

LA PLANEACIÓN DE LA LICITACIÓN PÚBLICA: DISEÑOS, PLANOS Y ESTUDIOS TÉCNICOS¹

Mitchelle Rincón Rodríguez²

RESUMEN. En el desarrollo de la selección de los contratistas del Estado, especialmente aquellos que se eligen mediante la licitación pública, existe una «fase previa», en la que se realizan actuaciones anteriores a la apertura del procedimiento de selección. En esta etapa se le exige a la Administración que examine las condiciones de lo que pretende contratar, entre estos se encuentran los estudios, planos y documentos técnicos. Con estos se materializan varios principios de la contratación estatal, dentro de los que se encuentran los de planeación, economía, eficiencia y eficacia, teniendo como propósito que se viabilice la ejecución del contrato. A partir de la importancia del tema, en este texto se analizarán, entre otros elementos, su marco normativo, contenido esencial y su composición dogmática.

Introducción

La celebración de un contrato estatal requiere que se cumpla con diferentes requisitos y actividades previas a la apertura del procedimiento de selección, o a la firma del contrato, si se trata de una contratación directa. La fase en que se desarrollan estas actuaciones supone una relevancia especial para la contratación, porque la preparación es fundamental para que la celebración del contrato y su posterior ejecución pueda hacerse, y adicionalmente, se haga en óptimas condiciones. Esto debido a que justamente tiene el objetivo de materializar principios contractuales como la planeación, la economía, la eficacia y la eficiencia.

Así, la asociación de la actividad negocial del Estado a la concretización de los principios contractuales, y de la función administrativa, encierra la búsqueda de la Administración por garantizar los fines estatales –lo cual finalmente es el propósito de la contratación– de una forma ordenada y racional. Entonces, por ello es necesario que se calcule, en la medida de lo posible, cada una de las variables

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 19 de marzo de 2022, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del *Grupo de Estudio de Derecho Público* adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Richard S. Ramírez Grisales,, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo–, sino también para beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es el *Régimen de la Contratación Estatal*, dirigida por el Profesor –Investigador Principal– Fabián Gonzalo Marín Cortés.

² Auxiliar de Investigación del *Grupo de Estudio de Derecho Público*, Nivel V, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–*.

requeridas para elegir al mejor contratista y lograr una ejecución optima del contrato.

Ese propósito se concreta en la elaboración de varios análisis, entre los que se encuentran los *estudios y documentos previos* –analizados anteriormente–, mediante los que se hacen los exámenes preliminares precisos para identificar la necesidad que se quiere satisfacer, y la forma de hacerlo, además de las características requeridas del objeto, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias, especialmente el Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.1³. Sin embargo, estos no son los únicos estudios que se exigen en el marco de la contratación, pues también están aquellos que tienen un componente eminentemente técnico, y que se exigen únicamente para algunos objetos contractuales.

Los estudios, planos y diseños técnicos que se requieren para la preparación de la selección de algunos objetos contractuales son necesarios para precisar, de forma concreta y precisa, las características del objeto de la contratación. En primer lugar, para viabilizar materialmente su desarrollo y en segundo lugar para determinar el alcance y las características precisas de la modalidad de selección, el contenido de algunos documentos del procedimiento y las premisas de ejecución. La importancia de esta parte de la planeación contractual es evidente, de ahí que en este texto se estudiarán aspectos relativos a estos.

³ La disposición determinó que: «Artículo 2.2.1.1.2.1.1. *Estudios y documentos previos*. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

»1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

»2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

»3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.

»4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.

»5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.

»6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.

»7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el proceso de contratación.

»8. La indicación de si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial.

»El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía».

1. Marco normativo de los planos, diseños y estudios técnicos

La exigencia de realizar los planos, diseños y estudios técnicos se enmarca en la etapa de planeación contractual, y tiene relación directa con el desarrollo de este principio; sin embargo, también se corresponde con la materialización de otros, como los de economía, eficiencia y responsabilidad, conforme al desarrollo que hace la Ley 80 de 1993. De esta forma, el primer fundamento jurídico de la figura se encuentra en esta norma, concretamente la obligatoriedad de elaborarlos.

