

# Convergencia de los determinantes jurídicos para los planes de ordenamiento territorial (POT) y la planeación de la contratación estatal: problemas públicos para una política pública<sup>1</sup>

*Convergence of the legal determinants for the territorial planning plans (Imps) and the planning of the state contract: public problems for a public policy*

**Jorge Eduardo Vásquez Santamaría** 

Fundación Universitaria Autónoma de las Américas  
jorge.vasquez@uam.edu.co

## **Resumen**

*Los POT de los municipios deben acoger determinantes que se constituyen en normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia. La materialización de los contenidos normativos de superior jerarquía requiere de la contratación, actividad afechada por problemas que obstaculizan y desvían la realización de aquellos contenidos que se insertan en los POT.*

*Desde la pregunta ¿Qué problemas hacen posible una política pública para la planeación de la contratación estatal, de manera que contribuya con la debida realización de los determinantes jurídicos de superior jerarquía desde los que se sustentan políticas previstas en los POT de Colombia?, se determinaron los componentes iniciales de una política pública para la planeación de la contratación estatal que asegure la realización de los fines del Estado, reglados desde los determinantes de superior jerarquía. Para ello se empleó una metodología cualitativa apoyada en el enfoque histórico hermenéutico y centrada en la investigación documental.*

*Como problemas públicos se identificaron la indeterminada situación del principio de planeación, la desatención de la Ley 80 de 1993 a la teoría económica, la incompletud del contrato estatal y su obligada renegociación, los riesgos, la teoría de la imprevisión, la ecuación contractual y el equilibrio económico en los contratos, y la exclusión de entidades estatales.*

<sup>1</sup> Resultado final de la investigación "Componentes iniciales para la formulación y diseño de una política pública de planeación en procesos de contratación para la gobernación del departamento de Antioquia", adscrito a la línea de investigación "Derecho, Conflicto e Internacionalización", del grupo de investigaciones Orbis Iuris de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, Medellín, Colombia.

**Palabras Clave:** *Política Pública, Problemas públicos, Ordenamiento Territorial y Ordenamiento Jurídico, Contratación estatal, determinantes de superior jerarquía.*

**Abstract**

*The LMPs of the municipalities must accept determinants that constitute rules of higher hierarchy within their own spheres of competence. The materialization of normative contents of higher hierarchy requires hiring, an activity beset by problems that hinder and divert the realization of those contents that are inserted in the LMPs.*

*From the question: Which problems make possible a public policy for the planning of state contracting in a way that contributes with the proper realization of the legal determinants of higher hierarchy from which policies planned on the Colombian LMPs are underpinned? The initial components were determined for the formulation and design of a public policy for the planning of Government contracting that ensures the accomplishment of the purposes of the State regulated from the determinants of higher hierarchy. The research employed a design based on the qualitative methodology supported by the historical hermeneutical approach and focused on documentary research.*

*As public problems the indeterminate status of the principle of planning, the neglect of Law 80 of 1993 to economic theory, the incompleteness of the state contract and their obligatory renegotiation; the risks, the theory of unpredictability, the contractual equation and the economic equilibrium in contracts, and the exclusion of state entities.*

**Key Words:** *Public Policy, Public Problems, Land Management Plan, State Contracting, determinants of higher hierarchy.*

**Artículo:** *Recibido el 9 de julio de 2018 y aprobado el 11 de diciembre de 2018.*

**Cómo citar este artículo**

*Vásquez Santamaría, J. E. (2019). Convergencia de los determinantes jurídicos para los planes de ordenamiento territorial (POT) y la planeación de la contratación estatal: problemas públicos para una política pública. Reflexión Política 21(41), pp. 147-160. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.3265>*

**Introducción**

La legislación colombiana sobre ordenamiento territorial dispone que en la elaboración y adopción de los respectivos POT, los municipios y los distritos deben acoger una serie de determinantes que se constituyen en norma de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia. Se trata de una sujeción a disposiciones constitucionales y legales sobre ordenamiento del territorio que puede ser leída, de manera positiva, como la armoniosa concurrencia entre la impulsión legislativa proveniente de la República Unitaria y la autonomía de las entidades territoriales, o de manera negativa, como una potencial injerencia de los poderes centrales en el ejercicio de la autonomía administrativa propia de las entidades territoriales.

Específicamente el Artículo 10 de la Ley 388 de 1997 establece como determinantes a las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como Patrimonio Cultural de la Nación y de los departamentos; incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico. Las disposiciones sobre señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, los sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo de las áreas metropolitanas vinculados con hechos metropolitanos, y las disposiciones relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.

Este último escenario, el ambiental, se constituye en el nicho desde el cual se desprende el mayor número de determinantes para la elaboración y adopción de los POT y otras reglamentaciones



municipales. Allí se ubican las directrices, normas y reglamentos expedidos por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los departamentos, municipios y distritos en aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2811 de 1974.

Adicionalmente, se ubican las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas, y las disposiciones de la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción. Esto sumado a las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica y aquellas destinadas para el uso y funcionamiento de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) y las reservas forestales nacionales; además de las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales (Ley 388, 1997, art. Artículo 10).

Para el cumplimiento de esa responsabilidad por parte de los municipios y los distritos, los determinantes vienen siendo desarrollados a través de nuevas disposiciones. En el caso de los ambientales, se identifican normas como el Decreto 2372 de 2010, que reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP); normativa actualmente compilada en el Decreto 1076 de 2015, y con ello, disposiciones del Decreto 2811 de 1974, también catalogado por la Ley 388 de 1997 como determinante ambiental, que reúne disposiciones sobre usos de suelo agrícola y no agrícola y el SPNN. El Decreto 1640 de 2012, también englobado en el Decreto 1076 de 2015, que reglamenta los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos; y el Decreto 3600 de 2007, incluido en el Decreto compilatorio 1077 de 2015, que reglamenta determinantes de ordenamiento del suelo rural y el desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo.

Frente a los determinantes sobre gestión del riesgo y prevención de desastres se identifican

la Ley 1523 de 2012, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), y el Decreto 1807 de 2014, también parte del Decreto compilatorio 1077 de 2015, que reglamenta la incorporación de la gestión del riesgo en los POT.

