecución de las obras de rehabilitación del corredor vial Ibagué – Mariquita – Honda y la rehabilitación y mejoramiento del corredor vial Cambao – Armero – Líbano – Murillo – La Esperanza - Manizales, la operación y el mantenimiento de dichas obras y la financiación, del proyecto Vial Cambao – Manizales”.

El Departamento Nacional de Planeación [DNP], mediante su documento Guía de Asociaciones Público Privadas – Capítulo 2 Etapa de Elegibilidad de un Proyecto de APP

(2016), nos indica las etapas a surtir en este tipo de acuerdos, y tal como se observa a continuación se surtieron las siguientes etapas:

Etapas de evaluación preliminar – Prefactibilidad del proyecto

Una vez radicada en la entidad la iniciativa privada en etapa de prefactibilidad de conformidad con la Ley y el Reglamento, la Vicepresidencia de Estructuración de la ANI tramitó su inscripción en el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas – RUAPP – del Departamento Nacional de Planeación

En esta etapa el originador presentó a la ANI, una versión preliminar del proyecto sugerido para que la entidad evaluara bajo los siguientes criterios de elegibilidad la conveniencia del proyecto:

Los tres criterios establecidos por la ley son:

- Interés público
- Estructura de financiación propuesta
- Nivel de competencia a proyectos ya estructurados o en operación (DNP, 2016, p. 26)

La guía mencionada recomienda el método de las cinco justificaciones creado por el Reino Unido y utilizado por la mayoría de los países anglófonos (Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Irlanda, África del Sur, etc.), en este orden de ideas, en relación con el

Interés Público, se evaluaron las citadas justificaciones, mismas que se presentan como un anexo y se relacionan como conclusiones del documento.

(...) Las cinco justificaciones en las cuales se basa el método son:

Justificación Estratégica - ¿El proyecto es necesario desde un punto de vista social y se alinea a las políticas públicas y prioridades del Gobierno?

Justificación Económica - ¿El proyecto representa la mejor opción de proyecto y mejor ruta de contratación?

Justificación Financiera - ¿El proyecto es viable financieramente?, ¿Lo podrá pagar la entidad pública en el tiempo con vigencias futuras de su presupuesto?

Justificación Comercial - ¿El proyecto es bancable comercialmente?, en otras palabras, ¿el proyecto es suficientemente atractivo para atraer capital privado para su financiamiento?

Justificación Gerencial - ¿El proyecto es realizable con los recursos humanos y presupuestales con los que cuenta la autoridad contratante y en los tiempos acordados? (DNP, 2016, p. 4)

Estas evaluaciones no son secuenciales, todas se deben realizar en todas las etapas del proyecto.

Adicionalmente, al ser una iniciativa privada, se debe hacer énfasis en los siguientes criterios:

Coordinación entre entidades: Una iniciativa privada puede afectar varios sectores y regiones, de esta manera se hace necesario tener un criterio unánime entre las diversas entidades competentes (DNP, 2016, p. 26)

En esta iniciativa la ANI es la encargada de consultar a las otras entidades públicas (como debe realizarlo cualquier entidad contratante) que considere pueden tener competencia sobre la realización del proyecto respecto de su interés en la realización del mismo.

(...) *Planeación sectorial:* La iniciativa privada no debe ir en contravía de los planes de mediano y largo plazo que la entidad tiene para desarrollar el sector. El incentivo principal de los inversionistas privados es lograr un retorno adecuado a sus inversiones lo cual puede ir en contravía del interés general en el largo plazo.

La ANI hizo la verificación de que la iniciativa no vaya en contravía con los planes que la entidad tiene para desarrollar el sector.

(...) *Estructura de financiación propuesta:* la entidad debe observar los límites que establece la Ley a la participación de las entidades públicas en las APP de iniciativa privada. (...)

Teniendo en cuenta que la principal fuente de recursos de este proyecto proviene del cobro de tarifas en los peajes a los usuarios, éstas deben proceder directamente de la explotación del proyecto.

(...) Nivel de competencia que la iniciativa presentada genera a proyectos en proceso de contratación o en operación: Las entidades deben rechazar propuestas cuyo objeto es similar al de otra APP u obra pública que se encuentre en etapas de contratación o ejecución.

