



**ACREDITACIÓN**  
INSTITUCIONAL EN  
**ALTA CALIDAD**  
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

**VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN COMO CAUSAL DE NULIDAD  
ABSOLUTA, POR OBJETO ILÍCITO EN COLOMBIA**

**CAROLINA CLAVIJO CARREÑO**

**carolinaclavijoc@gmail.com**

**NELSON FERLEY OSORIO**

**ferleynelson@yahoo.com.co**

Monografía presentada para optar al título  
**MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA**

Escuela de Posgrados

Medellín

2024

**José Rodrigo Flórez Ruiz**  
Rector  
Universidad Autónoma Latinoamericana

**Hernán Darío Aguiar Garcés**  
Decano  
Escuela de Posgrados

**Nataly Vargas Ossa**  
Coordinadora  
Maestría en Derecho Administrativo

**Contratación Estatal**  
Nombre de la línea

**Sergio Adrián Gallego Villa**  
**Carlos Alberto Gómez Tobón**  
Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 18 de noviembre de 2024 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 14 de 2024.

## **Resumen**

Se ha erigido al principio de planeación contractual desde la jurisprudencia, como un criterio de optimización del ordenamiento jurídico; a este se puede acudir para sanear los yerros, imprecisiones o desatinos que se han cometido en la etapa precontractual para diseñar la forma como se habrá de ejecutar un contrato estatal, al punto de que el Consejo de Estado ha considerado que su violación podría acarrear la nulidad del contrato por objeto ilícito, pese a que esto no es contemplado como una causal taxativa de nulidad. Por ello se definió como objetivo principal de esta investigación, determinar la relación entre la violación del principio de planeación y la declaratoria de nulidad absoluta por objeto ilícito del contrato estatal en Colombia; para lo cual se hubiera adoptado una metodología de investigación de índole cualitativo, con una técnica del procesamiento de la información relativa a un análisis documental basado en la crítica e interpretación de textos, esto, a través de fuentes secundarias de información; lo que hubiera redundado en establecer como principal resultado de esta investigación que el principio de planeación reclama el conjunto de estudios técnicos, financieros y logísticos que permiten visualizar la efectiva realización o ejecución de una obra, la adquisición de bienes y/o servicios que sirven de base para la fase precontractual, la ejecución del contrato y la verificación del cumplimiento de lo acordado en la fase postcontractual, dando lugar a que la declaratoria de nulidad absoluta del contrato estatal es la mejor opción para sanear las deficiencias que se presenten en cuanto a la planeación y concreción del objeto del contrato.

**Palabras clave:** Contratación estatal, planeación, función pública, principio, nulidad absoluta.

**Abstract:**

It has been established as the principle of contractual planning from jurisprudence, as a criterion for optimizing the legal system; This can be used to correct the errors, inaccuracies or mistakes that have been committed in the pre-contractual stage to design the way in which a state contract will be executed, to the point that the Council of State has considered that its violation could lead to the nullity of the contract due to an illicit purpose, despite the fact that this is not considered as an exhaustive cause of nullity. For this reason, the main objective of this investigation was defined as determining the relationship between the violation of the planning principle and the declaration of absolute nullity due to illicit purpose of the state contract in Colombia; for which a qualitative research methodology would have been adopted, with an information processing technique related to a documentary analysis based on the criticism and interpretation of texts, this, through secondary sources of information; which would have resulted in establishing as the main result of this research that the planning principle requires the set of technical, financial and logistical studies that allow visualizing the effective realization or execution of a work, the acquisition of goods and/or services that serve as basis for the pre-contractual phase, the execution of the contract and the verification of compliance with what was agreed in the post-contractual phase, giving rise to the fact that the declaration of absolute nullity of the state contract is the best option to remedy the deficiencies that arise regarding the planning and concretion of the object of the contract.

**Keywords:** State contracting, planning, public function, principle, absolute nullity.

## Tabla de contenido

Resumen.....	3
Palabras clave: .....	3
Abstract: .....	4
Keywords: .....	4
Introducción .....	6
Resultados .....	8
Capítulo I. Sobre el principio de planeación:.....	8
Ausencia de Tipificación Expresa e Interacción del Principio de Planeación con los demás Principios Rectores de la Contratación Estatal: .....	8
La Planeación como Principio Rector de la Contratación Estatal:.....	14
El principio de planeación como elemento estructural del objeto del contrato Estatal:.....	19
Capítulo II. Sobre La Nulidad Absoluta Del Contrato Estatal Cómo Negocio Jurídico.....	23
La Nulidad del Contrato.....	24
La Nulidad Absoluta en la Contratación Estatal .....	27
Consecuencias de la Declaratoria de Nulidad Absoluta del Contrato Estatal .....	29
Capítulo III. La Violación Del Principio De Planeación Como Causal Absoluta De Nulidad Del Contrato Estatal.....	33
El Principio de Planeación cómo eje Fundante de la Actividad Contractual:.....	34
Los Estudios y Documentos Previos cómo Parte Estructural del Objeto del Contrato:.....	36
El Principio de Planeación como Causal de Nulidad Absoluta del Contrato Estatal:.....	39
Capítulo IV. Posiciones de la Sección Tercera y la Sección Cuarta del Consejo de Estado, al igual que de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia frente a la nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito de cara al principio de planeación .....	42
Sección Tercera del Consejo de Estado .....	42
Sección Cuarta del Consejo de Estado.....	45
Criterio para desvirtuar la postura de la Sección Cuarta del Consejo de Estado .....	49
Posición de la Sala Penal frente al Principio de Planeación en la Contratación Estatal .....	50
Capítulo V. Medios De Control De Los Actos Administrativos A Través De Los Cuales Se Puede Solicitar La Nulidad Absoluta Del Contrato En La Fase Precontractual, Contractual Y Poscontractual .....	52
Conclusiones .....	59
Referencias bibliográficas.....	62

## Introducción

La contratación estatal es un pilar fundamental para el cumplimiento de los fines del Estado. A través de los mecanismos establecidos por el legislador, en la contratación estatal se crean procedimientos administrativos contractuales para la efectivización de los fines del Estado. Con el procedimiento establecido en la normativa nacional, se busca además lograr lo que el Consejo de la OCDE denomina en su recomendación al gobierno colombiano el 17 de julio de 2012, como la lucha contra el comportamiento anticompetitivo en la contratación del Estado.

En perspectiva de lo señalado, se ha establecido por la doctrina especializada en la materia, como por la múltiple jurisprudencia del Consejo de Estado, que el Estatuto General de Contratación es una ley<sup>1</sup> de principios<sup>2</sup> que se destacan a lo largo del procedimiento contractual, desde la etapa precontractual hasta la liquidación del contrato; lo anterior toma relevancia en la medida que este conjunto de principios y criterios de interpretación deben ser estrictamente observados al interior de los procesos de contratación, ya que regula no solo el contrato estatal per se, sino que a su vez delimita las etapas precontractual, contractual y post contractual que se caracterizan por ser etapas eminentemente regladas, por lo que una vez iniciada una de estas etapas, deben cumplirse con todas y cada uno de las formas establecidas en la Constitución y la ley, so pena de que operen las sanciones y consecuencias jurídicas para cada caso particular.

En este contexto, al interior del procedimiento contractual para la selección del contratista como coadyuvante del Estado, la etapa precontractual erige un principio como lo es el principio de planeación contractual, el cual se ha convertido en la piedra angular de la etapa

---

<sup>1</sup> Exposición de Motivos de la Ley 80 de 1993. Capítulo VI, en el que se establece que: “El nuevo estatuto contractual, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, según el cual la función administrativa debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, se estructura sobre principios generales a los cuales deben sujetarse las entidades públicas y los contratistas en su actuar contractual.”

<sup>2</sup> Artículo 23 de la Ley 80 de 1993.

precontractual, al punto de que el Consejo de Estado ha considerado que su violación podría acarrear una de las consecuencias más gravosas que pueda sufrir cualquier negocio jurídico, la nulidad contrato por objeto ilícito<sup>3</sup>.

Sin embargo, lo que se pretende con esta investigación, nada tiene que ver con la necesidad, inherente al proceso que adelanten las entidades del Estado, de aplicar el principio de planeación como condición fundamental para la escogencia del contratista, lo que se quiere plantear desde el punto de vista de la actividad contractual del Estado, es establecer si la consecuencia jurídica de la violación al principio de planeación debe ser la nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito. Teniendo en cuenta que las causales de nulidad son taxativas de acuerdo con lo señalado por el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, es decir, se busca determinar si desde el concepto ampliado de nulidad absoluta del contrato que emplea el Honorable Consejo de Estado, la violación de un principio procedimental como el de planeación, lleva eminentemente a la nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito.

Es esencial al momento de abordar el tema, realizar una observación completa del procedimiento administrativo contractual, de sus particularidades, naturaleza y fundamentación. Para ello es indispensable examinar la ley, la doctrina existente, jurisprudencia y el uso que se ha dado no al principio como regla inquebrantable sino el principio como consecuencia de su vulneración, e inaplicación. Es determinante entender, igualmente, el concepto jurídico del principio como regla de procedimiento, así como si su violación es autónomamente una de las formas más graves de nulidad del contrato, sumada a las que taxativamente trae la ley de los contratos estatales. La finalidad de la investigación es entonces, confirmar que la nulidad es una consecuencia adecuada ante el desconocimiento del principio de planeación.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 1° de diciembre de 2008, expediente. 15.603

## **Resultados**

### **Capítulo I. Sobre el principio de planeación:**

#### ***Ausencia de Tipificación Expresa e Interacción del Principio de Planeación con los demás Principios Rectores de la Contratación Estatal:***

Es claro que para hablar del principio de planeación como eje rector de la contratación estatal en Colombia, se debe precisar que aquel principio no se encuentra expresamente regulado dentro del Estatuto General de Contratación Estatal como un mandato de optimización del ordenamiento jurídico en esta área del Derecho, pues normas como la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 1082 de 2015 no contienen una descripción típica de aquel principio; sin perjuicio de ello, el Consejo de Estado indica que “El principio de planeación reviste la mayor importancia para garantizar la legalidad de la contratación estatal, sobre todo en lo relacionado con la etapa previa a la celebración del contrato” (Contractual-Apelación de sentencia (15603), 2008).

Acorde con esto, es acertado afirmar que dentro del articulado de las normas referenciadas se detectan múltiples alusiones al deber que le asiste a las entidades estatales de planear de forma adecuada los procesos de contratación estatal que pretendan satisfacer una necesidad específica; pues la etapa precontractual es la esencia y base fundante para la precisión del objeto contractual y su posterior ejecución, de este modo las disposiciones que configuran indirectamente al principio de planeación son “disposiciones todas orientadas a que la Administración cuente, con anterioridad al proceso de selección, con las partidas presupuestales

requeridas, los diseños y documentos técnicos, los pliegos de condiciones, estudios de oportunidad, conveniencia y de mercado” (Contractual-Apelación de sentencia (15603), 2008).

De esta forma, el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 trata, dentro de otros aspectos, las finalidades de la contratación estatal, dentro de las cuales se encuentran “la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”; así, para cumplir este mandato salta a la vista que tanto la entidad contratante que destine sus esfuerzos a la prestación de un servicio, suministro de un bien o la ejecución de una obra pública, deben adelantar todas las actuaciones necesarias para colaborar junto con los contratistas en el cumplimiento del objeto y alcance del contrato estatal y lograr la materialización de los fines estatales de forma plena y adecuada.

Así las cosas, para poder cumplir con la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, así como asegurar los derechos de los administrados que colaboran con la consecución de estos fines al obrar como proponentes y concretamente como contratistas, es indispensable que las entidades públicas se tomen el tiempo necesario para diseñar con precisión del objeto y los criterios que rodean el cumplimiento de un objeto contractual, como también para adelantar los estudios necesarios para determinar la viabilidad de las necesidades que se pretenden crear; como quiera que, son estos los criterios que permiten conocer el alcance de las actividades contractuales a postularse, así como determinar los riesgos inherentes al objeto contractual, su viabilidad en la fase de ejecución y determinar hasta la propia validez de los procesos contractuales o licitatorios promovidos por las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública.