Entre las disposiciones relativas al principio de economía se señala que previo a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato –si se trata de la modalidad de contratación directa–, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos –numeral 12, artículo 25–. Adicionalmente, se dispuso que cuando el objeto de la contratación incluya la construcción de una obra, en la misma oportunidad –antes de iniciar el procedimiento o la firma del contrato, si es una contratación directa–, la entidad contratará los estudios y diseños que le permitan determinar la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental –numeral 12 *ibidem*–. Esta condición aplicará, incluso, a los contratos que incluyan el diseño en el objeto –numeral 12 *ibidem*–.

Esa norma, que fue modificada por la Ley 1474 de 2011, artículo 87, determinó la obligación expresa de elaborar estos estudios, e incluso dispone una exigencia mayor para un objeto especial: la obra pública. Se resalta que esta regulación no es exclusiva del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP–, sino que tiene antecedentes normativos en los anteriores estatutos de contratación. El Decreto-ley 150 de 1976 señaló, dentro de los requisitos para licitar o contratar, que no se podrá licitar ni contratar la ejecución de una obra sin que se hayan elaborado, previamente, los planos, proyecto y presupuestos respectivos, además, de la determinación de las demás especificaciones requeridas para su identificación –artículo 72⁴–.

Esa regulación se mantuvo en el Decreto-ley 222 de 1983, que también estableció, dentro de los requisitos para licitar o contratar, que no podrá hacerse la licitación o contratación de la ejecución de una obra sin que se hayan hecho los planos, proyectos y presupuestos respectivos, y demás especificaciones necesarias

⁴ En la norma se determinó que: «Artículo 72. De los requisitos para licitar o contratar. No podrá licitar ni contratarse la ejecución de una obra sin que previamente se hayan elaborado los planos, proyecto, y presupuestos respectivos y determinado las demás especificaciones necesarias para su identificación».

para su identificación –artículo 84⁵. Estas normas se corresponde parcialmente con la disposición vigente –artículo 25, numeral 12, de la Ley 80–, concretamente en la exigencia de que se elaboren unos estudios eminentemente técnicos; no obstante, se diferencian en los objetos para los que son requeridos, porque los estatutos anteriores se limitaban al contrato de obra, mientras que en la actualidad se extiende sin restricción a ningún objeto en específico.

Otra diferencia que se encuentra entre las regulaciones anteriores y la actual es que, en este momento, se permite que se contrate de forma conjunta el diseño y la ejecución de la obra, manteniéndose la exigencia de contar con los estudios, diseños y proyectos requeridos aún cuando se utilice este esquema contractual; en contraste con la ausencia de una norma similar en los anteriores estatutos contractuales. En esa medida, no era claro si en la vigencia de aquellas la entidad podía contratar el diseño y la construcción sin ningún estudio técnico previo. En todo caso, lo que es cierto es que en este momento eso estaría proscrito, es imperativo que se cuente con ellos.

La determinación podría ser, por lo menos en principio, cuestionable, porque podría no entenderse la intención y practicidad de decidir contratar con un tercero los estudios de una obra, pero tener la necesidad de tener unos previos. Aunque, como se advirtió, de forma preliminar la exigencia parece desproporcionada, debido a que parece ilógica, en la medida de que se discute para qué contratar unos estudios que ya debe tener. No obstante, esta situación se puede superar al intentar determinar en qué nivel tienen que estar los estudios, planos y diseños técnicos. En otras palabras, se requiere entender si la entidad tiene que tenerlos tal como quedarán finalmente, o si la obligación se satisface con una versión previa de los mismos.

En el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no hay una disposición que precise el alcance de los mismos, el nivel de detalle en que tienen que estar, sino que se limita a determinar que la condición –contar con ellos para la apertura o la suscripción– también es aplicable cuando se incluya los diseños en el objeto, sin concretar el nivel de los mismos –artículo 25, numeral 12, de la Ley 80–. El artículo 30 *ibidem* también contiene una disposición aplicable, que remite directamente a la regulación del artículo 25, en la cual se establece que, de conformidad con este, la resolución de apertura tiene que estar precedida, cuando sea necesario, de un estudio que estará acompañado de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad⁶.

⁵ En la norma se dispuso que: «Artículo 84. De los requisitos para licitar o contratar. No podrá licitarse ni contratarse la ejecución de una obra sin que previamente se hayan elaborado los planos, proyectos y presupuesto respectivos y determinado las demás especificaciones necesarias para su identificación».