La entidad contratante verificó que la iniciativa no era similar al de otra APP u obra pública que se encontrara en etapas de contratación o ejecución.

Etapas de estudios detallados – Estudios de factibilidad del proyecto

Una vez el originador de la propuesta recibe el concepto favorable de la prefactibilidad por parte de la entidad pública, inicia este, los estudios de factibilidad del proyecto. (DNP, 2016, p. 29)

Estos estudios fueron presentados a la entidad pública con todos aquellos soportes que, confirmaban su capacidad jurídica y financiera, y su experiencia en inversión y estructuración de proyectos. Teniendo en cuenta que el originador tiene por ley hasta 2 años para presentar proyecto a la entidad pública en etapa de factibilidad.

Luego la ANI otorgó concepto favorablemente la iniciativa privada en el mes de mayo de 2013, realizando la verificación obligatoria de que la misma contaba con los estudios tendientes a determinar la utilidad y necesidad en la celebración del contrato, así como su ajuste a los procesos de selección y su adecuación al cumplimiento de los fines de la entidad contratante, obteniendo así la aprobación para continuar con la estructuración del proyecto.

Como lo establece el numeral 2.1. de la guía, el Estado participa como un evaluador de la calidad de los documentos que el originador realiza por lo cual debe tener unos principios claros bajo los cuales emitir su concepto (DNP, 2016, p. 24)

Como la iniciativa fue viable entonces la ANI comunicó al originador informándole las condiciones para la aceptación del proyecto.

Como anexo a este documento se presenta el estudio de cumplimiento de las características legales que debe tener el documento de factibilidad, incluyendo las conclusiones de este tema en la parte final de este trabajo.

Etapa de elegibilidad

En esta se vuelve fundamental el estudio de capacidad técnica de la Entidad para realizar la evaluación o para contratar asesores externos con experiencia en materia de estructuración y análisis de los proyectos. (DNP, 2016, p. 29)

Dentro de los pasos contemplados en la guía de Asociaciones Público Privadas, se mencionan los que aluden más a la entidad, como por ejemplo:

Conformación del equipo interno del proyecto: la magnitud e impacto de los proyectos APP requiere comúnmente de la conformación de un equipo donde se unan diversos especialistas y se lleven a cabo labores de supervisión y vigilancia de las actividades y aspectos del proceso. (DNP, 2016, p. 22)

Realización de los estudios y documentos previos. La entidad debe realizar los estudios y documentos previos definidos por el artículo 2.11 del decreto 734 de 2012.

La entidad elabora los estudios y documentos que justifiquen la necesidad y viabilidad de la contratación, según la naturaleza del objeto a contratar. Todo lo cual permite contar con unas reglas claras y objetivas en los procesos de selección, que den lugar a contratos igualmente claros.

Elaborar un plan de trabajo y un cronograma:

El grupo de trabajo del proyecto debe definir un plan de ejecución del mismo y establecer un cronograma claro de sus etapas. En todo momento la entidad debe tener claridad de los pasos a seguir y el estado actual de los diversos procesos. La entidad debe tener cuidado con ser demasiado optimista con los posibles tiempos

y costos del proyecto, por lo cual se sugiere se realicen ejercicios que incorporen correcciones. (DNP, 2016, p. 23)