De otra parte, es procedente sostener que la validez de los procesos contractuales depende del hecho de que las entidades públicas, se hayan preocupado por evaluar con detenimiento el conjunto de criterios bajo los cuáles se funda una necesidad, la forma como esta se traduce en un objeto contractual, la manera en que esta se delimita en el alcance del objeto y la elaboración concienzuda y pormenorizada de “estudios previos y análisis del sector, atendiendo el criterio de que todo acto debe ser planeado, de lo que se deduce la motivación que debe tener cada uno de ellos” (Muñoz Morales, Gutiérrez Arciniegas, & Gómez Caro, 2017, pág. 15); conforme a esto, es inobjetable que para la celebración y eventual ejecución de un objeto contractual por parte de una entidad pública y un contratista, la entidad contratante debe adelantar todas las medidas necesarias e indispensables para determinar los riesgos, ventajas y desventajas de un negocio jurídico, al igual que la forma más adecuada de llevar a cabo el cumplimiento del objeto que en este se pretende estipular.

En este sentido, el principio de planeación se muestra como un mandato de optimización del ordenamiento jurídico que interactúa y de hecho se nutre de los demás criterios que reglan la contratación estatal, en vista de que el principio de planeación también es una manifestación del principio de economía contenido en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993; ya que en observancia de aquellos se asegura que cualquier contrato estatal se encuentre debidamente sustentado en estudios técnicos, financieros y jurídicos que arrojen su viabilidad económica y técnica para así esclarecer la conveniencia del objeto del contrato, lo que en su conjunto permite avizorar, según la Sección Tercera del Consejo de Estado, lo siguiente:

si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños,

planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación” (Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación N°19001-23-31-000-2005-00005-01(AP), 2008).

En consecuencia, el principio de planeación acoplado con el principio de economía no se limitan a la simple exigencia de realizar de estudios técnicos, financieros y jurídicos previos que indiquen de manera precisa, los criterios que permitan determinar de forma objetiva el presupuesto que realmente corresponde destinar a la celebración de un objeto contractual, siempre que estos sean verificables y conforme a ello permitan optimizar el gasto público para la concreción del objeto de un contrato que pretenda atender una necesidad social; antes bien, sus efectos conjuntos se limitan a la eliminación de trámites y actividades innecesarias que puedan propiciar escenarios para demoras injustificadas en el trámite del proceso de selección del contratista y la consecuente ejecución del mismo, debido a que su “finalidad se encuentra orientada a lograr que la actividad contractual no sea el resultado de la improvisación y del desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad” (Consejo de Estado de Colombia; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Radicación N°25000-23-26-000-1995-00867-01(17767), 2008).

Además, el principio de la buena fe como principio rector del derecho, puede ser considerado como una regla de comportamiento en torno a la cual se presume que, tanto las entidades de derecho público que actúan como contratantes y los proponentes como contratistas, desplieguen todos sus comportamiento y actividades en los procesos de contratación estatal de manera honesta, leal y apegados a las buenas costumbres comerciales, sociales y legales; por lo que, acorde con el contenido del artículo 83 de la Constitución Política de 1991, se presume que

la etapa precontractual, contractual y postcontractual fue diseñada, evaluada y planeada de forma tal que el objeto, su alcance y los resultados que se obtengan de la celebración del vínculo comercial que adjudique la ejecución del contrato, se ajustan a lo reglado por el ordenamiento jurídico.

Bajo esta perspectiva, la Buena Fe en los procesos contractuales no obra como el simple título enunciativo de una expectativa comportamental, sino como un criterio de interpretación que reclama a las entidades sometidas al estatuto general de contratación estatal y a sus colaboradores, comportamientos adecuados y ajustados a las buenas costumbres y la leyes; por lo que la planeación se sujeta a este principio, en la medida en que de forma concienzuda se adelanten todos los estudios técnicos, jurídicos, logísticos y financieros necesarios para asegurar que se ha adelantado un proceso contractual, acorde con esta premisa.

Todo ello, previo a la contratación estatal y velando, claro está, por “el cumplimiento del principio de publicidad en virtud del cual se debe poner a disposición de los administrados, las actuaciones de la administración, con el objetivo de garantizar su transparencia y permitir la participación de quienes se encuentren interesados” (Consejo de Estado de Colombia; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Radicación N°25000-23-26-000-1995-00867-01(17767), 2011).

Llegados a este punto, es consecuente con los fines pretendidos aludir al principio de transparencia contenido en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, dado que este criterio de optimización del ordenamiento jurídico en materia de contratación estatal instruye respecto a las pautas generales de selección objetiva del contratista, la publicidad de las actuaciones contractuales y la posibilidad de controvertir los informes, conceptos y decisiones dentro del proceso de selección del contratista; lo que sumado al principio de planeación y al de economía,

se encargan de asegurar que las actividades desplegadas por la administración pública se cumplan con eficiencia y eficacia, siendo ágiles en la selección del contratista al agotar los trámites estrictamente necesarios, al igual que el proyecto de contrato esté precedido de los “estudios técnicos, financieros y jurídicos requeridos para la viabilidad económica y técnica de la obra; que en la ejecución del contrato se optimicen los recursos y se eviten situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios a una de las partes contratantes” (Consejo de Estado de Colombia; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación N°52001-23-31-000-1996-07894-01(15469), 2007).

De otro lado, es imprescindible hablar del principio de responsabilidad (Ley 80, 1993, art. 26), como quiera que este reitera el compromiso, deber y obligación de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Estatal en cuanto al “cumplimiento de los fines del Estado, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, de los contratistas y de terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2021, pág. 11); pues, en última instancia, el principio de planeación apunta a proteger los intereses, derechos y garantías que le asisten a cada uno de los implicados en el proceso contractual, en razón a que el adecuado diseño de los documentos precontractuales para la ejecución de un objeto concreto, no solo dan cuenta del cumplimiento de los términos y condiciones del proceso contractual, sino de la previsión de daños, perjuicios y retrasos frente a la ejecución del contrato.

Lo que a todas luces guarda relación con el principio de planeación, bajo la comprensión del alcance derivado de la responsabilidad que le asiste a cada uno de los implicados en los procesos de contratación estatal, lo que direccionará sus comportamientos y actividades de forma que se cumpla con las cargas que les corresponden, lo que redundará en la previsión de todos los

aspectos a considerar y planear previo a la ejecución del contrato y aún durante la misma; en tanto que, también hay responsabilidad para los ordenadores del gasto y quiénes en su dependencia se ocupan del diseño y supervisión del contrato, al “abrir licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los pliegos de condiciones, estudios previos, planos y evaluaciones o los mismos hayan sido elaborados de forma incompleta, ambiguos o confusos y den lugar a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2021, pág. 11).

Así las cosas, han quedado sentadas las bases normativas y jurisprudenciales de la planeación más allá de un deber constitucional y legal, como un principio que irradia todas y cada una de las actuaciones de la administración pública en torno a la contratación estatal; pues ha quedado expuesto que es el elemento estructurante e integrador de las demás disposiciones que reglan el funcionamiento de la actividad contractual del Estado de cara al cumplimiento de los fines institucionales a fin de satisfacer las necesidades de la población, siendo plausible proceder a la conceptualización de aquel principio conforme a las precisiones doctrinales y jurisprudenciales que se han perfilado para definir y delimitar el alcance de este mandato.

### ***La Planeación como Principio Rector de la Contratación Estatal:***

Conforme se ha dicho en diferentes oportunidades, la contratación estatal es una actividad que se adelanta por parte de una entidad pública a fin de seleccionar de forma objetiva a un contratista particular o público para que se encargue de ejecutar una actividad específica, suministrar un bien o prestar un servicio que surge de una necesidad concreta que se pretende satisfacer; ante la complejidad de ciertas actividades o servicios que se requieren por parte de una entidad pública o por parte de los administrados, es deber de las autoridades públicas velar

porque se hagan los estudios previos necesarios para puntualizar cuál es la necesidad que se va a satisfacer y de qué manera se llevará a cabo, dejando en claro con ello cuál es el valor, tiempo y actividad que se requiere para dicho efecto.

Acorde con esta postura, la planeación se muestra como un criterio de interpretación de la actividad contractual al igual que de optimización del ordenamiento jurídico, en la medida que busca las instituciones del Estado circunscriban el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y la destinación de su presupuesto a las actividades que sean estrictamente indispensables para el correcto funcionamiento del Estado, la optimización del gasto de inversión y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado; es así que la planeación resulta ser un requisito intrínseco a la contratación pública nacional para organizar la legalidad de las actuaciones de la administración y así mismo atender al interés general, por lo que aquella es usada en todos los niveles de la administración, “especialmente en la contratación pública, donde se constituye en un principio de control y organización tanto en lo económico como en lo logístico, asociado con la concepción genérica referida a la forma de distribuir el gasto público” (Consejo de Estado de Colombia; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación N°44001-23-31-000-2003-00090-01(AP), 2006).

En este sentido, se pone de presente que el principio de planeación es una herramienta jurídica que también asegura el cumplimiento de las exigencias propias del principio de legalidad en los procesos contractuales, en razón a que los interesados, proponentes y contratistas, sean personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, pueden contar con el conocimiento de una reglas claras para vincularse a un proceso contractual con el Estado; pues, sea que tenga que ver con la creación de una empresa, el cumplimiento de los requisitos legales para incluirse en el Registro Único de Proponentes-RUP, así como la comprensión de los requisitos habilitantes

y calificantes para postularse a una oferta pública o mostrarse como un prestador de bienes o servicios idóneo, o con las condiciones para la ejecución y cumplimiento del objeto contractual, todos ellos deben ser expresados por escrito y atendiendo a una clara preparación y diseño de todos los documentos del proceso en la fase precontractual.

De lo anterior se infiere que la planeación es una norma rectora y por ende principio sine qua non para el cumplimiento de los fines institucionales, pues la organización efectiva de las pautas mediante las cuales se va a resolver una necesidad, al igual que la proyección acertada de los recursos técnicos, logísticos, patrimoniales y humanos que se requieran para su ejecución, sin olvidar que se ejerza un adecuado control durante su ejecución, son los elementos indispensables para que el Estado pueda atender sus compromisos constitucionales y legales para con sus administrados sin dilaciones injustificadas, sin destinar más de los recursos que sean estrictamente necesarios y de forma que no se satisfagan intereses particulares; por ello, el principio de planeación es “un elemento indispensable en la Administración pública, hace parte integral de las actividades que ejerce el Estado sobre la sociedad y es un principio que determina el éxito o fracaso que este puede tener en cualquier actividad que adelante” (Mesa Lozano & Muñoz Vargas, 2019, pág. 193).

En este orden de ideas, la Honorable Corte Constitucional en pronunciamiento que data el año 2012, el principio de planeación se refiere al deber de la entidad estatal contratante de realizar estudios previos en materias como prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc., en aras de disponer 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” (Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Sentencia C-300, 2012); motivo suficiente para que las entidades oficiales se

encuentren obligadas a cumplir con el principio de planeación, según el cual se abarcan aspectos tan relevantes como los listados por el Consejo de Estado así:

(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 (Consejo de Estado de Colombia; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación N°25000-23-26-000-1991-07664-01(14287), 2006).

Se debe agregar que, los aspectos cobijados y señalados en precedencia no son los únicos elementos de juicio que abarca el principio de planeación, pues el Consejo de Estado ha concebido otra serie de puntos coyunturales dentro del desarrollo de la actividad contractual del Estado y que por ende se exigen conforme a este principio; dado que lo perseguido con el ejercicio de la actividad contractual es el establecimiento de reglas justas, claras y “objetivas al momento de confeccionar los pliegos de condiciones o términos de referencia, so pena de ineficacia de pleno de derecho de las mismas y a riesgo de quedar expuestos al control de legalidad por parte del juez” (Consejo de Estado de Colombia; Sala de lo Contencioso

Administrativo, Sección Tercera, Radicación N°66001-23-31-000-1997-03637-01(16041), 2006); así, los reseñados elementos adicionales de juicio para la celebración del contrato estatal, promueven establecer una conexidad entre el objeto y las finalidades que se persiguen con la contratación estatal. Estos elementos adicionales en directriz del Consejo de Estado, son:

“(v) la disponibilidad de recursos presupuestales o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos de que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar” (Consejo de Estado de Colombia; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación N°25000-23-26-000-1994-09845-01(14854), 2007).