Respecto a los relacionados con el patrimonio cultural, el Decreto 763 de 2009, incluido en el Decreto compilatorio 1080 de 2015, que se ocupa del Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material; y al Régimen Especial de Protección de los Bienes de Interés Cultural, apoyado en la Ley 397 de 1997 sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, actualizada por la Ley 1185 de 2008.

Las finalidades consignadas en la mayoría de los determinantes de superior jerarquía no diferencian tipos de suelo, por lo que se dirige de manera indistinta a aquellos donde concurren los componentes previstos que dan lugar a su incorporación, como sucede por ejemplo con los relacionados con la infraestructura o el patrimonio cultural, los cuales imperan en el suelo independientemente de su tipología urbana, rural, de expansión, suburbana o de protección.

Una suerte similar se radica en los determinantes de tipo ambiental, los cuales con frecuencia coinciden con los suelos de protección, pero también pueden estar presentes y concurrir en otros tipos de suelo. Ejemplo de ello son las normas de superior jerarquía que enfatizan y especializan disposiciones para suelos de protección y en su desarrollo reglamentario incluyen normas especiales de protección para suelos rurales; esto es que, de la normativa nacional que contempla determinantes ambientales, se desprenden reglamentaciones especiales que dan lugar a suelos de protección dentro de suelos rurales, como sucede con el Decreto 3600 de 2007.

Otro ejemplo se aprecia con la gestión del riesgo de desastres a partir de eventos naturales. El Decreto 1807 de 2014 nació para fijar "(...) las condiciones y escalas de detalle para incorporar de manera gradual la gestión del riesgo en la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo" (art. 1); pero se enfoca solo en los movimientos en masa, las inundaciones y las avenidas torrenciales, sin diferenciar el tipo de suelo, en la medida que busca asegurar la prevención y mitigación del riesgo o amenaza, independiente de si se trata de un suelo urbano, rural, de expansión, suburbano o de protección.

A partir de lo anterior se desprende una regla general y una excepción a la misma. Como regla general se tiene que los determinantes de superior jerarquía no diferencian tipos de suelo y se dirigen a los supuestos fácticos en los que concurren las condiciones para su aplicación. Se trata de disposiciones que abandonan el carácter de supuesto hipotético cuando en el suelo, como componente del territorio, concurren las condiciones relevantes que son típicamente nominadas por la norma como determinante.

Lo anterior hace de los determinantes, normas jurídicas de contenidos amplios y de desarrollos axiológicos, cuyas dimensiones materiales se nominan y delimitan en distintos derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales y colectivos, que deben ser realizados desde una debida reglamentación que soporte la planeación territorial municipal y distrital indistintamente de la clasificación legal del suelo.

La excepción a la regla radica en que algunos de los determinantes, como los ambientales, parecen creados para coincidir con la tipología de suelo de protección, en la medida que su aplicación suele conllevar a la declaratoria del suelo en esa modalidad. Sin embargo, la aplicación de los determinantes ambientales no es condición absoluta para proceder con la declaratoria del suelo como de protección, en la medida que el determinante ambiental puede estar encaminado a cumplir su finalidad en un suelo de otra naturaleza.

Los determinantes de superior jerarquía para el ordenamiento territorial son derroteros garantistas que se pueden potenciar aún más si sobre las normas que los regulan y reglamentan, se emplea el rigor subsidiario propio de la potestad reglamentaria del municipio para la protección del ambiente; y tras de ello, se ejecutan debidamente procesos contractuales centrados en las necesidades y particularidades de los objetos jurídicamente reforzados a través del rigor subsidiario.

Con lo anterior, no se sugiere que la aplicación del rigor subsidiario se extienda a los procesos de contratación, actividad sometida a legislación nacional. Se trata de un endurecimiento del proceso de contratación en razón del objeto contractual, el cual sí puede sufrir un incremento de rigurosidad por cuenta la potestad legal que le brinda la normativa ambiental a los municipios y distritos para endurecer las normas que protegen el ambiente.

Sin embargo, el hecho de que la norma nacional venga previendo un conjunto de disposiciones para impulsar la materialización de los determinantes en la escala municipal, no quiere decir que se asegure su ejecución. Una de las razones principales de esta realidad se identifica en la contratación estatal, un ejercicio en muchas ocasiones disociativo en el que se distorsiona la realización de los contenidos de los determinantes que velan por el adecuado ordenamiento territorial.

Las distorsiones de la contratación estatal desvirtúan la eficacia de la prestación de servicios públicos, y con ello, se afecta el cumplimiento de las competencias que orientan el ejercicio de la función administrativa, consolidando un círculo dañino en el funcionamiento del poder público ejecutivo del Estado. De lo anterior, que se proponga la pregunta: ¿Qué problemas hacen posible una política pública para la planeación de la contratación estatal, de manera que contribuya con la debida realización de los determinantes jurídicos de superior jerarquía desde los que se sustentan políticas previstas en los POT de Colombia? El interrogante contribuye al objetivo centrado en determinar los componentes de formulación y diseño de una política pública para la planeación de la contratación estatal, que asegure la realización de los fines del Estado.

## **Metodología**

La indagación se ubica en el escenario de las políticas públicas, un objeto de estudio que, sin marchar de manera autónoma y aislada en la realidad social, podría justificar una investigación en sí misma. Desde ese escenario, se propone un problema interdisciplinar donde el ordenamiento jurídico, como un referente para las políticas públicas, se somete a un análisis crítico en el que se triangulan las disposiciones que reglan la planeación de la contratación estatal con aquellas de la planeación del ordenamiento territorial; y ambas, con los fines que deben ser alcanzados por las autoridades.

Por tratarse de un fenómeno social que en el presente caso se relaciona con la experiencia institucional oficial, se propone un diseño metodológico cimentado en el paradigma cualitativo, apoyado en el enfoque histórico hermenéutico y centrado en la investigación documental orientada a partir de categorías predefinidas – función administrativa, ordenamiento territorial, descentralización, contratación estatal y políticas



públicas-; esto apoyado en una indagación dogmática jurídica y de ejercicios hermenéuticos singulares, respaldados en la triangulación.