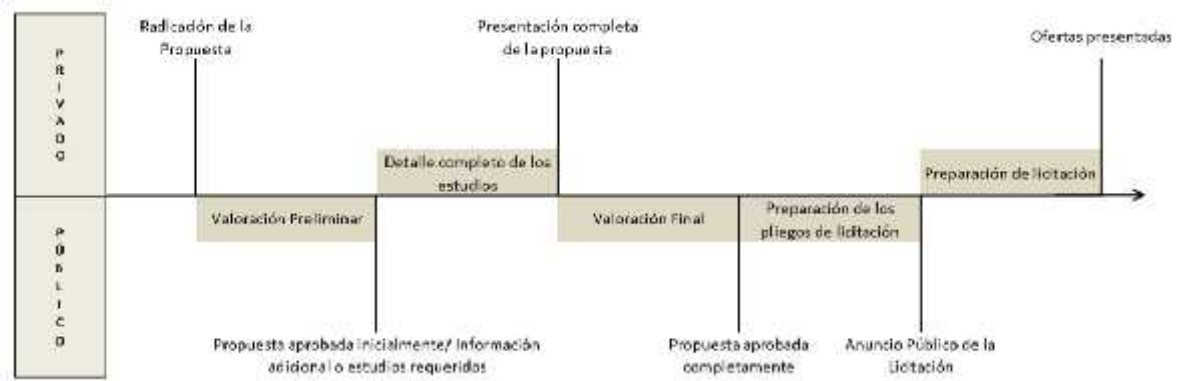


Figura 3. Fases propuestas presentadas. Dirección Nacional de Planeación. Guía de Asociaciones Público Privadas – Capítulo 2 Etapa de Elegibilidad de un Proyecto de APP, 2016.

Selección de contratista

La entidad deberá abrir un proceso empleando la metodología establecida en los procesos de selección abreviada de menor cuantía con precalificación para la selección del contratista entre el originador del proyecto y aquellos oferentes que hayan constituido garantías y las hayan anexado a sus ofertas, siempre y cuando cumplan las condiciones para su ejecución. Se elabora luego el documento de invitación.

Se tiene en cuenta que como los recursos son 100% de explotación económica, el proceso de selección a adelantar es la selección abreviada por menor cuantía.

El proyecto de pliego de condiciones fue elaborado por la Vicepresidencia de Estructuración de la ANI. De conformidad con la normativa vigente, la naturaleza, la cuantía y el tipo de contrato a celebrar, se dio inicio al proceso de contratación o elaboración del contrato.

Se adjunta a este documento cuadro de análisis del cumplimiento de cada fase de esta etapa.

Etapas de Ejecución Contractual

De acuerdo con la estructuración de los proyectos, la ejecución está dividida en tres etapas así: pre-operativa, operación y mantenimiento y de reversión.



Figura 4. Etapas de la ejecución de los proyectos del Programa 4G

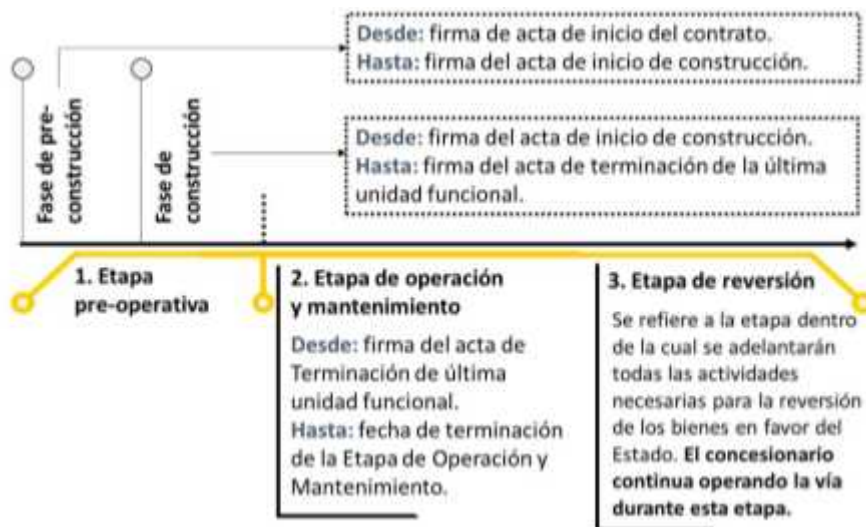


Figura 5. Delimitación de las fases y etapas de los proyectos 4G.

Las siguientes etapas están contempladas en el Manual de Contratación de la Agencia Nacional de Infraestructura (2019) y se sintetizan en:

✓ Etapa Preoperativa:

(...) Esta etapa está compuesta por la Fase de Preconstrucción y la Fase de Construcción.

La Fase de Preconstrucción se entenderá iniciada desde la fecha de inicio del contrato, hasta cuando se suscriba la última de las Actas de Terminación de la Unidad Funcional, fecha en la cual terminará la Etapa Preoperativa. (...)