De ahí que la importancia del principio de planeación sea tan notoria en lo que a la contratación estatal refiere, pues en cumplimiento de todos y cada uno de los presupuestos que indica el Consejo de Estado para hablar del cumplimiento inobjetable de los criterios, condiciones o exigencias que se desprenden para los procesos contractuales como consecuencia de la existencia y aplicación del principio de planeación, es que el objeto del contrato toma forma; por lo que al recordar que toda actividad contractual del Estado tiene como único fin el determinar una necesidad específica de la administración pública y principalmente de los administrados, para que se pueda identificar el proceso selección de selección contractual para la adjudicación del negocio jurídico a un contratista, se hace evidente que la discusión en materia

de vulneración al principio de planeación se remite con mayor claridad a los efectos que puedan devenir para la entidad pública contratante o para el contratista que se vea cobijado como consecuencia de una declaratoria de nulidad absoluta del contrato estatal.

Lo anterior, en tanto en la jurisprudencia colombiana, como en la doctrina existen posiciones encontradas que califican la afectación del objeto contractual por vicios en la planeación del mismo como causal de nulidad absoluta o relativa, pues es claro que la planeación per se, no obstante ser principio, no alcanza el calificativo legal de rector, así como los principios contractuales de transparencia, economía, responsabilidad y de selección objetiva.

***El principio de planeación como elemento estructural del objeto del contrato Estatal:***

En atención a lo dicho hasta este punto, se puede inferir que la planeación se muestra como un criterio integrador de los fines, valores y principios que dirigen el adecuado funcionamiento de la administración pública en cuanto al cumplimiento de los fines estatales a través de la vinculación de particulares que se encarguen de la ejecución, suministro o prestación de bienes y servicios que requieren las entidades públicas, por medio negocios jurídicos materializados a través de las modalidades de selección para la celebración de contratos estatales; acorde con esta postura la decisión de la administración pública para contratar no debe “ser improvisada ni debe considerarse como discrecional de las autoridades; sino que debe obedecer a las necesidades de la comunidad y debe ser el resultado de un concienzudo estudio... y debe estar acompañada de la correspondiente previsión presupuestal” (Moreno, 2014, pág. 20).

Con esto se quiere indicar que, pese a que la planeación es una institución jurídica carente de una regulación o una adecuación típica como un principio rector de la contratación pública dentro del Estatuto General de Contratación Estatal, la misma se muestra como un eje rector que

irradia las prescripciones normativas sustanciales y procedimentales que comprenden los aspectos esenciales de la contratación estatal; para efectos prácticos, debe entenderse que al hablar principio rector, se quiere significar al conjunto de criterios de interpretación y optimización del ordenamiento jurídico que se encuentra expresamente consagrados por el legislador colombiano como principios de la contratación estatal, así mismo, al expresar eje rector se quiere dar cuenta de un criterio de interpretación que si bien no ha sido taxativamente dispuesto por el legislador colombiano como un principio de la contratación estatal, no hace menos cierto que la planeación se muestre como un elemento de juicio que cumple con todas las características propias de los principios que rigen el estatuto general de contratación estatal.

Lo anterior, toda vez que no se puede hablar de un adecuado ejercicio de la función pública en relación con la satisfacción de las necesidades de los administrados, si la celebración de negocios jurídicos por parte de las entidades estatales con particulares, no se encuentra ligada a la resolución de una problemática o necesidad social conforme a las prescripciones que rigen al Estado Social de Derecho; pues, es claro que todos los procesos contractuales se rigen por la idea de satisfacer el interés del conglomerado social, más allá de que ciertos procesos contractuales se destinen a la satisfacción de ciertas necesidades que surjan de cara al funcionamiento de logístico, operativo y técnico de las dependencias o despachos en que operan las entidades públicas.

En este orden de ideas, no resulta en un despropósito aclarar que, aun cuando la planeación es un principio aplicable y exigible en doble vía (autoridades públicas e interesados) en todas las fases del contrato, lo cierto es que, la estructuración de los documentos precontractuales es un ejercicio exclusivo de las entidades públicas; por eso son ellas quienes autónomamente formulan los estudios previos, las invitaciones públicas, los pliegos de

condiciones, etc., pese a que se ofrezca la oportunidad a los contratistas para efectuar observaciones sobre el contenido de las invitaciones públicas y los estudios previos en la fase precontractual, en aras de racionalizar, corregir o modificar el diseño de los procesos contractuales que se han destinado a satisfacer las necesidades del conglomerado social, esto, con fundamento en el numeral 2 del artículo 24 de la Ley 80, entre otras disposiciones allí contenidas.

Situación que se hace extensiva a la materialización del proceso contractual, esto es, la fase de ejecución, en razón a que el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 “acepta una corresponsabilidad entre las autoridades públicas y los particulares, los cuales deben velar por la materialización de la planeación en la labor contractual del Estado” (Jauregui Filippo, Camacho Villamizar, & Peñaranda Blanco, 2018, pág. 10); situación que se traduce en el hecho de que, atendidas las observaciones de los contratistas y efectuadas las adendas necesarias a los estudios previos y demás documentación precontractual que se requiera, la ejecución del proceso contractual debe darse sin mayores traumatismos en la medida que tanto la entidad contratante como el contratista han tenido la oportunidad de evaluar con precisión los pormenores que pudieran surgir en cumplimiento del objeto contractual.

Sin perjuicio de los multicitados beneficios que el principio de planeación refleja para el adecuado desempeño de la actividad contractual de las entidades públicas, preocupa que se reitere la afirmación de que la planeación sólo irradia la fase precontractual en la contratación estatal; como bien lo alude Vásquez Santamaría, la incidencia del principio de planeación es genéricamente asignada a la etapa precontractual, lo que a todas luces es una aberración en el entendido de que sus efectos deben prolongarse a la totalidad de los momentos del proceso de la contratación estatal. Admitir lo contrario sería dar por sentado que la planeación es “reducible al

plan, perdiendo su orientación sistemática, dinámica y técnica para asegurar la realización del objeto contractual” (Vásquez Santamaría, 2018, pág. 97).

En tal virtud, resulta lógico pensar que adicional a la adecuada definición de los motivos, riesgos, presupuestos técnicos, financieros y jurídicos que fundan un proceso contractual, se debe procurar por adecuar un plan de acción responsablemente organizado como para que posibilite ejecutar de forma eficiente y eficaz el objeto contractual; por lo que la planeación también debe exigirse en la fase contractual y postcontractual, en la medida que con ello se logrará el cumplimiento del objeto del contrato, lo que de suyo trae el reconocimiento de la planeación como principio rector cuyo desarrollo doctrinal y jurisprudencial precave que su desconocimiento da lugar a “la nulidad absoluta del contrato estatal por objeto ilícito” (Cristancho Ruíz, 2017, pág. 01).

Teniendo en cuenta lo anterior, no es admisible que se hable de la contemplación exclusiva del principio de planeación en las actuaciones de las entidades públicas, si de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos que aquellas adelanten para la celebración de un negocio jurídico con un particular no permiten identificar y determinar con claridad el alcance del objeto que se propone satisfacer por medio de la actividad administrativa; por ende, el principio de planeación ayuda a perfilar en mejor medida el objeto del contrato estatal en búsqueda de establecer “la principal motivación de todas las actuaciones que se ejecuten en torno al proceso contractual tanto en su etapa de preparación como de ejecución” (Amaya Rodríguez, 2016, pág. 110).

En otras palabras, el principio de planeación se hace extensivo per se, a todas y cada una de las etapas contractuales al hacer factible de comienzo a fin el cumplimiento del contrato estatal, en tanto exige el desarrollo de las actividades necesarias para ajustar su terminación al

clausulado negocial que lo rige, “dentro de las cuales resaltan por su importancia, el objeto, la contraprestación, el término de ejecución y la garantía, pero además, la obra, bien o servicio, debe ser entregado funcionando y dentro de los marcos de la garantía poscontractual” (Aponte Díaz, 2014, pág. 178); de manera que, la planeación es uno de los pilares de la actividad contractual al imponer que toda gestión contractual se adelante bajo la previsión, premeditación y discreción de la entidad, y por tal razón “obedezca a las necesidades efectivas de la comunidad, que anterior al contrato han sido objeto de análisis y planeación presupuestal por parte de la entidad Estado, con la finalidad de cumplir a cabalidad con los fines del mismo” (Valencia Torres, 2016, pág. 22).

## **Capítulo II. Sobre La Nulidad Absoluta Del Contrato Estatal Cómo Negocio Jurídico**

En este aspecto, no resulta desproporcionado pensar que los ordenamientos jurídicos de los Estados civilizados se encarguen de consagrar, por medio de sus respectivas corporaciones legislativas, una serie de prescripciones que se ocupen de definir los parámetros en torno a los cuales los particulares, los servidores públicos y las entidades de derecho público han de ceñir sus actuaciones para la celebración de negocios jurídicos que les generen obligaciones dado su ajuste a los lineamientos constitucional y legamente avalados; este tipo de manifestaciones de voluntad buscan la materialización de actos jurídicos tendientes a la celebración de un contrato que comprometa recíprocamente a las partes allí vinculadas para el cumplimiento de ciertas obligaciones y el acceso a ciertos derechos dada la naturaleza jurídica del negocio bajo estudio.

## ***La Nulidad del Contrato***

De este modo, el legislador colombiano estipuló la Ley 57 de 1887 (Código Civil Colombiano) y el Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio Colombiano), como los estatutos primigenios a la hora de establecer las bases de interpretación, optimización y adecuación de las manifestaciones de voluntad que se encaminen a generar efectos jurídicos en razón de la celebración de contratos que acarreen contraprestaciones conmutativas entre las partes contratantes; pues de la lectura de su contenido se pueden establecer los requisitos esenciales para la celebración de aquellos actos jurídicos, así como la tipología o denominación contractual, los elementos que condicionan la validez de estos actos jurídicos y los criterios por virtud de los cuales se puede solicitar la declaratoria de nulidad de los contratos que no se ajusten a estos parámetros.

Así las cosas, las partes contractuales pueden estar integradas por una o varias personas naturales o jurídicas, al igual que les es reconocido obligarse a dar, hacer o no hacer una cosa determinada (Ley 57, 1887, art. 1495); en concordancia, los negocios jurídicos de las partes contratantes deben atender o respetar unos elementos específicos para su validez, como son la capacidad legal para contratar, la prestación o manifestación del consentimiento libre de vicios, la celebración de un objeto lícito y una causal lícita (Ley 57, 1887, art. 1502), dado que aquellos elementos esenciales permiten constatar que el interés contractual de las partes es armónico con los fines, valores y principios que garantizan la Constitución Política y la Ley.

Además, el artículo 1740 y subsiguientes de la Ley 57 de 1887, al igual que el artículo 899 del Decreto 410 de 1971 contienen las disposiciones normativas que se encargan de regular la nulidad de los negocios jurídicos en el ordenamiento legal colombiano; conforme a lo allí descrito se establece que los contratos deben cumplir con una serie de condicionamientos para

poder generar a plenitud los efectos jurídicos que se esperan de aquellos, en tanto al verse incursos en los supuestos que allí se indican serán nulos, pues los contratos que desconozcan los lineamientos constitucionales y legales necesarios para su validez o los criterios inherentes a su naturaleza, están llamados a no prosperar como fuente de obligaciones aun entre las partes que han decidido celebrar el negocio de que se trate.

Una vez comprendido esto, es prudente acotar que tanto la ley como la jurisprudencia colombiana han configurado dos tipos de nulidades, la primera de ellas es la nulidad absoluta del contrato, la que sea dicho de paso, es la consecuencia jurídica más gravosa para cualquier negocio jurídico en razón a que su ocurrencia saca del ordenamiento jurídico los efectos que pretende o incluso se hayan generado previo a la declaratoria de nulidad, pues su detección comprende una lesión al interés general por la creación de perjuicios a terceros, a la sociedad y al propio Estado colombiano; por su parte, la nulidad relativa refiere a las causales “en las cuales si bien hay trasgresión de la norma, el ordenamiento jurídico permite que la parte afectada con la irregularidad determine si es necesario el restablecimiento” (Londoño Tamayo, 2014, pág. 11).

En este sentido, el artículo 1741 de la Ley 57 de 1887 dispone que la nulidad relativa es todo vicio del contrato que se refiere a la calidad de las personas que ejecutan el contrato, el estado de las personas que lo acuerdan o aquellas causales diferentes a las expresamente consagradas como causales de nulidad absoluta del contrato; motivo por el que los vicios relativos de nulidad versan sobre elementos no esenciales o naturales al contrato, los que no comprenden “sus elementos estructurales sino otros que se podrían llamar accidentales; es evidente que el decreto de nulidad no destruye por entero el contrato sino la parte viciosa, cuestión esta que se desprende del principio de conservación del negocio jurídico” (Vedel, 1980, pág. 412).