Cada uno de los problemas determinados como posibles problemas públicos fue trabajado a partir de la investigación documental y fueron asumidos como proposiciones dogmáticas, entendida como aquella que: “es verificable cuando puede ser confirmada o refutada. Cuando se refuta una proposición sobre lo que el derecho dice, típicamente se controvierte uno o más de los siguientes elementos de una proposición: los principios, los datos, o el razonamiento” (Bernasconi Ramírez, 2007, p. 14).

El diseño metodológico descrito condujo a la realización de un ejercicio primordialmente inductivo del que se desprende la indeterminada situación del principio de planeación en el ordenamiento jurídico, la desatención de la Ley 80 de 1993 a la teoría económica, la incompletud del contrato estatal y su obligada renegociación; los riesgos, la teoría de la imprevisión, la ecuación contractual y el equilibrio económico en los contratos, la exclusión de entidades estatales de la Ley 80 de 1993 y su sometimiento a normas excepcionales; todos, problemas públicos vinculados con el problema masificado de la corrupción en la Administración pública.

### **Los determinantes de superior jerarquía, la contratación estatal y sus problemas públicos**

Del cúmulo de normas que desarrollan y definen las competencias que el municipio debe ejercer para ordenar el territorio, los determinantes del Artículo 10 de la Ley 388 de 1997 no asignan competencias, pero sí remiten a un conjunto de funciones sobre materias específicas, haciendo de ellos una expresión del Estado de derecho que impone límites a la autonomía de las entidades territoriales, en el marco de la república unitaria descentralizada administrativamente.

Con ese alcance, los determinantes delimitan y definen de manera general la acción administrativa de los municipios, cumplen el rol de orientar impositivamente el ejercicio de la función administrativa de ordenar el territorio (Vásquez, 2015, p. 245), específicamente en su dimensión ambiental, de prevención de desastres técnicamente previsible, patrimonial, de infraestructura y en esquemas metropolitanos. De esa manera, en esos sectores, los determinantes refuerzan la incidencia

y las restricciones como expresión del principio de legalidad en la prestación de un conjunto de servicios públicos, que, en el caso de Colombia, sigue siendo preponderante como criterio que define la acción de la administración pública.

Los servicios públicos inicialmente se reducían a dos premisas. De un lado, “El servicio público corresponde a la satisfacción de una necesidad de interés general”, y de otro, “directa o indirectamente, depende en última instancia de una autoridad pública (Rivero, 1984, p. 471). Sin embargo, en la actualidad esa concepción ha cambiado y se ajusta a las nuevas condiciones que rigen la vida social. Los servicios públicos “tienen un perfil de naturaleza teleológica, donde uno de los elementos fundamentales que conforman su noción es el hecho de constituir un desarrollo concreto de las finalidades del Estado, y en particular, aquellas de carácter social” (Montaña, 2008, p. 99).

Asumiendo el servicio público, como la “actividad organizada dirigida a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua por parte del Estado en forma directa, o por particulares expresamente autorizados para ello, con sujeción a un régimen jurídico especial” (Consejo de Estado, R. 41001-23-31-000-2004-0271-01, 2004), es posible aprehender el ordenamiento territorial como escenario para el ejercicio de la función administrativa y la prestación de una diversidad de servicios públicos a través de los cuales se debe realizar el enfoque teleológico que actualmente los orienta. Para el caso colombiano, el ordenamiento territorial lo asumiremos como un principio que se articula a otros, tal como lo destaca la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

El ordenamiento territorial prevé los siguientes principios rectores: i) soberanía y unidad nacional, que busca promover la integridad territorial, fortaleciendo el Estado Social de Derecho en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales; ii) autonomía, dada a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley; iii) descentralización, que es la distribución de competencias y el traslado del poder de decisión de órganos del nivel central a los de nivel territorial; iv) sostenibilidad, que obliga al ordenamiento territorial a conciliar el crecimiento económico con la sostenibilidad fiscal, equidad social y sostenibilidad ambiental, garantizando adecuadas condiciones de vida

para la población y; v) participación, en el sentido de incentivar la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos puedan hacer parte de la toma de decisiones que incidan en la orientación y organización territorial (Corte Constitucional, SU – 095, 2018).

Constitucionalmente el ordenamiento territorial está previsto como una materia cuyo desarrollo legislativo debe estar sujeto a la modalidad orgánica (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 151 y 288), lo que derivó en dos figuras promulgadas en distinto momento y enfocadas en escalas territoriales diversas, más no antagónicas.

La primera de ellas, que no es legislación orgánica y suplió la ausencia de la misma durante dos décadas, se concentra en la Ley 388 de 1997, en la cual el ordenamiento territorial es una función pública de las entidades municipales y distritales que “comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas” (Ley 388, 1991, art. 5). Se trata del ejercicio de la acción administrativa sobre el territorio en cabeza de las mencionadas entidades a través de instrumentos específicos, entre los cuales se incluye el contrato estatal. Se concentra sobre unas materias de las que se desprenden unos fines igualmente delimitados por la ley, y está articulado al proceso de planeación y desarrollo económico y social. Así lo refuerza la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

El ordenamiento territorial hace referencia a una serie de acciones que buscan como fin último el desarrollo armónico, equilibrado e integral de las diferentes unidades territoriales existentes al interior de un Estado. En el ordenamiento colombiano el principal cuerpo normativo relativo al tema es la Ley 388 de 1997, que actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal -Ley 9ª de 1989- y sobre el sistema nacional de vivienda de interés social -Ley 3ª de 1991-. La Ley 388 de 1997 establece los mecanismos que le permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, y la preservación y defensa del patrimonio ecológico localizado en su jurisdicción (Corte Constitucional, T – 445, 2016, art.1).

A partir de la Ley 388 de 1997, el ordenamiento territorial se concentra en la escala local, y con ello se fortalece la función municipal como base de la organización político administrativa

del Estado. En el ordenamiento territorial municipal se definen la ruralidad, lo urbano, y la conjugación entre ambos a partir de la voluntad política de la administración. Las dimensiones del territorio son escenarios desde los que se adoptan las incorporaciones de los contenidos en el POT, sujetos a los alcances de los determinantes de superior jerarquía, que luego deben ser realizados a través de contratos estatales. Así se respalda en la jurisprudencia de la Corte Constitucional cuando define el ordenamiento territorial como la función que:

(...) comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural (Corte Constitucional, C – 192, 2016).