(...) Se debe indicar que las garantías de cumplimiento en Etapa Preoperativa deberán amparar también las obligaciones de Operación y Mantenimiento de aquellas Unidades Funcionales respecto de las cuales se haya suscrito Acta de Terminación. (...)

Duración estimada de la Fase de Construcción: [treinta y seis (36) meses] contados desde la fecha del Acta de Inicio de la Fase de Construcción. Duración estimada de la Fase de Preconstrucción: [once (11) meses] contados desde la Fecha de Inicio.

✓ Etapa de Operación y Mantenimiento:

(...) Esta etapa iniciará con la suscripción de la última Acta de Terminación de Unidad Funcional y hasta la Fecha de Terminación de la Etapa de Operación y Mantenimiento.

Duración estimada de la Etapa de Operación y Mantenimiento: [veintiséis (26) años] contados desde la fecha del Acta de Inicio de la Etapa de Operación y Mantenimiento.

✓ Etapa de Reversión:

(...) Esta etapa iniciará una vez concluya la Etapa de Operación y Mantenimiento o cuando se haya declarado la Terminación Anticipada del Contrato y concluirá con la suscripción del Acta de Reversión.

Se presenta como anexo, el análisis de cada etapa para el contrato de concesión bajo la modalidad APP No. 08 de 2015, vía Cambao – Manizales.

5. Conclusiones

Como el gran resultado de nuestro estudio, queda la clara convicción de que solo a través del cumplimiento de las normas y la honesta ejecución de nuestros actos, -desde los privados hasta los públicos- se logran las metas propuestas. Así las cosas, queda definido que la planeación en cada uno de esos actos y mucho más en aquellos en los que interviene el Estado constituyen la máxima expresión de disciplina y cumplimiento del deber que nos debe alentar en pro del desarrollo deseado.

Por lo tanto, el ejercicio de la planeación como principio y como deber a cargo del Estado, por su esencia nos vincula e invita a realizar grandes obras dentro de los mejores estándares de construcción, ejecución o prestación, sin importar en que extremo nos encontremos, es decir si somos contratistas o funcionarios a cargo de los procesos.

Es así que, además de ser un mandato que busca mejorar la actividad contractual, encarna deberes y obligaciones que interesan mucho a la persona y que en la medida en que se ejerciten, permitirán visualizar los proyectos y anticipar su desarrollo desde múltiples aspectos, logrando que los fines del Estado se cumplan, por y para sus asociados.

La experiencia recogida en el estudio de la Concesión para el desarrollo del proyecto Cambao – Manizales, refuerza la teoría que la planeación no solo hace parte de la fase inicial de contratación, sino que además se observa en las etapas de ejecución, cumplimiento, terminación y la entrega del contrato.

Algunos de los aspectos respecto de los cuales no existe claridad es el tratamiento de los tiempos relativos a la gestión ambiental, predial y de redes.

La definición de plazos o procedimientos por parte de la ANI no están especificados adecuadamente.

La no aplicación del principio de planeación repercute de manera directa en proyectos mal diseñados, con problemas en su ejecución y hasta podría determinarse que en la inobservancia de este principio, los contratos dejan en el aire sensación de improvisados, lo que puede causar daños en la sociedad.

El tramo Murillo-Ventanas-La Esperanza no se puede ampliar, solo pavimentar, debido a que, este cruza la zona amortiguadora del Parque Nacional Natural (PNN) Los Nevados, lo que detuvo el proyecto antes de arrancar. El Ministerio de Ambiente advirtió antes de la aprobación de la etapa de factibilidad, el impacto ambiental que causaría la ampliación y mejoramiento de la vía en el páramo, sin embargo, el trámite de contratación se continuó. Ya en la ejecución la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) contempló estos inconvenientes los cuales conllevarían a que uno de los dos peajes no estaría generando un efecto en el recaudo y por ende un impacto en el equilibrio económico del proyecto por lo que la Concesionaria los demandó.

En conclusión, la planeación es vital y necesaria para cimentar los procesos contractuales del estado, erigiéndose en un proceso anticipado mediante el cual se hace una proyección futura

del devenir contractual encaminado a establecer puntualmente, con base en la necesidad pública que se quiere satisfacer, lo que se va a contratar y los recursos con los cuales se viabilizará y ejecutará el proyecto, atendiendo al interés general y por ende haciendo realidad los cometidos estatales.