Dicho esto, habría que dejarse en claro que el principio de conservación del negocio jurídico no es absoluto de cara a la nulidad relativa del contrato, pues es claro que el aparte normativo anteriormente citado también hace manifiesto que este tipo de nulidad da lugar a la rescisión del acto o contrato; de ahí que las partes contractuales y específicamente la parte que se considere afectada por la ocurrencia del vicio, es la que se encuentra en la potestad de definir si acude a la vía judicial para obtener la declaratoria de nulidad relativa del contrato o si por el contrario opta por ratificar su permanencia en el negocio jurídico pese a este hecho, toda vez que como se ha expresado no toda violación a normas constitucionales y “legales en la celebración del contrato da lugar a que se configure la causal que estamos comentando. Habrá casos, como aquellos en que se presenta la violación de poder, al cual no se le puede aplicar la presente causal” (Palacio, 2010, pág. 195).

De otra parte, las causales de nulidad absoluta del contrato son expresadas en el artículo 1741 del Código Civil colombiano, estos son todos aquellos vicios que atentan contra los requisitos esenciales del contrato, los inherentes a su naturaleza o aquellas causales que sean expresamente determinadas por el legislador colombiano en una norma especial; motivo por el cual las causales de nulidad absoluta son taxativas y su declaratoria por parte del juez competente, genera consecuentemente la cesación de los efectos que habrían de causarse con la celebración del contrato o que habiendo generado los mismos, deben retrotraerse al estado previo a la celebración del acto jurídico y generan las consecuencias de que trata el artículo 1746 de la Ley 57 de 1887 y el artículo “48 de la Ley 80/93, disposiciones que dan a las partes derecho para ser restituidas al mismo o equivalente estado en que se hallarían si no hubiese existido el contrato que ahora se anula” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación N°10498, 1997).

### *La Nulidad Absoluta en la Contratación Estatal*

En este aparte, hemos de referirnos en principio al hecho de que si bien las relaciones contractuales de los particulares se destinan a la obtención de un beneficio personal, no es menos cierto que las interacciones contractuales de las entidades de derecho público también obedecen a este criterio; no obstante, el beneficio al que apunta la celebración de contratos estatales es claramente diferenciable del perseguido por las personas de derecho privado, en tanto los vínculos contractuales contraídos por las entidades regidas por el estatuto general de contratación estatal se encaminan a la satisfacción de una necesidad social, toda vez que los fines, valores, principios, al igual que el propio preámbulo constitucional y demás normas allí descritas, así como las reglamentadas por el legislador colombiano en la Ley, así lo reclaman.

Por ello, es pertinente indicar que las entidades de derecho público que se encuentran señaladas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 son las que se rigen por el estatuto general de contratación estatal, conforme a esto, es propicio remitirnos al artículo 13 de la Ley 80 de 1993 que prescribe aquellas instituciones gubernamentales deben observar las normas consagradas en el Código Civil y en el Código de Comercio colombiano en materia de existencia, validez y nulidad de los contratos o actos jurídicos que pretendan ser materializadas por aquellas entidades, salvo en los asuntos que estuvieran específicamente reglamentados por ese estatuto; ello, para efectos de asegurar que los vínculos contractuales de las entidades estatales se enmarquen dentro de la constitucionalidad y legalidad que se exige de todos los actos jurídicos en Colombia.

De este modo, el ordenamiento jurídico colombiano haya estipulado una serie de normas dirigidas a reprochar el desconocimiento, vulneración o puesta en peligro de los bienes

jurídicamente tutelados a los particulares a través de la contratación estatal; por lo que el texto del artículo 1740 y subsiguientes de la Ley 57 de 1887, al igual que el artículo 899 del Decreto 410 de 1971, disponen los criterios conforme a los cuales ningún acuerdo de voluntades habrá de prosperar en su pretensión de generar efectos jurídicos al carecer de los elementos indispensables para su estructuración, dado el detrimento que aquellos vicios generan sobre el interés general, los derechos de terceros y los intereses de la propia administración pública se encuentran comprometidos con la ocurrencia de aquel evento.

Llegados a este punto, ha de afirmarse que las nulidades en el régimen general de contratación estatal se encuentran establecidas en los artículos 44 y 46 de la Ley 80 de 1993, ya que contienen lo atinente a la nulidad relativa y absoluta de los contratos estatales, no obstante, es necesario acudir a normas de derecho privado que regulan aspectos coyunturales en el tema; dado que, nuestro objeto de estudio se centra en la nulidad absoluta, hemos de remitirnos al artículo 1741 del Código Civil y al artículo 899 del Código de Comercio para decir que la misma puede tener origen en una causa ilícita, un objeto ilícito, un vicio en el consentimiento, así como en la falta de capacidad de una de las partes contratantes o la omisión de algún requisito o formalidad que leyes especiales prescriban para la validez de ciertos actos contractuales, al respecto la Corte Constitucional ha comentado como causales adicionales para la declaratoria de nulidad absoluta las siguientes:

como son: inhabilidad o incompatibilidad por parte del contratista; celebración del contrato contra expresa disposición legal o constitucional; celebración con abuso o desviación de poder; declaratoria de nulidad de los actos administrativos en que se basa el contrato, y celebración del contrato desconociendo los criterios contemplados en el estatuto de contratación, en relación con el tratamiento de ofertas nacionales y

extranjeras, según los artículos 20 y 21 respectivamente (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-709, 2001).

Bajo esta perspectiva, de cara a la nulidad absoluta conviene tratar lo ordenado en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 y lo expuesto en el artículo 1742 de la Ley 57 de 1887, en concordancia con lo reglado en el artículo 45 de la Ley 80 de 1993, pues allí se definen las personas que facultadas por la Ley “podrán demandarlos” (Santofimio Gamboa, 2009, pág. 86); para lo cual es indispensable “volver la mirada a la naturaleza jurídica, o sea, al interés que debe proteger y tener de presente además que ella se funda en la noción de orden público” (Lutzesco, 2010, pág. 241), en consideración a que la nulidad absoluta y relativa del contrato generan efectos distintos, así como provienen de casuales y asuntos diferentes, motivo suficiente para que las partes contratantes, el Ministerio Público o los terceros que demuestren un interés legítimo en el negocio estatal puedan formular esta solicitud ante el juez de lo contencioso administrativo, quien previo a la solicitud formal de las partes podrá optar por efectuar oficiosamente esta declaratoria.

### ***Consecuencias de la Declaratoria de Nulidad Absoluta del Contrato Estatal***

Como se ha venido diciendo, si bien es cierto que el objeto de estudio se ciñe a las prescripciones constitucionales y legales que reglan el funcionamiento de los negocios jurídicos de las entidades públicas que se rigen bajo el estatuto general de contratación estatal; no es menos cierto que se ha señalado y puntualizado en diferentes oportunidades que las normas de derecho privado son las encargadas de especificar las bases de interpretación en materia de validez, nulidad y ejecución de los contratos, por ello es indiscutible que la nulidad absoluta de los contratos estatales dimana en principio del derecho civil y se nutre de lo descrito en la Ley 80

de 1993, así aquella sanción jurídica está “destinada a condenar todo cuando se haya ejecutado contrariando el interés general” (García, 1992, pág. 333).

Por esta razón, la solicitud de las partes contratantes, del Ministerio Público o de los terceros que demuestren un interés legítimo en el negocio estatal, para que el juez de lo contencioso administrativo formule la declaratoria de nulidad (Ley 1437, 2011, art. 141); son esfuerzos procesales de la parte que controvierta los actos administrativos contractuales para hacer valer en su plenitud la integridad del ordenamiento jurídico, como también se entiende de los eventos en que la declaratoria de nulidad provenga de la facultad oficiosa del Juez de lo contencioso administrativo. Resaltando que la lesión de los elementos de la naturaleza o validez del contrato, al igual que la afectación del interés general y el desconocimiento de los requisitos expresamente señalados por el legislador como causal de nulidad absoluta, son una violación a la legalidad, más específicamente “de la norma imperativa que regula la celebración del contrato; fundamento objetivo, que conlleva a que el fin de la nulidad sea el restablecimiento de la legalidad violentada eliminando la situación jurídica irregular, creada por la celebración del contrato” (Thibierge, 2009, págs. 351-352).

Así las cosas, resulta consecuente con la lógica el hecho de que la declaratoria de nulidad absoluta del contrato estatal por parte de los jueces de lo contencioso administrativo, genere una serie de consecuencias jurídicas que trasciendan al mero desconocimiento del acuerdo dispuesto por las partes contratantes; es decir, la única consecuencia de la estimación de un vicio o yerro en la configuración y ejecución de los elementos esenciales, naturales y aquellos otros eventos generadores de esta sanción, no puede ser solamente la sustracción de aquel acuerdo del ordenamiento jurídico, pues es claro que el desconocimiento de estos presupuestos mínimos

generaron perjuicios a terceros, a la sociedad y al propio Estado, por lo que las partes no deben ser beneficiadas con esta simple sanción. De este modo la Corte Constitucional ha expresado:

La declaratoria de nulidad busca devolver las cosas al estado “en que se hallarían si no hubiese existido el contrato nulo... La declaratoria de nulidad es del resorte exclusivo del juez del contrato, y por ende se plasma en una sentencia que hace tránsito a cosa juzgada... La declaratoria de nulidad apunta a regresar las cosas al estado anterior a la celebración del contrato, es decir, efectos “ex tunc” ... La nulidad absoluta puede ser adoptada con posterioridad a la terminación del contrato, por cuanto pretende desaparecer todos los efectos jurídicos producidos (Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión de Tutelas, Sentencia T-387, 2009).

De ahí que debamos acudir a los lineamientos legales y criterios jurisprudenciales que han edificado el listado de consecuencias jurídicas que se desprenden adicionalmente para los contratos que hayan sido declarados absolutamente nulos, una de ellas es el deber designado en el artículo 1746 del Código Civil, según el cual se darán restituciones mutuas entre las partes que pretendían celebrar o efectivamente lograron materializar el negocio jurídico; en tanto aquellas deben retrotraer las actuaciones adelantadas para dejar las cosas como si el contrato nunca se hubiese celebrado, dicho de otro modo, aun cuando se hubiera destruido, modificado, entregado, usado o dispuesto de un bien mueble o inmueble, al igual que ejecutado una obra o labor específica, es inexorable tomar todas las acciones para dejar las cosas en su estado original.

Dicho esto, debe puntualizarse que el intento de las partes contractuales por obedecer el mandato del juez contencioso administrativo para dejar las cosas en su estado original debe ser posible, pues es claro que dependiendo del objeto negocial se podrá o no cumplir con esta orden; toda vez que, es imposible pretender que algunos bienes que ya se encontraren usados para el fin

para el cual fueron destinados se puedan recuperar en las plenas condiciones en que fueron adquiridos, así como resultaría descabellado pensar que la prestación de ciertos servicios puedan ser retrocedidos en el tiempo como para hacer plausible su no ejecución o prestación; de manera tal que en este tipo de eventos cada una de las partes contractuales deberá asumir patrimonialmente la compensación de los bienes o servicios que sean de imposible recuperación dada la pérdida de las especies, su deterioro, los intereses y frutos que de aquellos hayan surgido y el abono de las mejoras necesarias o útiles, conforme se indica en el inciso segundo del artículo 1746 de la Ley 57 de 1887.

Sumado a esto, en lo que al Estatuto General de Contratación Estatal refiere, las consecuencias de la nulidad absoluta del contrato estatal se ven reflejadas en la consideración de la inexistencia del negocio jurídico y la imposibilidad de que este genere los efectos legales esperados del mismo (Ley 80, 1993, art. 44); de la misma forma, se ha de poner de manifiesto que la nulidad relativa del contrato afecta la parte del contrato que se encuentra viciada, por lo que la misma sólo deja sin efectos a aquella, pese a que esta puede ser ratificada por las partes o por el transcurso de dos años contados a partir de la ocurrencia del hecho generador de la nulidad (Ley 80, 1993, art. 46 y 47).

No obstante, la declaratorio de nulidad absoluta o relativa del contrato no siempre tira al traste la totalidad de efectos jurídicos del contrato en cuestión puesto que, en un contrato de ejecución sucesiva no permite obviar el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria de la nulidad (Ley 80, 1993, art. 48); en igual sentido, el reconocimiento y pago de las prestaciones en los contratos que han sido declarados nulos por cuenta de la determinación del objeto o causa ilícita, se debe hacer efectivo de manera

proporcional al monto del beneficio que se hubiera determinado y efectivamente hubiera sido materializado en favor de la entidad contratante (Ley 80, 1993, art. 48).