Las acciones, decisiones y regulaciones a través de las cuales se debe ejecutar el ordenamiento territorial se respaldan, entre otras, en la capacidad contractual depositada en las entidades territoriales; por lo que el ejercicio contractual no está por fuera del conjunto de acciones político administrativas que integran el ordenamiento territorial. Por el contrario, en el ordenamiento territorial la actividad contractual se ve en la obligación de alinearse con la prestación de una serie de servicios enfocados a la realización de unos fines específicamente señalados en los términos del Artículo 3 de la Ley 388 de 1997:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.



4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Estos fines quedan sometidos a la capacidad de ejecución de la respectiva entidad territorial para materializarlos en acciones a partir de un adecuado proceso de contratación. Recae sobre la autoridad administrativa la responsabilidad de prevenir y evitar la dilación, obstaculización o el fracaso del proceso contractual, para dar lugar a la realización efectiva de los fines contenidos en la prestación de servicios públicos impuestos a través de los determinantes de superior jerarquía que llegan al POT municipal. De constatarse la recurrencia de las dilaciones y disociaciones propias en su actividad contractual, para municipios y distritos reaparece la necesidad de proponer una política pública orientada a su solución.

Este panorama no es ajeno a la segunda figura legal alrededor de la cual se ha procurado concretar el ordenamiento territorial. A diferencia de la Ley 388 de 1997, la Ley 1454 de 2011 regula un ordenamiento territorial a escala nacional, en el que concurren los departamentos y las áreas metropolitanas; al tiempo que es una fuerte promotora de los procesos de asociatividad entre entidades territoriales, está colmada de debilidades. Si bien aglutina principios generales para orientar el ordenamiento territorial, reproduce uno aislado de la realización de los contenidos materiales de los derechos que se deben asegurar en el territorio.

Duque Cante (2012) señala que “se desvió de los cometidos fijados en la Constitución de 1991 al proporcionar un organismo que acompañe al Congreso y al Ejecutivo en la formulación de políticas, al dedicarse a la creación de esquemas asociativos territoriales, y al olvidar “la autorización para convertir en entidades territoriales las tres alternativas descritas en la Constitución, como es el caso de las provincias, las regiones y las entidades territoriales indígenas”. Esta postura es apoyada por Nader (2017) al mencionar que “debía contener lo que sugiere la Constitución, pero bajo un contexto en el que no se conoce con claridad cuál es el modelo de Estado que se quiere, aparecen los pobres resultados en materia de legislación sobre ordenamiento territorial” (p. 35).

Con el nuevo escenario legislativo no desaparecen las amplias obligaciones para los municipios y distritos, tampoco se solucionan las brechas que se esperaban superar con la expedición de

la legislación orgánica. En ese contexto, la realización de los fines estatales que engloba el ordenamiento territorial permanecen en la escala local, y en su ejercicio, la contratación es uno de los medios más sobresalientes para darles satisfacción, al tiempo que es una actividad aquejada por problemas.

A continuación, se presentan las generalidades sobre cuatro de los problemas públicos que afectan la planeación de la contratación estatal de las entidades territoriales en Colombia, y con ello, la materialización de los fines del ordenamiento territorial.

### **La indeterminación del principio de planeación en la contratación estatal**

El contenido, alcance y poder vinculante de la planeación como principio, es el que acapara mayor nivel de consenso para considerarlo como problema público de la contratación estatal, lo cual se refleja en posturas como las de Amaya (2016): ¿Qué motiva el error en los procesos de contratación pública en Colombia? dando como respuesta el principio de planeación por ser el “eje central y angular de todo lo relativo a las actividades que se desarrollan de los procesos contractuales del Estado” (p. 109), cualificación que amplifica al considerarlo como el “faro en la delimitación de los aspectos procesales de esta expresión de la función administrativa que deben ser evaluados y tenidos en cuenta durante las diferentes etapas del proceso de contratación pública” (p. 109).

El principio de planeación en la contratación inicialmente no parece sufrir de la alegada indeterminación en la jurisprudencia nacional. El Consejo de Estado en las sentencias 5134 de 2007, 22464 de 2012 y 27315 de 2013 expresó que el principio de planeación conlleva que la decisión de contratar no sea resultado de la imprevisión, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades, y por el contrario, se corresponda con necesidades reales de la comunidad, donde la respuesta sea el resultado del estudio, la planeación y la organización presupuestal anticipada para asegurar la realización del fin estatal:

Los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca

que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (Consejo de Estado, Sentencia 26637, 2013).

No obstante, y a diferencia de la jurisprudencia del Consejo de Estado, el amplio alcance de la planeación es fuente de debates que van desde su aparente carencia de fuerza vinculante a raíz de su falta de reconocimiento positivado en el ordenamiento jurídico, sus contenidos axiológicos, su delimitación y articulación con otros principios de la contratación y la función administrativa; hasta los efectos de su inobservancia o incumplimiento, entre los cuales se incluye la nulidad del contrato estatal.

El Consejo de Estado ha expresado que la planeación de la contratación se traduce en la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos (Sentencia 762, 2014), y como expresión del principio de economía tiene la “Finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica” (Sentencia 18837, 2011); por lo que su inobservancia “vulnera los principios generales de la contratación, en especial el de planeación y con él los de economía, transparencia, responsabilidad, selección objetiva, entre otros” (Sentencia 762, 2014).

Entre los discutidos efectos de la inobservancia del principio de planeación está la nulidad del contrato estatal. Este problema es desarrollado por Sandoval Peña (2015), quien destaca cómo a partir del 2013 en distintas salas del Consejo de Estado se han cursado debates y toma de decisiones sobre el potencial de la planeación y los efectos de su inobservancia, dividiendo opiniones entre los que aseguran que como efecto se genera la nulidad del contrato, por violar una norma superior que asegura el interés general; frente a otro sector que mantiene la postura a partir de la cual las causales de nulidad absoluta están expresamente reconocidas en la ley y no podría reconocerse una adicional, además que no configura un objeto ilícito, más se deja abierta la posibilidad de acreditar que sirve de causal para alegar el incumplimiento del contrato imputable a quien no realizó la debida planeación.