6. Referencias

Agencia Nacional de Infraestructura – ANI. (2019). Manual de Contratación.

Recuperado de <https://www.ani.gov.co/sig/manuales>

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

Aponte Díaz, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra.

Revista Digital de Derecho Administrativo, pp. 177-207. Recueprado de

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

Ciencia P., I. de (2012) Asociaciones Público-Privadas Ley 1508 de 2012. *Observatorio*

Legislativo. Boletín No. 197, 1. Recuperado de https://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/08/2012.02.01_-Boleti%CC%81n-197-Asociaciones-Pu%CC%81blico-Privadas.pdf

Constitución Política de Colombia. [Const.] 1991, Artículo 209 [Título VII] 41a Ed. Legis

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, agosto 31,

2006. M.P.: J. Santofimio, Auto No. 25000-23-26-000-1991-07664-01. (14287).

Recuperado de

<http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=doc&file=20714>

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, diciembre 10, 2015. M.P.: J. Santofimio, Auto No. 73001-23-31-000-2012-00012-01. (51489).

Recuperado de

<http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=doc&file=2095595>

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, febrero 01, 2012. M.P.: J. Santofimio, Auto No. 73001-23-31-000-1999-00539-01. (22464).

Recuperado de

<http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=doc&file=2008668>

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C., noviembre 26, 2015. M.P.: J. Santofimio, Auto No. 41001-23-31-000-2007-00355-01. (51362)

Recuperado de

<http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=doc&file=2008089>

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, octubre 20, 2014. M.P.: J. Santofimio, Auto No. 66001-23-31-000-1999-00435-01. (24809A)

Recuperado de

<http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=doc&file=2073520>

Consejo de Estado[C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, marzo 28 de 2012. M.P.: J. Santofimio, Auto No. 73001-23-31-000-1999-00536-01(22471).

Recuperado de

<http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=doc&file=2009919>

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta, agosto 21 de 2014. C. P.: H. Bastidas, Auto No.11001031500020130191900(01919).

Recuperado de

http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_03f9c6e0558400f8e0530a01015100f8

Consorcio Alternativas Viales S.A.S. (2018) Avance Unidades Funcionales, Vía Cambao - Manizales

Corte Constitucional. [C.C.]. abril 25, 2012. M.P: J. Pretelt. Sentencia 300/12. Colombia.

Recuperado de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-300-12.htm>

Dirección Nacional de Planeación (DNP). Guía de Asociaciones Público Privadas, Capítulo 2 etapa de elegibilidad de un proyecto de APP. Colombia (2016)

Recuperado de

<https://www.dnp.gov.co/programas/participación-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/asociaciones-publico-privadas/Paginas/guias-app.aspx>

Etapas de la ejecución de los proyectos del Programa 4G (2018)

Recuperado de

<https://www.dnp.gov.co/programas/participación-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/asociaciones-publico-privadas/Paginas/guias-app.aspx>

Delimitación de las fases y etapas de los proyectos 4G.

Recuperado de

<https://www.dnp.gov.co/programas/participación-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/asociaciones-publico-privadas/Paginas/guias-app.aspx>

Ley 1508/2012, enero 10, 2012. Normograma INVIMA. Diario Oficial. [D.O.]: 48.308.

Colombia. Recuperado de https://normograma.info/invima/docs/ley_1508_2012.htm

Proyecto Cambao-Manizales, en pleito jurídico. 2017 lapatria.com.

Recuperado de

<https://www.lapatria.com/economia/proyecto-cambao-manizales-en-pleito-juridico-375116>

Real Academia Española (2018) Diccionario de la Lengua Española, Edición tricentenario.

Recuperado de: Recuperado de:

<https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=planificaci%C3%B3n>

Sandoval Peña, V. A. (2015). Nulidad absoluta del contrato estatal por violación del deber de planeación. Revista de Derecho Público, 35. p. 4 Universidad de los Andes. Colombia.

Suarez Beltrán, G. (2014). Estudios de Derecho Contractual Público. Bogotá D.C.: Legis

7. Anexos

Ver CD Adjunto