### **Capítulo III. La Violación Del Principio De Planeación Como Causal Absoluta De Nulidad**

#### **Del Contrato Estatal**

Dando un vistazo a los lineamientos impartidos por el legislador colombiano para la gestión de los procedimientos para la adquisición de bienes y servicios por medio de los cuales se habrán de suplir las necesidades del interés general y de las propias entidades de derecho público, se puede evidenciar que si bien el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 se remite a listar una serie de premisas en razón de las cuales las entidades que se rigen bajo el estatuto general de contratación estatal, para cumplir con los criterios de optimización del ordenamiento jurídico sentados por el principio de economía; no es menos cierto que en su numeral 7 dispone las bases de interpretación para la implementación del principio de planeación como una base estructurante y sin la cual no se puede dar a plenitud la celebración de contratos estatales, ello con fundamento en que el principio de planeación:

Es una manifestación del principio de economía que rige los contratos de la administración, en la medida en que el cabal cumplimiento garantiza que la ejecución del futuro contrato, en las condiciones razonablemente previsibles, se adelantará sin tropiezos, dentro de los plazos y especificaciones acordados, puesto que la correcta planeación allana el camino para evitar las múltiples dificultades que se puedan presentar alrededor de las relaciones contractuales de las entidades estatales (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Expediente N°110003-15-000-2011-01127-00, 2011).

Dado que se puede observar con claridad como la determinación de la conveniencia o inconveniencia de un objeto contractual, depende del análisis del sector, de los estudios previos y de todas aquellas evaluaciones que con antelación a la celebración del contrato, se hagan necesarias para establecer la viabilidad del asunto que se pretende atender; lo anterior, con el fin de que se puedan obtener las autorizaciones para la celebración del vínculo contractual y la consecuente aprobación de los recursos públicos, operativos, técnicos, tecnológicos y humanos que se requieran para el cumplimiento del fin institucional, toda vez que la planeación “es la selección y relación de hechos, así como la formulación y uso de suposiciones respecto al futuro en la visualización y formulación de las actividades propuestas que se cree sean necesarias para alcanzar los resultados esperados” (Terry & Franklin, 2003, pág. 21).

***El Principio de Planeación cómo eje Fundante de la Actividad Contractual:***

Esto es así porque previo al inicio de cualquier actuación administrativa resulta impostergable esclarecer los resultados que se pretenden alcanzar, lo que desde luego comprende tanto las condiciones vigentes al momento de la planeación del contrato, así como en curso del vínculo contractual y las que eventualmente resulten estimables como de probable ocurrencia y que puedan afectar la consecución del objeto; de esta manera, es que habrán de evitarse riesgos adicionales, el desperdicio de esfuerzos y recursos, al igual que la improvisación de la administración pública, por ello, la planeación precede a las demás “etapas del proceso administrativo, ya que planear implica hacer la elección de las decisiones más adecuadas acerca de lo que se habrá de realizar en el futuro. La planeación establece las bases para determinar el elemento riesgo y minimizarlo” (García G. , 2006, pág. 01).

En este sentido, la estricta observancia y previsión de las contingencias que se pueden presentar en curso del vínculo contractual o inclusive con posterioridad al mismo, es un aspecto fundamental para el cumplimiento de los fines, valores y principios estatales, dado que la actividad administrativa no debe enfocarse en la simple adquisición de bienes y servicios o en la ejecución de obras públicas que, una vez prestado el servicio, adquirido el bien o ejecutada la obra, aquellas actividades o bienes queden librados a su desaparición, desuso o pérdida como consecuencia de una decisión pública que no haya precavido circunstancias que dentro del plano de la ciencia, la tecnología o inclusive la costumbre eran contempladas como plausibles y por tanto mitigables o evitables.

Criterios estos que solamente podrán ser atendidos conforme a la planificación adecuada de las actividades estatales que deban ser contratadas con proponentes que colaboren con la administración pública, pues es claro que una ejecución improvisada de un objeto contractual puede causar un detrimento para el interés general, para la propia administración pública y en igual medida para el proponente que se vincule a cumplir con dicha obligación; es así que la comprensión del principio de planeación en materia contractual y del Estado se hace extensivo, no sólo a la fase previa o de evaluación de la forma y condiciones bajo los cuales se ha de desplegar el servicio, la adquisición del bien o la ejecución de la obra, sino que a todos aquellos aspectos que eran previsibles conforme a la actividad que se está valorando, motivo suficiente para que se pueda afirmar que:

La planificación que debe de existir en un contrato enmarcada tanto en la etapa pre contractual, como en el ejecución de la misma se debe tener en cuenta todas y cada una de las planes de contingencias, imprevistos e incluso los agentes externos que pueden retrasar el fin del mismo, en donde se plasme los planes o las posibles

soluciones que se puedan entrar a desarrollar si estos aspectos que no se encuentran determinados se llegaran a presentar, y que para los mismos se pueda tener una reacción inmediata que hace que ese perfecto engranaje entre la etapa pre contractual y la ejecución del contrato pueda llegar al fin para el que fue contratado (Arenas Guiral & Arango Lozada, 2020, pág. 17).

***Los Estudios y Documentos Previos cómo Parte Estructural del Objeto del Contrato:***

El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 que fuera modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, así como lo dispuesto en los artículos 2.2.1.2.1.5.1 y 2.2.1.2.2.1.7 del Decreto 1082 de 2015, se encargan de estatuir el deber de elaborar los estudios previos, diseños y proyectos que una vez plasmados en los pliegos de condiciones, permitan establecer con claridad la conveniencia y viabilidad del objeto contractual; de modo que la obligación estatal de planear con certeza, eficiencia y eficacia todas aquellas actuaciones que pretendan generar una carga para el erario y la subyacente adquisición de un nexo contractual entre una entidad estatal y una persona de derecho privado o público que se encargue de aprovisionar un bien o servicio que cubra un requerimiento de la sociedad.

Dicho lo precedente, se muestra apropiado afirmar que el principio de planeación en materia contractual es un elemento fundante y estructural de las actuaciones de la administración pública, en tanto a partir de la correcta aplicación de este es que se da una racionalización del gasto público; debiendo estar por tanto “precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica y el impacto social. Es así como debe existir una sólida justificación del gasto con el objeto de optimizar el manejo de los recursos estatales” (Rúa Flechas, Arbeláez Restrepo, & Castro Beltrán, 2019, pág. 109).

De otro lado, es preciso indicar que el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007 reclama la publicación de proyectos de pliegos de condiciones y estudios previos, los que pudiendo o no contar con la disponibilidad presupuestal conforme a lo puntualizado por el párrafo que adiciona el artículo 6 de la Ley 1882 de 2018, apuntan en todo caso a que el público en general pueda acceder a la información necesaria para dimensionar el objeto contractual y la forma como se debe estructurar la propuesta de un oferente para el cumplimiento del mismo, lo que a su vez les permitirá a los interesados formular observaciones a su contenido y notar si la necesidad social que se pretende cubrir cuenta o no con unos parámetros técnicos, logísticos y de diseño mínimos, suficientes y necesarios para su ejecución.

De otra parte, el artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012 que se encarga de desarrollar parte de lo descrito por el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, establece que los estudios y documentos previos deben abarcar unos presupuestos mínimos para el desarrollo y concreción del proyecto de pliego de condiciones o del contrato; dentro de otros aspectos allí puntualizados, encontramos que los estudios o documentos previos deben contener: i) la descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer, ii) el objeto a contratar, acompañado de sus respectivas especificaciones, iii) la modalidad de selección del contratista y finalmente iv) el valor estimado del contrato, entendiendo por tal la exposición de las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen, por lo que:

Dichos estudios previos se constituyen en los requisitos legales que reflejarán la causa del contrato estatal, pues además de demostrar el cumplimiento del deber legal de una continua y eficiente prestación de un servicio público (...) deberán establecer la conveniencia y la necesidad de la contratación y todos los elementos preparatorios de la

misma, dando a conocer de esta manera el motivo que induce a una entidad estatal determinada a celebrar un contrato (Expósito Vélez, 2013, pág. 123 y 124).

Todos estos condicionamientos afinan la idea de que los procesos de contratación requieren serios estudios de mercado, financieros, técnicos, ambientales y de toda índole aplicable al caso concreto, pues tales precisiones apuntan no sólo a la consolidación precontractual de un documento que en apariencia puedan soportar la necesidad, viabilidad y probable ejecución del objeto contractual; sino que las mismas afianzan la idoneidad y efectivo cumplimiento del objeto negocial en desarrollo de la fase contractual, así como la eventual permanencia en el tiempo o cabal verificación de la idoneidad de la obra, servicio o bienes que se hayan suministrado, prestado o que sean apreciables en la fase postcontractual del mismo.

Por su parte, el artículo 2.2.3 del Decreto 734 de 2012, así como lo dispuesto en los artículos 2.2.1.2.1.5.1 y 2.2.1.2.2.1.7 del Decreto 1082 de 2015, se ocupan de la obligación de elaborar estudios previos como también disponen el contenido mínimo del pliego de condiciones, como quiera que es claro el deber de las entidades que se rigen bajo el estatuto general de contratación pública, tendiente a detallar y elaborar adecuadamente los documentos precontractuales, para lo cual habrán de describir técnicamente el bien o servicio que se ha de contratar (Decreto 734, 2012, num. 1); lo que, como se ha dicho, redundará en postular al principio de planeación como un criterio de interpretación y optimización del ordenamiento jurídico que se encuentra inexcusablemente implícito en la fase previa, contractual y postcontractual de las gestiones públicas que se dirijan a la satisfacción de una necesidad social mediante la celebración de un vínculo contractual.

Arribando a la conclusión de que el principio de planeación se encuentra ligado inexpugnablemente a todas y cada una de las fases del contrato, así como a la observación del

lleno de los requisitos legales que el legislador haya dispuesto para los documentos del contrato, así como para los elementos esenciales, naturales y accidentales del contrato estatal; pues este componente es la razón del proceder de la administración pública, en tanto la entidad que busca la satisfacción de una necesidad a partir de la especificación de una obra, servicio o bien como el resultado finalmente esperado de la actividad contractual, lo hace como consecuencia de la individualización de una necesidad institucional o social; lo que conlleva a su vez perfilar presupuestal, técnica y logísticamente la forma como los proponentes y finalmente el contratista habrán de dar por cumplida con la labor para la cual fueron vinculados con la entidad pública.

***El Principio de Planeación como Causal de Nulidad Absoluta del Contrato Estatal:***

Ahora bien, se ha de poner de presente que si bien el principio de planeación no se encuentra expresamente dispuesto en el Estatuto General de contratación Estatal, ni en las normas que lo adicionan, modifican o reglamentan como una causal de nulidad absoluta o relativa del contrato, lo cierto es que los desarrollos jurisprudenciales y doctrinales que ya se han enunciado permiten establecer que el desconocimiento del mismo puede dar lugar a la nulidad del contrato; sea que la misma se muestre como absoluta o como relativa, pues ya se ha dejado ver que dependiendo del elemento del contrato que se encuentre viciado o afectado por la causal de nulidad, la misma será la que determine en cada caso particular si la consecuencia de su acaecimiento es la nulidad absoluta o relativa del contrato, como se verá a continuación.

Esto al tomar en consideración que, la ausencia de planeación redundará en la lesión del interés general, con serias y notables consecuencias para el cumplimiento de los fines estatales, al imposibilitarse la efectividad de los derechos de las partes contractuales y el cumplimiento de los objetos contractuales pactados; al generar la interrupción y cesación total o parcial de los

efectos esperados de estos procesos, lo que redundaría en el detrimento del patrimonio público que en última instancia es el que siempre se encuentra involucrado en todo contrato estatal, por lo cual se insiste en que el desconocimiento de las prescripciones o condiciones aplicables del principio de planeación a los procesos contractuales del Estado, así como el reclamo de que estos parámetros sean atendidos en la totalidad de las etapas de estos procesos al “exigirle perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos a través de los negocios estatales” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Expediente N°22464, 2012), redundan en la satisfacción del interés general.