Llevado al escenario del ordenamiento territorial, el principio de planeación puede resultar una redundancia siempre que el ordenamiento territorial reposa en él como uno de sus pilares: se

sostiene la planeación como uno de sus principios, y complementa la planeación económica y social con la dimensión territorial (Ley 388, 1997, art. 6). De ello que a la indeterminada situación que reviste al principio de planeación en la contratación estatal se contraponen una muy consolidada determinación del principio de planeación en el ordenamiento territorial, a pesar que al igual que en la contratación, no está explícitamente positivado, e incluso tiene alcances diversos.

Su presencia es transversal en el ordenamiento territorial, primordialmente en aquel que lo pregona como “un proceso de construcción de país” (Ley 1454, 2011, art. 1). La planeación integra instrumentalmente el ordenamiento territorial, y al mismo tiempo, es una de sus finalidades para asegurar los intereses de las entidades territoriales (Ley 1454, 2011, art. 1).

La amplia presencia de la planeación en el ordenamiento territorial permite proponer incluso que, más allá de ser un principio que se articula con los que expresamente contempla la norma, es contenido axiológico y jurídico político de esos mandatos de optimización. Así en la Ley 1454 de 2011 se devela en su función de ser como: una de las capacidades a través de las cuales se fortalece la descentralización (art. 3.3), el proceso técnico-político para asegurar la regionalización (art. 3.5), una de las capacidades a través de las cuales se fortalece la gradualidad y flexibilidad (art. 3.3), y una de las garantías de la economía y el buen gobierno (art. 3.16).

Si a lo anterior sumamos que la planeación en el ordenamiento territorial se instrumentaliza a través de planes –como los POT- e igualmente complementa la planeación económica y social materializada primordialmente a través de planes – Plan de Desarrollo-, encontramos que desde su dimensión jurídico teleológica, el ordenamiento territorial es una función pública de planeación para la ejecución de la acción administrativa territorial. Se trata de un respaldo al ordenamiento territorial a partir de “pasos deliberados, lógicamente encadenados en aproximaciones sucesivas que conducen a la clarificación de las acciones que ha de emprender una comunidad, con sus administradores a la cabeza, en la obtención de los objetivos y metas que se proponga” (Mendoza, 1998, p. 14).

Del contraste del alcance determinado del principio de planeación en el ordenamiento territorial y de su indeterminación en la contratación



estatal, resulta una divergencia que, lejos de reflejar una antinomia, exige una interpretación en razón a la función que cumple el principio de planeación desde cada uno de los dos escenarios citados y conjugados, en relación con la realización del fin estatal que lo convoca.

La planeación mantiene su contenido jurídico político y axiológico tanto en el ordenamiento territorial como en la contratación estatal, y para ambos, resulta ser un eje articulador que dota de sentido jurídico a la realización de la acción administrativa territorial. A través de dicho contenido es preciso organizar la consecución de los fines públicos que establece la ley y que los amplía a través de figuras como los determinantes de superior jerarquía; de manera que se asegure una acción que no “sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (Consejo de Estado, Sentencia 26637, 2013).

Por eso se estima que la planeación del ordenamiento territorial subsume la planeación de la contratación estatal como una de sus modalidades de acción político administrativa. Lo anterior se traduce a que dentro de los tiempos, procedimientos, formalidades y fines del ordenamiento territorial, se debe incorporar como variable la planeación de la contratación estatal, siempre que dentro de la planeación del ordenamiento territorial, tiene la función de ser un medio para la realización de los fines impuestos por la Ley.

En consecuencia, como proceso reglado para la consecución de los fines estatales, la planeación de la contratación estatal puede alcanzar estados de mayor determinación al alinearse a la planeación del ordenamiento territorial como plataforma de planeación de mayor alcance.

### **La desatención del Estatuto de la Contratación a la teoría económica, la incompletud del contrato estatal y su obligada renegociación**

Gorbaneff (2003) trabaja la desatención de la Ley 80 de 1993 a la teoría económica de los proponentes, otro problema potencialmente público al que vincula la incompletud del contrato estatal y la necesidad de su renegociación. El problema de base para Gorbaneff es la selección de la estructura organizacional óptima para la contratación, de la que derivan la estructura de integración vertical y la estructura de la subcontratación.

En la integración vertical se aprecia la cadena productiva en la que se localizan fabricantes de insumos con compradores que fabrican productos y los consumidores. La integración vertical suele ser explicada a partir de la teoría de los costos de transacción, desde la cual se define la organización, estructura y pertinencia de una empresa; la cual resulta necesaria para que se pueda descubrir a la contraparte con la que se desea hacer la transacción y por tanto refleja los costos necesarios de búsqueda, negociación, decisión, seguimiento e imposición (Gorbaneff, 2000, p. 95).

Dentro de los costos de transacción, Gorbaneff citando a Coase (1994), identifica el costo de la negociación del contrato, a partir del cual se diferencian los valores ex ante como la negociación, formulación de contingencias, y la responsabilidad de los agentes; y los valores ex post, que incluyen la renegociación, arbitrajes e imposición de acuerdos. De la racionalidad limitada de los contratantes, preocupados por ahorrar costos ex ante y ex post, se desprende el grado de completud de un contrato.

La completud se asegura cuando hay simetría de información entre los contratantes, especificación de los activos, claridad y certeza en el costo de la negociación, y la verificabilidad de las contingencias. La ausencia o debilidad de este tipo de componentes genera la incompletud del contrato, la cual va asociada a los ahorros que los contratantes buscan hacer tanto sobre los valores ex ante como sobre los valores ex post. Cuando se presenta la incompletud para las partes no hay claridad sobre su responsabilidad, lo que da lugar al oportunismo, en la medida que para el momento que se siente la incidencia de la incompletud, los agentes ya han hecho sus respectivas inversiones, dejando a la empresa contratista en una situación en la cual puede ser explotada por la empresa contratante, la cual puede buscar a como dé lugar el cumplimiento del objeto contractual.