⁶ En la norma se estableció que: «Artículo 30. de la estructura de los procedimientos de selección. La licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas:

La norma tampoco ofrece claridad, porque no cierra el alcance de estos, sino que le confiere la competencia a la entidad para elegir –sin determinar los criterios exactos– entre un nivel de prefactibilidad o factibilidad. Se está ante una decisión discrecional de la entidad, quien definirá, según las características del proyecto, con cual detalle deberán elaborarse los estudios, planos y diseños para efectos de contratar el diseño y la obra, en conjunto.

En esa disposición también se introducen dos conceptos importantes para los trabajos de ingeniería: la prefactibilidad y factibilidad. En la Ley 1682 de 2013, por medio de la cual se adoptan las disposiciones relativas a los proyectos de infraestructura de transporte, se definieron los conceptos que utiliza la Ley 80, artículo 30, numeral 1, concretamente, señaló que para ese tipo de proyectos se tendrán en cuenta las definiciones que enlistan –artículo 12 de la Ley 1682–. En lo relativo a los «estudios de ingeniería» se consagró que se tendrán en cuenta las siguientes acepciones:

i) A la prefactibilidad –fase 1– se le definió como la fase en la cual se realiza el prediseño aproximado del proyecto presentando alternativas, y realizar la evaluación económica preliminar, según los costos de proyectos anteriores, utilizando modelos de simulaciones aprobados por las entidades solicitantes. También se tiene que consultar la herramienta o base de datos que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para eso, dentro de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (Vital). También se especificó que el objetivo de esta fase es hacer el proceso para establecer la alternativa de trazado que satisface, en mayor medida, los requisitos técnicos y financieros.

ii) A la factibilidad –fase 2– la definió como aquella en que se tiene que diseñar el proyecto y realizar la evaluación económica final mediante la simulación del modelo aprobado por las entidades solicitantes. Igualmente, concretó que la finalidad es establecer si el proyecto es factible para su ejecución, considerando todos los aspectos relacionados con el mismo. En ella se identifican las redes, infraestructuras y activos existentes; además de las comunidades étnicas y el patrimonio urbano, arquitectónico, cultural y arqueológico que impacten el producto; asimismo, los títulos mineros en procesos de adjudicación: otorgados, existentes y en explotación.

»1o. El jefe o representante de la entidad estatal ordenará su apertura por medio de acto administrativo motivado.

»De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 25 de esta ley, la resolución de apertura debe estar precedida de un estudio realizado por la entidad respectiva en el cual se analice la conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso. Cuando sea necesario, el estudio deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad [...].»

Una vez que la entidad cuente con los estudios de factibilidad del proyecto, podrá, ella o el responsable de los mismo, si ya fue adjudicado, continuar con la elaboración de los diseños definitivos. Al finalizar la fase, si ya fue adjudicado el proyecto, la entidad pública o el contratista realizarán el estudio de impacto ambiental, el cual será sometido a aprobación de la autoridad ambiental quien otorgará la licencia respectiva.

iii) A los estudios y diseños definitivos –fase 3– como aquella en que se elaboran los diseños detallados, tanto geométricos como de todas las estructuras y obras que se requieran, de forma que el constructor pueda materializar el proyecto. El objetivo es materializar en campo el proyecto definitivo y diseñar todos sus componentes, de forma que se pueda empezar la construcción.

Estas definiciones aportan cierta claridad a la aplicación de las disposiciones de la Ley 80, aunque solamente sean obligatorias en los proyectos de infraestructura de transporte porque determinan, normativamente, el alcance de estos niveles de detalle de los estudios, planos y diseños técnicos –los cuales parecen ser comunes para las disciplinas y los expertos técnicos–, e identifican un parámetro para entender el alcance de los estudios. Conforme a esta, se entiende razonable que el nivel de estudios, planos y diseños técnicos sea el de prefactibilidad o factibilidad, porque con estos se empieza a viabilizar el proyecto –fase 1–, o se comprueba esta –fase 2–; mientras que al contratista que deba realizar el diseño y la construcción, es el que terminará definitivamente los mismos –fase 3–.

Adicionalmente, para los proyectos de infraestructura de transporte, las entidades tienen la obligación de tener los estudios de ingeniería, mínimo, en etapa de factibilidad, sin perjuicio de los estudios jurídicos, ambientales y financieros –artículo 16, Ley 1682–. Se exceptúa esta regla cuando la entidad contrata la «[...] elaboración de estudios y diseños, construcción, rehabilitación, mejoramiento y/o mantenimiento que se contemplen de manera integral», o para la revisión y verificación previa de los proyectos de asociación publica privada de iniciativa privada, los cuales podrán estar en etapa de prefactibilidad.