Eventos estos que en sede judicial deben ser sancionados con severidad, ya que la pérdida de recursos patrimoniales, temporales y operacionales que se dan como consecuencia de la fallida pretensión de la adquisición de un vínculo contractual por su falta de planeación se muestra inclusive como un asunto que atenta contra la propia integridad del ordenamiento jurídico, con fundamento en lo cual:

el contrato celebrado con vulneración del principio de planeación no discurre los elementos de la legalidad, lo que quiere decir que la actividad contractual es ilícita, ya que, se celebró con inobservancia de las normas contractuales. Por tanto, se vulnera el interés general, la eficacia, la eficiencia y la economía administrativa, abriendo la posibilidad jurídica de declarar nulo el contrato... Por lo anterior, la nulidad absoluta es un mecanismo eficaz para dirimir las irregularidades contractuales de la manera más eficaz, velando siempre por el interés de la comunidad que los contratos sean acordes con las normas (Jauregui Filippo, Camacho Villamizar, & Peñaranda Blanco, 2018, pág. 21 y 22).

Como consecuencia de ello, se puede afirmar que el desconocimiento, aplicación deficiente o errónea del principio de planeación conlleva a la nulidad absoluta del contrato; toda vez que las pautas a tener en cuenta para la precisión de las características técnicas y uniformes de los bienes que han de ser adquiridos, al igual que las especificaciones de los servicios que han de ser obtenidos y de las características técnicas que deben cumplir las obras públicas para satisfacer una necesidad del conglomerado social, son en todo caso los pilares sobre los cuales se sostiene desde un inicio la motivación y ejecución del vínculo contractual, por lo que la planeación improvisada no arroja conclusiones diferentes a que son:

i) situaciones que desde el momento de la celebración del negocio jurídico evidencian que el objeto contractual no podrá ejecutarse, ii) situaciones que desde el momento de la celebración del negocio jurídico evidencian que la ejecución del contrato va a depender de circunstancias indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros, iii) situaciones que desde el momento de la celebración del negocio jurídico evidencian que los tiempos de ejecución no podrán cumplirse y por ende habrá de sobrevenir el consiguiente detrimento patrimonial de la entidad (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Expediente N°51.489, 2015).

Todas estas observaciones sobre los apartados normativos que se consideran más relevantes en lo que al afianzamiento del principio de planeación como un eje fundante de la actuación administrativa en materia contractual refiere, así como la comprensión de todas y cada una de las exigencias que se desprenden para las instituciones de derecho público e inclusive para los propios proponentes; constituyen sin lugar a dudas un marco jurídico catalogable como requisito de la actividad contractual, por los presupuestos designados por el legislador colombiano para la racionalización, organización y coherencia de las “decisiones contractuales,

hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del Estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación N°49.847, 2016).

#### **Capítulo IV. Posiciones de la Sección Tercera y la Sección Cuarta del Consejo de Estado, al igual que de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia frente a la nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito de cara al principio de planeación**

Llegados a este punto, se pone de presente que existen dos posturas contrarias al interior del Consejo de Estado frente a la perfilación del desconocimiento, transgresión o violación del principio de planeación como una causal de nulidad del contrato estatal por objeto ilícito, concretamente entre la Sección Tercera y la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo; pues la primera se torna a favor de esta posición y la segunda se opone a la misma, como se procederá a explicar a continuación.

##### ***Sección Tercera del Consejo de Estado***

En lo que corresponde a la Sección Tercera del Consejo de Estado, se puede decir que la misma fue la autora de la tesis de que la transgresión del principio de planeación y por contera de sus implicaciones, daba lugar a la nulidad absoluta del contrato estatal; con fundamento en que, este principio rector se encuentra estrechamente relacionado con otro principio de la función pública y de la contratación estatal, tales como la transparencia y el de economía los cuales “depende en buena medida de que en ella se cumpla con los deberes de planeación y de selección

objetiva” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia N°27315, 2013).

Esto tiene su sustento, en la propia jurisprudencia de la sala, por cuanto de vieja data se tenía que la falta de planeación de los procesos contractuales del Estado, ataca de forma directa e indiscutible el interés general, lo que genera “consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Expediente N°14287, 2006).

Consecuente con ello, se puede decir que el principio de planeación busca que las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Estatal, así como los proponentes o contratistas que pretendan vincularse a los procesos negociales adelantados por entidades públicas, actúen de forma cauta, responsable y minuciosa a la hora determinar la viabilidad de un objeto contractual para las primeras y optar por postularse a la ejecución del mismo en el caso de las segundas; atendiendo a que “Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Expediente N°14287, 2006).

Coincidiendo con esto, la sección cita a Santofimio Gamboa para referenciar que el principio de planeación irradia los diferentes aspectos y fases del proceso de contratación estatal, como también el mismo reclama su propias garantías, requisitos o condiciones para asegurar la viabilidad y eficiencia de los procesos contractuales del Estado; por cuento el mismo aduce que “la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a dudas un

precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual” (Santofimio Gamboa, 2009).

Adicional a ello, se resalta el hecho de que el principio de planeación se encuentra estrechamente relacionado con el principio de legalidad, lo que de suyo apareja que deba ser observado, atendido y debidamente aplicado en la medida que, obviar sus pautas o condiciones podría degenerar en el desconocimiento de una obligación expresamente definida por el legislador colombiano; en este sentido, se recuerda que si bien el principio de planeación no se encuentra específicamente definido por el legislador colombiano como un principio rector de la contratación pública, no es menos cierto que por la forma como este interactúa con los demás principios, se pone de manifiesto que el mismo apareja todos los lineamientos exigidos a los demás criterios de optimización, visto que los presupuestos para racionalizar, organizar y hacer coherentes las “decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado” (Santofimio Gamboa, 2009).

Así las cosas, es menester poner de presente que el principio de planeación no sólo se exige o aplica al conjunto de actividades o comportamientos que la entidad contratante debe desplegar en la fase precontractual, contractual y postcontractual, sino que el mismo también es predicable respecto de las actuaciones de los contratistas y proponentes; ya que, como se ha dicho, estos tienen el deber de contribuir a la correcta planeación de los procesos contractuales, al menos desde la oportunidad con que estos cuentan para pronunciarse y realizar observaciones a la documentación precontractual al momento de vincularse a la invitación pública o los procesos de licitación, de dónde se les puede exigir:

el deber de planeación también abarca a estos colaboradores de la administración puesto que no sólo tienen el deber de ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planeación que adviertan para que sean subsanadas sino que además deben abstenerse de participar en la celebración de contratos en los que desde entonces ya se evidencie que, por fallas en su planeación, el objeto contractual no podrá ejecutarse (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia N°27315, 2013).

De ahí que, estos no puedan optar por vincularse a procesos contractuales sobre los cuáles han determinado la inviabilidad de la ejecución o la falta de planeación del mismo, para eventualmente solicitar o excusar el incumplimiento de sus obligaciones contractuales en dichos aspectos; toda vez que, esto se mostraría como un acto de mala fe que, se encuentra proscrito en cualquier tipo de actuación jurídica indistintamente de que la misma se observe en el sector público o en el sector privado, por cuanto las acciones de los contratistas deben poner en evidencia que han actuado con honestidad y lealtad, sin que de ello se pueda predicar un comportamiento estratégico tendiente a aprovechar yerros o faltas de previsión de su contraparte, visto que tratar de eludir este principio “comporta una transgresión al orden legal que conduce a la nulidad absoluta del contrato por ilicitud del objeto porque de acuerdo con el derecho común esto es lo que se configura en todo acto que contraviene al derecho público” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia N°27315, 2013).

#### ***Sección Cuarta del Consejo de Estado***

Ahora bien, se dirá que la Sección cuarta del Consejo de Estado no desconoce que “La planeación es uno de los principios básicos de la administración” (Consejo de Estado, Sala de lo

Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia N°01919-00(AC), 2014); pues, en la medida que las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Estatal, desplieguen los comportamientos necesarios para asegurar que se han tomado todas las medidas necesarias para evaluar, diseñar y ejecutar en la mejor medida las pautas propias para el logro de un objeto contractual, ello se alinea con los principios propios de la función pública.

Bajo esta comprensión, el adecuado dimensionamiento de la planeación como una herramienta de gestión de los intereses del conglomerado social, así como una estrategia y criterio orientador de la actividad pública, es la que dará cuenta del ejercicio responsable de la actividad contractual; toda vez que, está “encaminada a lograr el uso eficiente de los recursos y permite cumplir los fines del Estado de una manera oportuna y adecuada” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia N°01919-00(AC), 2014).

De allí que, este principio rector y axiomático del régimen de contratación estatal se muestre como una garantía del cumplimiento de los demás principios que optimizan el ordenamiento jurídico; en vista de que, en tanto las entidades de derecho público como los contratistas aparejen sus comportamientos a estructurar su marco de acción de forma que se haga más afectivo el uso del recurso público, así como el cumplimiento de las obligaciones trazadas como consecuencia de las cláusulas del negocio, se podrá satisfacer en mayor medida las necesidades institucionales y sociales, por cuanto se “salvaguarda importantes principios como: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de la función administrativa” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia N°01919-00(AC), 2014).

Al mismo tiempo, esta Sección reconoce que el principio de planeación también se predica, espera y afecta los comportamientos y actividades de los contratistas, en vista de que les

asiste “el deber de planificar las acciones y gestiones necesarias para cumplir cabalmente sus prestaciones” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia N°01919-00(AC), 2014); mismas que no pueden ser excusadas por la falta de planeación de la entidad pública, en tanto que el contratista cuenta con una fase u oportunidad previa a la adjudicación del negocio jurídico, en la que el ordenamiento jurídico le ofrece la oportunidad de hacer salvedades, observaciones o solicitar correcciones respecto a las discordancias o falta de previsiones que se hayan detectado en los deberes contractuales de la entidad contratante.

Lo que llevó a considerar que, “por tratarse de la sanción más grave que se puede imponer a los contratos, la nulidad absoluta sólo puede declararse por las causales expresamente definidas en la ley” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia N°01919-00(AC), 2014); por cuanto asume que extender los efectos de la nulidad absoluta del contrato a una causal que no ha sido expresamente definida por el legislador, se está confiriendo un espacio discrecional que atenta contra la integridad del ordenamiento jurídico, al posibilitar un escenario para la eventual creación de causales de nulidad discrecional.

De dónde se infiere que, “para determinar la licitud o ilicitud del objeto se debe examinar si las prestaciones pactadas en el contrato, esto es, el objeto del contrato, atentan contra el ordenamiento jurídico o las buenas costumbres” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia N°01919-00(AC), 2014); en tanto que, si estas cláusulas no afectan directamente estos elementos de juicio, los yerros que se presenten en la fase precontractual no podrían ser considerados como un criterio que funde la nulidad del contrato. Pues, pese a la indeterminación del concepto de objeto ilícito, “no por eso le confiere al juez del contrato discrecionalidad para decir cuándo hay y cuándo no hay objeto ilícito” (Consejo

de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia N°01919-00(AC), 2014).

Continuando con este razonamiento, la Sección Cuarta del Consejo de Estado asume la postura interpretativa tendiente a demostrar que la vulneración del principio de planeación en la fase precontractual del negocio jurídico, no puede dar lugar a la nulidad del contrato por cuenta de incurrir en la causal del derecho común de configurar objeto ilícito; ya que, consideran que esta causal sólo puede tener lugar como consecuencia de la ilicitud que revista el contenido de las cláusulas estipuladas en el contrato estatal, al estimar que el “objeto ilícito alude muy particularmente a las mutuas prestaciones que las partes acordaron, prestaciones que devienen ilícitas porque estaba prohibido que se pacten o porque se pactaron para facilitar la violación de otras normas o para perjudicar a terceros” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia N°01919-00(AC), 2014).

De allí que, en la sentencia de tutela por medio de la cual la Sección Cuarta reprocha el criterio sentado por la Sección Tercera, sostenga que “la violación del principio de planeación, por una parte, no es una causal autónoma o directa de nulidad del contrato y, por otra, no encaja en la configuración de un verdadero caso de objeto ilícito” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia N°01919-00(AC), 2014); en tanto que, es incuestionable que en la Ley 80 de 1993, en la Ley 57 de 1887 y en el Decreto 410 de 1971, no se contempla que la violación al principio de planeación sea una causal de nulidad absoluta o relativa del contrato, sumado a que, esta transgresión no se muestra, al menos en principio, como una forma de contrariar una prohibición legal, el ordenamiento jurídico o las buenas costumbres.