La posibilidad de renegociación a raíz de la incompletud del contrato provoca que el contratista haga las inversiones pero por debajo a lo esperado para poder asegurar utilidades y reducir sus pérdidas, lo que en últimas defrauda la finalidad contratada: “el futuro proyecta sombra al presente, y la contratista, presintiendo la renegociación y la división de utilidades, hace una inversión menor a la esperada” (Gorbaneff, 2003, p. 98). De lo anterior, Gorbaneff propone que la ecuación contractual debe mantener la igualdad o

equivalencia entre los derechos y las obligaciones surgidos al momento de contratar, pues la posibilidad de renegociación es inminente, y en ella, el oportunismo de las partes contratantes.

A la luz del ordenamiento territorial, la incompletud del contrato y la necesidad de emprender su renegociación se estima que se puede relacionar de manera directa con la vulneración al principio de transparencia, al principio de planeación, o al principio de selección objetiva. Con el primero, en la medida que la transparencia que transversaliza la práctica contractual exige desde el primer momento el reconocimiento y comprensión del objeto contractual, y el mismo, debe estar claramente definido y proyectado en los instrumentos de planeación territorial y los propios de la planeación económica y social.

Figuras como los POT, los planes parciales, los macroproyectos, los proyectos integrales de desarrollo urbano, o los planes de desarrollo, son en su mayoría documentos técnico jurídicos que sirven como cartas de navegación para el ejercicio de la función pública del urbanismo. Si esta última se define como el ordenamiento del territorio municipal y distrital (Ley 388, 1997, art. 5), y a su vez, se traduce en el conjunto de acciones jurídico políticas, la tipificación de los fines que persigue se evidencian en la taxatividad de los objetos que debe desarrollar, los cuales están claramente previstos a través de figuras como los determinantes de superior jerarquía.

Lo anterior nos lleva al potencial de vulneración del principio de planeación. Como se vio en el problema anterior, la indeterminación que parece ensombrear a la planeación en la contratación estatal no tiene la misma cabida en el ordenamiento territorial. Si este último está altamente dotado de instrumentos y mecanismos para formalizar y publicitar sus procesos de planeación, no cabe el argumento de la desarticulación de los procesos de la planeación estatal de cuenta de la incompleta negociación del contrato y la necesidad de su renegociación.

Contrario a la indeterminación, la planeación del ordenamiento territorial está estructurada de tal manera que las condiciones de los valores ex ante y ex post deban ser previstos, cuantificados, negociados y pactados sin dar lugar a condiciones de renegociación atribuibles a un desconocimiento calculado de la teoría económica en el contrato. De operar con la frecuencia que se

aprecia en Colombia, la mirada se debe trasladar a la selección objetiva del contratista.

### **Los riesgos, la ecuación contractual, el equilibrio económico y la teoría de la imprevisión**

Sin desprenderse de las bases que sustentan la desatención a la teoría económica, ubicándonos en el escenario del riesgo, y reconociendo que fueron acogidos legalmente como una solución a problemas de la contratación; el tema de los riesgos sumado al equilibrio económico del contrato, la ecuación económica y la teoría de la imprevisión, es un asunto que mantiene umbrales complejos en su aplicación dentro del ejercicio contractual, lo que hace de todos ellos un potencial problema público.

Para develar las variables que hacen de los riesgos, sumado al equilibrio económico del contrato, la ecuación económica y la teoría de la imprevisión, un problema público para la contratación, es necesario remitirse al CONPES 3714 de 2011, política de Estado a través de la cual se desarrollan los riesgos previsibles en el marco de la política de la contratación pública.

El punto de partida se localiza en el Artículo 4 de la Ley 1150 de 2007, que regula la distribución de riesgos en los contratos estatales, imponiendo en los procesos de selección la tipificación, estimación y asignación de los riesgos previsibles en el contrato, con las finalidades de:

(...) mejoramiento continuo en la aplicación de la normativa existente; buscar el establecimiento de reglas claras frente a posibles alteraciones del equilibrio financiero de los contratos; generar seguridad jurídica; y, en general, sentar las bases para el fortalecimiento y la homogeneización de los pasos que se surten en la etapa precontractual para el establecimiento de los riesgos previsibles de la contratación (CONPES 3714, 2011, p. 2).

El CONPES 3714 identifica que una de las formas de asegurar la aplicación de la distribución de los riesgos es con la elaboración de los estudios y documentos previos, en los cuales se deben incluir la tipificación, estimación y asignación de riesgos que puedan alterar el equilibrio económico del contrato:

(...) la presentación de las ofertas implica la aceptación por parte de los proponentes de la



distribución de riesgos previsible efectuadas por la entidad en estudios y documentos previos que acompañan los Pliegos Definitivos, lo cual implica que el proponente debió haberlos discutido y definido con la Entidad en el marco de su deber de colaboración con el Estado” (CONPES 3714, 2011, p. 5).

Entre las disposiciones que fueron adoptadas para asegurar el equilibrio económico de los contratos está la ecuación económica, la cual es definida por el artículo 27 de la Ley 80 de 1993:

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

Con base en la ecuación contractual se incluyó la teoría de la imprevisión, que en la contratación representa que “basta con que se presente una diferencia entre derechos y obligaciones, independientemente de que las causas que lo originen sean ordinarias o extraordinarias, para que proceda la aplicación del equilibrio de la ecuación contractual” (CONPES 3714, 2011, p. 7). De esta manera que los riesgos previsible sean un deber jurídico que asegura la buena planeación del contrato siempre que desde su tipificación, estimación y asignación es posible asegurar el equilibrio económico del mismo.

La incorporación de los riesgos previsible es un deber legal en la planeación contractual que también abarca a los proponentes como colaboradores de la administración pública. Estos, en compañía y orientación de la entidad estatal, por medio de una discusión conjunta y detallada deben develar lo que podría alterar el equilibrio contractual facilitando la asignación de responsabilidades.