Por otro lado, de lo dispuesto en la Ley 80, artículo 30, numeral 1, se deriva otro cuestionamiento, relativo a si diseños, planos y estudios técnicos se subsumen o no en los *estudios y documentos previos* –de oportunidad y conveniencia– o tienen una relación género-especie, es decir, si aquellos hacen parte de estos. Se considera que, en realidad, los diseños, planos y estudios técnicos son un elemento que se integra a los documentos previos, de conformidad con los requerimientos del objeto contractual, porque la norma dispone que «el estudio deberá estar acompañado» de ellos; en otras palabras, se le unen, se integran, a él.

Esta interpretación se soporta con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.22.1.1. del Decreto 1082 de 2015 que determinó los elementos que debe contener el *estudio y documento previo*. Entre estos, se incluyó el objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para la ejecución, y cuando incluya diseño y construcción, también, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. Se considera que esta última exigencia se corresponde con esos diseños, planos y estudios técnicos requeridos en el artículo 25, numeral 12, de la Ley 80.

2. Diseños, planos y estudios técnicos: consideraciones generales y dogmáticas

Como se explicó, estos diseños, planos y estudios técnicos se desarrollan en una etapa previa a la apertura del procedimiento de licitación pública. Dromi identifica la fase en que se elaboran como *preparatoria*, y define que es donde se cumplen preliminarmente los presupuestos que posibilitan, jurídicamente, la manifestación de voluntad que realizará la entidad. El autor destaca que esta es interna, que en ella no participan ni los administrados, oferentes o terceros interesados⁷. Igualmente, señala aquello que lo integra, como es el caso de la factibilidad jurídica, contable, financiera, física, económica y política de la obra o servicios⁸.

Los diseños, planos y estudios técnicos hacen parte ineludible de esta etapa. En términos de Escobar Gil, con este requisito se tiene la intención de identificar técnica y económicamente el objeto de las prestaciones, y se trata, específicamente, de determinar las características particulares que tiene que reunir un proyecto para la adecuada satisfacción del interés público. Resalta que se requieren los estudios necesarios para establecer todas las especificaciones, y de ser una obra, es indispensable tener planos y diseños que permitan identificar el proyecto, las especificaciones técnicas, las cantidades de materiales, y demás⁹.

La finalidad de estos es clara, y su elaboración es responsabilidad de las entidades estatales; sin embargo, esto no significa que sean ellas las que tienen que hacerlos de forma directa, sino que puede contratarlos con un tercero. La necesidad de que sean ejecutados por expertos en la materia objeto del contrato o proyecto que se pretende realizar supone que, en la mayoría de los casos, la entidad no tenga la capacidad para hacerlo por sí misma. De esa forma, es razonable que encomiende su elaboración a un contratista.

⁷ DROMI, Roberto. Licitación pública. Buenos Aires: Astrea, 1977. pp. 191-192.

⁸ Ibid.

⁹ ESCOBAR GIL, Rodrigo. Teoría general de los contratos de la Administración Pública. Bogotá: Legis Editores S.A., 2000. pp. 67-68.

La forma de hacerlo será mediante un contrato de consultoría, los cuales se refieren a los celebrados por la entidad para realizar los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, para las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión; además, aquellos que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos –artículo 32, numeral 2, de la Ley 80–.

Otra consideración a destacar es la naturaleza de los diseños, planos y documentos técnicos. Estos no corresponden a la del acto administrativo, porque se requiere que esta sea una declaración unilateral de voluntad de una entidad estatal que se expide en ejercicio de función administrativa, electoral o de control, y que produce efectos jurídicos. En este caso, no se cumple con los elementos, pues no constituye una declaración unilateral de la entidad, sino que sería similar a la naturaleza de los conceptos, donde tampoco se toma una decisión por parte de la Administración, sino que es un documento cargado de conocimientos técnicos. Adicionalmente, no siempre es expedido en ejercicio de función administrativa, porque como se explicó, podrían estar a cargo de un tercero, un contratista que incluso podría ser un sujeto privado.