De dónde concluye que, la nulidad del contrato estatal como consecuencia de la vulneración del principio de planeación, no se configure *per se* cómo una como una causal

automática de cesación de los efectos del contrato estatal, bajo la idea de que, si se asume que la nulidad del contrato puede provenir del objeto ilícito del negocio, en razón de la falta de planeación, siempre procedería la existencia de conductas jurídicamente reprochables (delitos), como quiera que “la celebración de contratos de objeto ilícito va de la mano de la comisión de los delitos de prevaricato y abuso de función de parte de los servidores públicos que intervinieron en la celebración del contrato viciado de nulidad” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia N°01919-00(AC), 2014).

### ***Criterio para desvirtuar la postura de la Sección Cuarta del Consejo de Estado***

De esta forma, puede decirse que si bien la postura de la sección cuarta tiene un adecuado sustento y la misma puede ser considerada como válida, lo cierto es que se contradice en su propia conclusión, pues aun cuando afirma que la violación o desconocimiento del principio de planeación no puede ser considerada como una causal de nulidad del contrato estatal, por cuanto la misma no está contemplada taxativamente para el efecto; al mismo tiempo aduce que, bajo ciertas circunstancias puede llegar a dar lugar a la nulidad del contrato, como sería el caso en que “al pactar las cláusulas estas resultan ilícitas y si dicha ilicitud vendría a ser la consecuencia del desconocimiento del principio de planeamiento” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia N°01919-00(AC), 2014).

En este orden de ideas, la postura de la Sección Cuarta cae por su propio peso, en razón a que, si admite que las cláusulas del contrato pueden llegar a tornarse ilícitas como consecuencia de una inadecuada planeación, por cuanto se afecta implícitamente una prohibición legal, se da el desconocimiento del ordenamiento jurídico o de las buenas costumbres; ello seguiría siendo una consecuencia de la falta de gestión de los estudios previos, financieros, técnicos y logísticos o

ante la falta de comprensión de cualquiera de las previsiones que se debieran tomar frente a la definición de la modalidad o tipología contractual, al igual que sobre los pormenores en la fase de ejecución, lo que en todo caso se afianzaría con lo sostenido por la Sección Tercera que da cuenta de que la ausencia de planeación en la fase precontractual puede redundar en la nulidad absoluta del contrato.

### ***Posición de la Sala Penal frente al Principio de Planeación en la Contratación Estatal***

Visto lo expuesto hasta este punto, se puede acudir a lo expresado por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, pues en lo correspondiente a la determinación de responsabilidad penal de servidores públicos por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, así como otras conductas punibles relacionadas con la contratación estatal, dicha sala acogió lo preceptuado por la Sala Tercera del Consejo de Estado; ello, como quiera que establece la falta de planeación en la celebración de los contratos estatales puede dar lugar a responsabilidad penal, en la medida que se atenta contra la integridad del ordenamiento jurídico y los bienes jurídicamente tutelados por el esquema punitivo, atendiendo a que la planeación persigue que el Estado garantice “la escogencia de sus colaboradores -contratistas- y que la tramitación, celebración y liquidación de los contratos, en ningún caso puede ser producto de la improvisación, sino del uso óptimo, diligente y coordinado de aquella herramienta para la gestión contractual” (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP968-2024, 2024).

Razón suficiente para enfatizar que, la celebración de los procesos contractuales no puede, ni debe ser el resultado del azar, como tampoco puede provenir de comportamientos arbitrarios o netamente discrecionales del ordenador del gasto, en tanto la contratación estatal se trata de un procedimiento estrictamente reglamentado en lo atinente “a su planeación, proyección

y ejecución orientado a impedir la dilapidación del erario y el desgaste administrativo y presupuestal que implica el verse compelido a afrontar nuevos procesos contractuales, eventuales litigios contenciosos, e investigaciones penales, disciplinarias y fiscales” (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP968-2024, 2024).

Así mismo, se insiste en que el principio de planeación guarda una estrecha relación con el principio de legalidad de los procesos contractuales, debido a que la inobservancia, desconocimiento o transgresión del primero “ataca la esencia misma del interés general y su vulneración puede conllevar en materia administrativa a la nulidad absoluta del contrato estatal por objeto ilícito” (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP968-2024, 2024); situación que redundaría en el reconocimiento de que, la indebida planeación de un proceso contractual, sea que se observe en su fase precontractual, contractual y postcontractual puede dar lugar a la declaratoria de nulidad absoluta de lo actuado. Tanto es así que, recuerdan el deber de aplicar el denominado Test de Planeación que, consiste en observar lineamientos claros, precisos y concretos, en aras de determinar con anticipación si:

(i) el objeto contractual no podrá ejecutarse; (ii) la ejecución del contrato dependerá de circunstancias indefinidas, inciertas o dependientes de decisiones de terceros; (iii) el plazo para la ejecución del contrato es insuficiente; o (iv) la ejecución del objeto contractual será más onerosa, con lo cual sobreviene el consiguiente detrimento patrimonial de la entidad (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP968-2024, 2024).

Todo esto cobra sentido si se asume que, la afectación al principio de planeación puede hacerse evidente desde la fase precontractual o en la propia adjudicación del contrato, ya que se hace notorio y evidente que no será posible cumplir con el objeto contractual, dado que “su

posterior ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros, o que los tiempos de realización acordados ineluctablemente no se cumplirán y, por contera, habrá de sobrevenir el consiguiente detrimento patrimonial estatal” (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP968-2024, 2024); lo que resulta en proceder institucionales o de los servidores públicos que atentan contra la integridad del ordenamiento jurídico, por desconocer el conjunto de fines, valores y principios que reglan la contratación estatal.

Lo anterior, en vista de que proceder a la celebración de un contrato sin la adecuada planeación o materialización de los estudios previos y de todo tipo que correspondan para determinar la viabilidad del proceso contractual, se defraudan los intereses de la ciudadanía respecto a los servidores públicos y contratistas; lesionando derechos, desconociendo deberes y vulnerando bienes jurídicamente tutelados que dan lugar a la responsabilidad penal de los implicados, máxime si se trata de la conducta típica, antijurídica y culpable de contrato sin cumplimiento de requisitos legales (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP968-2024, 2024).

## **Capítulo V. Medios De Control De Los Actos Administrativos A Través De Los Cuales Se Puede Solicitar La Nulidad Absoluta Del Contrato En La Fase Precontractual, Contractual Y Poscontractual**

En este tópico, sea lo primero decir que no existe, al menos en lo que a la opinión de los autores respecta, mayores dificultades sobre la determinación del medio de control de los actos administrativos que conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ha de aplicarse en las controversias que pretendan declarar la nulidad absoluta

del contrato estatal; en vista de que la acción de controversias contractuales contenida en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 es la que se adapta en mejor predilección a los intereses de las entidades y contratistas que quieran reclamar los desequilibrios o afectaciones económicas que se desprendan de las actividades, bienes u obras derivadas de la actividad contractual.

Así las cosas, debemos remitirnos a las posiciones encontradas que han surgido al interior de las secciones tercera y cuarta de la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, ya que las mismas difieren diametralmente sobre los efectos que han de ser conferidos por el juzgador de instancia al momento de declarar vicios en el objeto del contrato estatal por violación al principio de planeación y la consecutiva nulidad de este; dado que la sección tercera de cuenta de las consideraciones del Consejero Santofimio Gamboa ha variado la postura que tradicionalmente ha sido aplicada por el Consejo de Estado en la materia, esto, al puntualizar que las características propias del principio de planeación generan incidencia directa e innegable sobre el orden público y por ende acarrear la sanción más drástica que se pueda imponer en el particular, en términos de dicha corporación:

Las nulidades absolutas son sanciones que prevé la ley para aquellos negocios jurídicos que contravienen, entre otros, el orden público y las normas imperativas.

Significa lo anterior que las nulidades absolutas protegen intereses generales y es por esta razón que no pueden sanearse por ratificación de las partes y que las facultades del juez se incrementan pues las puede decretar oficiosamente (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Expediente N°16326, 2011).

De esta forma, los vicios en el objeto del contrato estatal devenidos de la violación del principio de planeación son tan gravosas y relevantes para la administración pública que las

mismas se transforman en una causal que hace procedente la facultad extraordinaria y discrecional de los operadores judiciales para proceder en forma oficiosa a su decreto; ya que al considerar que el principio de planeación es un mandato de optimización del ordenamiento jurídico que tiene soporte no sólo legal, sino también de carácter constitucional y que el mismo se afina en los fines que persigue la propia administración pública, al advertirse esta causal de nulidad absoluta del contrato “es poder-deber del juez el decreto oficioso de ella porque se lo impone el control de legalidad que el ordenamiento le manda en aras de la protección del interés general que envuelve la defensa del orden público y las normas imperativas” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Expediente N°18118, 2011).

En concordancia Santofimio Gamboa alude al hecho de que la planeación, dimensionada a la luz de la totalidad de sus exigencias, se muestra como un marco jurídico invaluable que se constituye en un requisito indispensable para la actividad contractual, ya que vuelcan los esfuerzos institucionales hacia la eficiencia y eficacia de la gestión que se desprende de las áreas de contratación de las entidades públicas; toda vez que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las “decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado” (Santofimio Gamboa, 2009).

Es así que la sección tercera del Consejo de Estado en el Expediente N°22.464 de 2012 consolida la postura de que el principio de planeación es un criterio de interpretación que irradia toda la actividad contractual del Estado, y por ende se encuentra estrictamente vinculado a la legalidad y validez de los negocios jurídicos que se celebren con ocasión de la satisfacción del

interés general; al procurar por incorporar “en 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” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Expediente N°22464, 2012).

Por esta razón la consecuencia que debe ser predicable de las violaciones al principio de planeación es la nulidad absoluta del contrato por el acaecimiento de un objeto ilícito que en todo caso se dirige a la lesión del interés general y el propio orden público, por lo que la transgresión de este principio se torna en una causal insubsanable del contrato estatal, y por ende desprovista de cualquier tratamiento benéfico o menos gravoso para los casos en que se ha determinado la actuación de mala fe del contratista o de la entidad contratante; de manera que sólo se puede aplicar “la más grave sanción que se pueda imponer a los negocios jurídicos por cuanto hace desaparecer sus efectos al buscar devolver las cosas al estado en el que se encontraban con anterioridad a la suscripción del contrato” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Expediente N°17.767, 2011).

De otro lado, hemos de acudir a la postura de la sección cuarta de la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado que se apoya en planteamientos previos de la propia corporación para desestimar la pretensión de la sección tercera que promueve la observancia del principio de planeación como una causal de nulidad absoluta del contrato; en tanto, si bien reconoce el desarrollo jurisprudencial y la trascendencia de dicho criterio de interpretación en las actividades y controversias que se suscitan al interior del estatuto general de contratación estatal, no deja de desestimar sus efectos vinculantes para ocasionar la nulidad absoluta del contrato, al considerar que en tanto la inaplicación de este principio no está

consignada en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993 como una causal específica de nulidad la misma no puede ser aducida en el ordenamiento jurídico como tal. Al considerar que:

las normas que imponen sanciones o establecen prohibiciones, al igual que ocurre con las que consagran nulidades, son de carácter taxativo y de interpretación restrictiva, por consiguiente, en relación con ellas no cabe su interpretación extensiva o su aplicación por vía de analogía, es decir que esa clase de disposiciones no puede aplicarse a casos, situaciones o hipótesis diferentes de aquellos que se encuentren expresamente regulados por las mismas (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Expediente N°15.324, 2007).

Es así que la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha sostenido que la falta de planeación en la celebración de los contratos estatales puede ser entendida como el descuido, la dejadez, la falta de diligencia y cuidado para prevenir de manera anticipada y adecuada el conjunto de recursos humanos, físicos, financieros y de cualquier índole para afrontar la celebración y ejecución de un determinado contrato; aspecto este que puede generar responsabilidad por incumplimiento al malograr la cumplida ejecución el contrato, sea que se trate de la parte contratante como del contratista y dejando en claro que según “la posición jurídica en que se encuentren frente a cada obligación. No necesariamente... la consecuencia de la violación de este principio no se traduce automáticamente en una conducta constitutiva de objeto ilícito, que conlleve a la nulidad del contrato” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Expediente N°11001-03-15-000-2013-01919-00, 2014).