Pero si la previsión de los riesgos también depende del proponente ¿Cómo evitar que guarde silencio frente a los riesgos que pueden acaecer en el contrato? o ¿Cómo asegurar que para un caso en concreto se contemplan todos los riesgos previsible? No se debe perder de vista que la Ley 80 de 1993 carga con una marcada desatención de la teoría económica, en la cual la previsión de valores ex ante y ex post dan lugar a la incompletud

del contrato y a su obligada renegociación. La incorporación de riesgos previsible en el contrato es un valor ex ante que el proponente fácilmente puede manipular e incluso evadir según sus conocimientos especializados, con el propósito de hacer más atractiva su oferta a pesar de encerrar un potencial desequilibrio económico para el contrato.

### **La exclusión normativa de la Ley 80 de 1993 y el sometimiento a disposiciones excepcionales**

El Consejo de Estado (2014) explica que uno de los propósitos de la Ley 80 de 1993 era convertirse en una codificación única para la contratación del Estado, pretensión que tuvo fuertes retrocesos a partir de la promulgación de leyes que crearon excepciones, retirando diversas entidades públicas de las normas del Estatuto de la Contratación para luego someterse a normas de contratación privada o propias y particulares.

Entre las razones que impulsa la huida de entidades estatales del Estatuto de la Contratación se identifica la pretensión de que la Administración Pública emplee cada vez más y mejor los mecanismos del Derecho privado, asegurando una mayor operatividad, flexibilidad y diligencia al no estar condicionado a las limitaciones y dilaciones del Derecho administrativo (Cervantes Gamboa, 2000). Ballesteros Serpa recuerda que este fenómeno se conoce como la “huida del Derecho Administrativo en la contratación estatal” (2013, p. 11), que Allí Aranguren (2003, p. 191 – 195) explica como un reto, y Restrepo Medina (2007, p. 37 – 55) como una tendencia actual a través de la cual entidades sometidas al régimen administrativo de la contratación estatal, se excluyen y refugian en disposiciones distintas.

Mir Puigpelat (2004, citado en Ballesteros, 2013, p. 11) explica que el fenómeno de la huida del Derecho administrativo implica que “se libra a las administraciones encargadas de funciones típicamente administrativas de la rigidez propia de los procedimientos de contratación, gestión patrimonial, de control del gasto y de selección de personal”. Lo que en criterio de Dromi (1998) “implicaría una privatización de la actividad administrativa y un debilitamiento de las funciones propias del Estado en su calidad de gerente del bien común” (p. 66).

Marín Cortés (2015) lo explica a partir de las especificidades que presenta la contratación

estatal dentro de las similitudes con la contratación regulada desde el ámbito privado, para derivar de ello que en el orden constitucional, el Artículo 150 estableció una diferencia con el régimen de la contratación privada, al imponer al poder legislativo la obligación de expedir un Estatuto especial para la contratación pública que reconocería y aseguraría las especialidades de la contratación con el Estado.

Este problema público de la contratación estatal colombiana toca de manera directa un segmento de los determinantes jurídicos de superior jerarquía para el ordenamiento territorial. Sobre la inversión pública, la Ley 1523 de 2012 contempla un régimen especial para casos de desastre y de calamidad. Ese conjunto de disposiciones faculta a que en la declaración administrativa de desastre o calamidad se determine el régimen especial a través del cual se atenderá la situación, autorizando incluir normas sobre contratación (art. 65). La Ley 1523 contempla el fenómeno de exclusión normativa de entidades estatales de la Ley 80 de 1993 y su sometimiento a disposiciones excepcionales al Estatuto de Contratación así:

Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 (art. 66).

El Artículo 13 de la Ley 1150 deja en un punto intermedio a la Sociedad Fiduciaria, La Previsora Limitada y a las entidades territoriales ejecutoras de recursos provenientes del FNGRD, o de aquellos propios de sus fondos de gestión, al someterlas a normas que no son del Estatuto Contractual en casos de desastre o calamidad. De otro lado, las sujeta a la aplicación de los principios de la función administrativa y al régimen de

inhabilidades e incompatibilidades previsto para la contratación estatal, características propias de la exclusión normativa de entidades estatales de la Ley 80 de 1993 y de su sometimiento a disposiciones excepcionales.

## **Conclusiones**

El escenario planteado para llevar a cabo la indagación de los problemas públicos para una política pública en la planeación de la contratación estatal, devela una obligada relación entre la contratación del Estado, la prestación de servicios públicos, la garantía de los fines estatales a través de la contratación, y el ejercicio de funciones y competencias que realizan muchos de sus cometidos a través de la capacidad contractual.

En muchas oportunidades el análisis panorámico de la relación de estas figuras jurídicas arroja una cadena degenerativa, que encuentra como uno de sus principales puntos de quiebre a la contratación. Todo lo anterior, nos lleva a reposicionar la necesidad de una política para la planeación de la contratación pública diversificada en la forma como se ha venido impulsando, en la medida que no ofrece resultados suficientes si se deriva únicamente de las instancias que integran el Sistema Nacional de Planeación, con propuestas de reformas normativas que en ocasiones, contrario a blindar el ejercicio contractual, complejizan más el procedimiento e incentivan problemas como la huida de entidades públicas del régimen de la contratación estatal.

Si toda política pública requiere de un realizador encargado de elaborar la agenda y de incluir en ella los problemas públicos y las alternativas de solución seleccionadas para guiar la toma de decisiones, para la formulación y ejecución de una política pública en la planeación de la contratación estatal, que verse sobre contratos encaminados a realizar los contenidos de los determinantes jurídicos para los POT; debería asegurarse la pluralidad de autoridades competentes integradas como sector administrativo a partir de la materia que las hace concurrir: Ambiente, gestión del riesgo, patrimonio, hechos metropolitanos, infraestructura, de manera que la coordinación y concurrencia frente a las competencias de ordenamiento territorial les permita obligarse frente a la planeación de la contratación de aquellos objetos necesarios para definir y ejecutar el ordenamiento del territorio desde el sector



administrativo en el que son competentes.

Finalmente, del análisis documental, se bosqueja que los problemas de naturaleza pública que aquejan la planeación de la contratación estatal y afectan la aplicación de los determinantes para el ordenamiento territorial, están amparados en la imperfección de la normativa sobre la materia más que en la exclusiva desviación anómala de la conducta contractual de los servidores encargados de ejercer la función pública del urbanismo, la cual no deja de tener la tipología de problema público.