De acuerdo con esto el artículo 25, numeral 12, de la Ley 80, y la comprensión sistemática del marco normativo, se considera que la *regla general* es que la elaboración de los diseños, planos y estudios técnicos depende de que el objeto contractual lo requiera. Solamente será obligatorio, y constituye una regla general, cuando el objeto contractual sea la obra pública. Palacio Hincapié explica que los documentos y estudios previos serán más exigentes atendiendo a la naturaleza del objeto o de la necesidad que se quiere satisfacer. Resalta que son menos complejos aquellos que tienen un objeto sencillo o elemental, y que su justificación o conveniencia se deduce de la misma contratación¹⁰.

Conforme a esto, se entiende que entre más sencillo sea el objeto no se requerirá ninguno de estos. Por ejemplo, en un contrato para el suministro de papelería no se requerirá que se elaboraren planos, diseños, ni estudios técnicos, bastará con los elementos más básicos del *estudio y documentos previos*, y el análisis del sector. Es por eso que uno con objeto tan complejo como la obra requiere de mayor elaboración, y de la integración de aquellos como elemento adicional, concretamente, que la entidad tenga los estudios y diseños que viabilicen el proyecto y su impacto social, económico y ambiental –artículo 25, numeral 12–.

¹⁰ PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. 8^a ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. S.A.S., 2020. p. 267.

Que la entidad omita su elaboración no tiene una repercusión directa en la validez del procedimiento de selección o en el contrato, porque con esto no incurre en las causales de nulidad. Estas se identificaron en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, donde se determinó que son *absolutamente nulos*, en los casos previstos en el derecho común, y cuando: *i)* se celebran con personas incursas en las causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley, *ii)* se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal, *iii)* se celebren con abuso o desviación de poder, *iv)* se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten y *v)* se celebren con desconocimiento de los criterios del artículo 21, sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras, o con violación de la reciprocidad.

El análisis necesario para identificar si tiene repercusión en la validez parte de examinar las disposiciones ordinarias que regulan la materia, es decir, la regulación de la legislación privada. Así, en primer lugar, el Código Civil determinó que son nulos los celebrados por personas absolutamente incapaces, cuando tengan objeto o causa ilícita, o cuando omitan algún requisito o formalidad que la ley imponga –artículo 1741–. Cuando no se elaboran los diseños, planos y estudios técnicos no se está materializando ninguna de las causales y, por lo tanto, desde el análisis de las causales ordinarias el contrato seguiría siendo válido. Luego de esto, se tiene que determinar si está incurso en cualquiera de las causales dispuestas en el artículo 44 de la Ley 80, lo cual se considera que no ocurre.

En todo caso, la importancia de estos estudios para la ejecución del proyecto supone que sí existe un efecto en el contrato, aunque no afecte su validez. Esto porque la base para la ejecución de los proyectos es lo que se determine en los diseños, planos y estudios técnicos; de ahí que, si estos no existen y así se inicia la ejecución –situación que se considera improbable desde la ingeniería y las exigencias, por ejemplo, de licencias–, probablemente, conlleve a obstáculos o fallos en el desarrollo del mismo. Así lo reconoce Dávila Vinueza, que afirma que las equivocaciones en su configuración afectarán la ejecución del contrato, porque podría atrasar su cumplimiento o retrasar los trabajos, también generar mayores costos y suponer responsabilidad contractual¹¹.

Adicionalmente, existen consecuencias de carácter personal, es decir, recaerán sobre el servidor público. La Ley 734 de 2002, numeral 30, artículo 48, y la Ley 1952 de 2019, numeral 2, artículo 54, consagraron que constituye falta el intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental. Adicionalmente, como concreción del principio de responsabilidad, se

¹¹ DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3^a ed. Bogotá: Legis, 2016. 922 p.

dispuso que las entidades y los servidores públicos responderán por abrir licitaciones sin la elaboración previa de los pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones necesario –numeral 3, artículo 23–.

Bibliografía

Doctrina

DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3^a ed. Bogotá: Legis, 2016. 922 p.

DROMI, Roberto. Licitación pública. Buenos Aires: Astrea, 1977. 586 p.

PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. 8^a ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. S.A.S., 2020. 859 p.

ESCOBAR GIL, Rodrigo. Teoría general de los contratos de la Administración Pública. Bogotá: Legis Editores S.A., 2000. 635 p.