## Referencias

- Alli, J. C. (2004). *Derecho Administrativo y Globalización*. Madrid: Civitas Ediciones.
- Amaya, C. F. (2016). El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado. *Vis Iuris* (20). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. pp. 105 – 119.
- Ballesteros, C. A. (2013). *El régimen contractual de las empresas sociales del Estado*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Bernasconi, A. (2007). El carácter científico de la dogmática jurídica. *Revista Derecho (Valdivia)* Vol. XX (1): pp. 9 – 37. Recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/revider/v20n1/art01.pdf>
- Cervantes, R. I. (2000). Reforma del Estado: Una vía en procura de la huida del Derecho administrativo, particularmente en materia de contratación administrativa. *Revista de Ciencias Jurídicas*. N. 91. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 33 – 50.
- Congreso de la República de Colombia. (28 de octubre 1993). *Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. [Ley 80 de 1993]. Diario Oficial No. 41.094.
- Congreso de la República de Colombia (22 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. [Ley 99 de 1993]. Diario Oficial No. 41.146.
- Congreso de la República de Colombia (12 de septiembre de 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. [Ley 388 de 1997]. Diario Oficial No. 43.127.
- Congreso de la República de Colombia (7 de agosto de 1997). Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. [Ley 397 de 1997] Diario Oficial No. 43102.
- Congreso de la República de Colombia (16 de julio de 2007). Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. [Ley 1150 de 2007]. Diario Oficial No. 46.691.
- Congreso de la República de Colombia (12 de marzo de 2008). Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones. [Ley 1185 de 2008]. Diario Oficial No. 46.929.
- Congreso de la República de Colombia (24 de abril de 2012). Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. [Ley 1523 de 2012]. Diario Oficial No. 48.411.
- Consejo de Estado de la República de Colombia (2004). Radicado Número 41001-23-31-000-2004-0271-01.
- Consejo de Estado de la República de Colombia (1 de noviembre de 2007). Sentencia Número 25000-23-24-000-2000-00772-01. [MP Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta].
- Consejo de Estado de la República de Colombia (13 de agosto de 2008). Sentencia 15342. [MP Ramiro Saavedra Becerra].
- Consejo de Estado de la República de Colombia (29 de septiembre de 2011) Sentencia 18837. [MP Danilo Rojas Betancourth].
- Consejo de Estado de la República de Colombia (1 de febrero de 2012) Sentencia 22464. [MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa].
- Consejo de Estado de la República de Colombia (13 de junio de 2013) Sentencia 26637. [MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa].
- Consejo de Estado de la República de Colombia (24 de abril de 2013) Sentencia 27315. [MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa].
- Consejo de Estado de la República de Colombia (8 de abril de 2014) Sentencia 2000 - 00341. [MP Enrique Gil Botero].
- Consejo de Estado de la República de Colombia (2014) Sentencia 762.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2011). Documento CONPES 3714. Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública.
- Constitución Política de la Republica de Colombia. (4 de julio de 1991).

- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2016) C – 192. [MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].
- Corte Constitucional de la República de Colombia (2016) T – 445.
- Corte Constitucional de la República de Colombia (11 de octubre de 2018) SU - 095. [MP Cristina Pardo Schlesinger].
- Dromi, R. (1998). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones ciudad argentina.
- Duque Cante, N. (2012). Particularidades de la Ley orgánica de ordenamiento territorial. *Análisis Político*, 25 (76) pp. 175 – 190.
- Gorbaneff, Y. (2003) Problemas teóricos en la contratación pública en Colombia. *Cuadernos de Administración*. Vol. 16, N. 25. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. pp. 91 – 107.
- Marín Cortés, F. (2015) La contratación estatal en Colombia. Charla Magistral 17 de julio de 2015. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Mendoza Morales, A. (1998) Ordenamiento Territorial y Planeación. Sociedad Geográfica de Colombia. Academia de Ciencias Geográficas. Recuperado de [https://www.sogeocol.edu.co/documentos/ord\\_terr.pdf](https://www.sogeocol.edu.co/documentos/ord_terr.pdf)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2 de agosto de 2012). Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones. [Decreto 1640 de 2012].
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (19 de septiembre de 2014). Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. [Decreto 1807 de 2014].
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (20 de septiembre de 2007). Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. [Decreto 3600 de 2007].
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (10 de marzo de 2009). “Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material”. [Decreto 763 de 2009].
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (1 de julio de 2010). Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones. [Decreto 2372 de 2010].
- Ministerio de Desarrollo. (21 de junio de 1984). Por el cual se crea el Fondo Nacional de Calamidades y se dictan normas para su organización y funcionamiento. [Decreto 1547 de 1984].
- Ministerio de Cultura. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura. [Decreto 1080 de 2015].
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. [Decreto 1076 de 2015].
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. [Decreto 1077 de 2015].
- Mir, O. (2004) Globalización, Estado y Derecho. *Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas Ediciones.
- Montaña Plata, A. (2008) *El concepto de servicio público en el derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nader Orfale, R. F. (2016) Debilidades del estado y fragmentación de lo local: los desafíos de la LOOT. *Advocatus*, 14(28). pp. 29 – 40.
- Presidencia de la Republica de Colombia (18 de diciembre de 1974). Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. [Decreto 2811 de 1974].
- Restrepo, M. A. (2007) La respuesta del Derecho Administrativo a las transformaciones recientes del Estado Social de Derecho. En “*El Derecho Administrativo en los albores del siglo XXI*”. Bogotá: Universidad del Rosario. pp. 37- 55.
- Rivero, J. (1984) *Derecho Administrativo*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Sandoval, V. A. (2015) Nulidad absoluta del contrato estatal por violación del deber de planeación. *Revista de Derecho Público*. N. 35. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Vásquez, J. E. (2015) El paisaje como determinante de superior jerarquía para los planes de ordenamiento territorial. *Revista Estudios de Derecho* 72 (160). Medellín: Universidad de Antioquia. pp. 244 – 272.