Esto es así porque, la falta de previsión o la adecuada estructuración de un contrato estatal determinado no siempre genera un detrimento de tal magnitud que destruya o desfigure la naturaleza del contrato o impida cumplir con los fines propuestos en el mismo, en tanto que

habrá de evaluarse cada caso en concreto como para poder afirmar que errores sumarios o crasos son de tal magnitud para evitar que se logre el objetivo trazado; esto, bajo la óptica de la sección tercera y la sección cuarta del Consejo de Estado que han expuesto la posibilidad de que la violación al principio de planeación puede ser avizorada tanto como una causal de nulidad absoluta del contrato estatal, como una causal de nulidad relativa de los mismos, ya que las específicas reglas del tipo de contrato y la modalidad de selección son los que habrán de suministrar los elementos de juicio necesarios para que el juez de lo contencioso administrativo valore en cada caso concreto si habrá o no de fallarse en uno u otro sentido.

Motivo suficiente para que dicha sección haya estimado que la vulneración del principio de planeación no sea constitutiva de la nulidad absoluta del contrato y conforme a ello sólo pueda generar responsabilidad por parte de la parte que ha incumplido sus deberes contractuales o los ha efectuado de forma deficiente; a menos claro que dicha situación pueda ser corroborada con una prohibición taxativa consignada en la Ley, aclarando que la vulneración de dicho principio solo es “dable en la etapa precontractual de la autoridad administrativa, principalmente, desde la exposición de los pliegos de condiciones. Por ende, la sanción tiene como causa el incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales, por parte, de la entidad pública” (Jauregui Filippo, Camacho Villamizar, & Peñaranda Blanco, 2018, pág. 23).

Consideración esta que es reprochada por la Sección Tercera del Consejo de Estado que, en acatamiento de la orden impuesta a través del fallo de tutela que resolviera la Sección cuarta en el Expediente N°11001-03-15-000-2013-01919-00 de 2014, debiera reformular el sentido del fallo que ya hubiera emitido para dejarlo sin efectos y fallar a favor del accionante; reproche este que se observa mediante los calificativos de desatinado y desconocedor de los efectos del principio de planeación, aducidos para desacreditar la observación que se destinara a considerar

que la nulidad absoluta del contrato estatal no podría darse entendida como fundamento de este sentido del fallo. Para tal efecto la Sección Tercera sostiene que:

“Así que tampoco es cierto, como desatinadamente lo pregona el fallo de tutela que el desconocimiento del principio de planeación del contrato estatal jamás puede conducir a una nulidad absoluta por objeto ilícito, aunque por supuesto, no toda deficiencia en la planeación del negocio jurídico estatal conduce inexorablemente a la nulidad del contrato por ilicitud de su objeto, toda vez que las falencias que producen ésta mácula en el contrato de la administración son aquellas que desde el momento de su celebración ponen en evidencia que el objeto contractual no podrá ejecutarse o que su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros o que los tiempos de ejecución acordados no podrán cumplirse y por ende habrá de sobrevenir el consiguiente detrimento patrimonial de la entidad contratante por los sobrecostos en que habrá de incurrirse por el retardo” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Expediente N°24809, 2014).

## Conclusiones

Llegados a este punto, podemos evidenciar que la discusión no versa sobre establecer si la planeación se constituye como un principio rector pese a no encontrarse taxativamente consignado como tal en el estatuto general de contratación estatal, ni tampoco sobre cuál es el medio de control al cual se debe acudir para reclamar la nulidad absoluta del contrato estatal como consecuencia de un objeto ilícito; pues es claro que el medio de control de controversias contractuales es la opción que con mayor nitidez y precisión se corresponde con cualquier tipo de discusión que se pretenda iniciar respecto a los asuntos contenciosos que surjan en la fase precontractual, contractual o postcontractual.

Dicho esto, se hace evidente que la discusión en materia de vulneración al principio de planeación se remite con mayor claridad a los efectos que puedan devenir para la entidad pública contratante o para el contratista que se vea cobijado como consecuencia de una declaratoria de nulidad absoluta del contrato estatal.

Sin perjuicio de ello, se debe anotar que las posiciones aparentemente encontradas de la sección tercera y cuarta del Consejo de Estado frente a la nulidad absoluta o relativa del contrato estatal dada la violación del principio de planeación, en realidad, son sencillamente considerativas de las precisas y puntuales condiciones de casos concretos en los cuales se ha enjuiciar si se debe fallar en uno u otro sentido; toda vez que el tipo de contrato, la modalidad de selección aplicada al mismo y la finalidad perseguida con la ejecución de este, son los elementos de juicio que han de ser valorados de forma puntual como para poder considerar que el contrato estatal deba cesar sus efectos de forma total o parcial, en tanto que algunos errores pueden ser subsanados y no deben arrojar al traste la totalidad de las gestiones contractuales adelantadas en

tanto que las mismas no representen un perjuicio desmedido para los intereses de la administración pública.

De este modo, el principio de planeación si bien se remite como primera medida a la elaboración o estructuración adecuada, precisa y eficiente de un pliego de condiciones, dada la recopilación de los estudios de prefactibilidad y factibilidad destinados a la determinación de la viabilidad y efectiva ejecución de la obra, bien o servicio; dichas estimaciones permiten avizorar que la planeación incide de forma directa en las demás etapas del proceso de contratación estatal, pues es claro que en la fase contractual no se puede hablar de una eficiente realización de objeto en tanto el mismo no haya sido debidamente valorado y precisado por la entidad pública, así como consecuentemente desplegada por el contratista, situaciones que en curso de la fase postcontractual hará notorio el desfase en el presupuesto inicialmente trazado y dificultades respecto a la liquidación unilateral y/o bilateral del contrato.

De ahí que el principio de planeación se vea reflejado en el conjunto de estudios técnicos, financieros y logísticos que permiten visualizar la efectiva realización o ejecución de una obra, la adquisición de bienes y/o servicios y conforme a ello suplir en debida forma las necesidades de los particulares al igual que de la propia administración pública, insumos estos que sirven de base para la fase precontractual, la ejecución del contrato en la fase contractual y la verificación del cumplimiento de lo acordado en la fase postcontractual; pues en todo caso se hace evidente que la finalidad pretendida y lo concretamente materializado son los aspectos que permitirán valorar si hubo o no una violación al principio de planeación, sea que la misma se considere o no por parte del operador judicial como una causa de nulidad absoluta o relativa.

En este sentido, se debe dejar en claro que dada la relevancia que este principio tiene sobre el cumplimiento de los fines, valores y principios en que se edifica el Estado Social y

Democrático de Derecho, nos orientamos a perfilar como la mejor opción para los intereses del conglomerado social en hecho de que la declaratoria de nulidad absoluta del contrato estatal es la mejor opción para sanear las deficiencias que se presenten en cuanto a la planeación y concreción del objeto del contrato; ya que al no definirse de manera clara, congruente y de fondo los contornos del vínculo contractual, entendiéndose por tales la calidad, cantidad o especificaciones de los bienes y servicios que se habrán de contratar para suplir una necesidad pública y así mismo definir la modalidad de selección o las pautas adecuadas para la correcta prestación del servicio, el suministro o la adquisición de bienes se pone en entredicho el erario público y la garantías de un correcto desempeño de la función pública.

## Referencias bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2021). Buenas Prácticas En Contratación Estatal. Guía para la gestión Distrital. Bogotá D.C.: Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá D.C.
- Amaya Rodríguez, C. F. (09 de diciembre de 2016). El Principio de Planeación en la Contratación Estatal, un Principio No Tipificado. *Revista VIA IURIS* (20), 105-119.
- Aponte Díaz, I. (11 de abril de 2014). Las Fallas de Planeación y su Incidencia en el Contrato Estatal de Obra. *Revista digital de Derecho Administrativo* (11), 177-207.
- Arenas Guiral, D., & Arango Lozada, M. (2020). El Principio de Planeación como Pilar para la Debida Celebración de Contratos Estatales en Colombia. Cartago, Valle del Cauca, Colombia: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Cristancho Ruíz, S. C. (2017). El Desconocimiento del Principio de Planeación en la Contratación Estatal, Disertación entre Principio y Regla Según los Criterios Jurisprudenciales. *Colecciones Especialización Derecho Administrativo*, 01-23.
- Consejo de Estado de Colombia, 13 de febrero de 2006, Acción Popular Radicación N°44001-23-31-000-2003-00090-01(AP), Radicación N°44001-23-31-000-2003-00090-01(AP).
- Consejo de Estado de Colombia, 19 de junio de 2008, Acción Popular-Apelación de Sentencia Radicación N°19001-23-31-000-2005-00005-01(AP), Radicación N°19001-23-31-000-2005-00005-01(AP).
- Consejo de Estado de Colombia, 21 de agosto de 2014, Sentencia N°01919-00(AC), Radicación N°11001-03-15-000-2013-01919-00(AC).
- Consejo de Estado de Colombia, 24 de abril de 2013, Sentencia N°27315, Radicación N°68001-23-15-000-1998-01743-01(27315).

Consejo de Estado de Colombia, 31 de agosto de 2006, Contractual-Apelación de sentencia Radicación N°25000-23-26-000-1991-07664-01(14287), Radicación N°25000-23-26-000-1991-07664-01(14287).

Consejo de Estado de Colombia, 29 de agosto de 2007, Contractual-Apelación de sentencia Radicación N°25000-23-26-000-1994-09845-01(14854), Radicación N°25000-23-26-000-1994-09845-01(14854).

Consejo de Estado de Colombia, 31 de enero de 2011, Contractual-Apelación de sentencia Radicación N°25000-23-26-000-1995-00867-01(17767), Radicación N°25000-23-26-000-1995-00867-01(17767).

Consejo de Estado de Colombia, 29 de agosto de 2007, Contractual-Apelación de sentencia Radicación N°52001-23-31-000-1996-07894-01(15469), Radicación N°52001-23-31-000-1996-07894-01(15469).

Consejo de Estado de Colombia, 26 de abril de 2006, Contractual-Apelación de sentencia Radicación N°66001-23-31-000-1997-03637-01(16041), Radicación N°66001-23-31-000-1997-03637-01(16041).

Consejo de Estado de Colombia, 01 de diciembre de 2008, Contractual-Apelación de sentencia Radicación N°85001-23-31-000-1997-00423-01(15603), Radicación N°85001-23-31-000-1997-00423-01(15603).

Consejo de Estado de Colombia, 30 de julio de 2008, Contractual-Consulta Radicación N°70001-23-31-000-1997-06303-01(23003), Radicación N°70001-23-31-000-1997-06303-01(23003).

Consejo de Estado de Colombia, 2011, Expediente N°110003-15-000-2011-01127-00, Expediente N°110003-15-000-2011-01127-00.

Consejo de Estado de Colombia, 21 de agosto de 2014, Expediente N°11001-03-15-000-2013-01919-00, Expediente N°11001-03-15-000-2013-01919-00.

Consejo de Estado de Colombia, 29 de agosto de 2007, Expediente N°15.324, Expediente N°15.324.

Consejo de Estado de Colombia, 24 de enero de 2011, Expediente N°16326, Expediente N°16326.

Consejo de Estado de Colombia, 31 de enero de 2011, Expediente N°17.767, Expediente N°17.767.

Consejo de Estado de Colombia, 24 de marzo de 2011, Expediente N°18118, Expediente N°18118.

Consejo de Estado de Colombia, 01 de febrero de 2012, Expediente N°22464, Expediente N°22464.

Consejo de Estado de Colombia, 20 de octubre de 2014, Expediente N°24809, Radicación 66001-23-31-000-1999-00435-01(24809)

Consejo de Estado de Colombia, 10 de diciembre de 2015, Expediente N°51.489, Sentencia N°73001- 23-31-000-2012- 00012-01.

Consejo de Estado de Colombia, 31 de enero de 1997, Radicación N°10498 de 1997, Radicación N°10498.

Consejo de Estado de Colombia, 27 de enero de 2016, Radicación N°49.847, Radicación N°76001233100020050237100.

Corte Constitucional de Colombia, 25 de abril de 2012, Sentencia C-300 de 2012, Expediente D-8699.

Corte Constitucional de Colombia, 05 de julio de 2001, Sentencia C-709 de 2001, Expediente D-3295.

Corte Constitucional de Colombia, 28 de mayo de 2009, Sentencia T-387 de 2009, Expediente T- 2.146.854.

Corte Suprema de Justicia de Colombia, 24 de abril de 2024, SP968-2024, Radicación N°65559.

Expósito Vélez, J. C. (2013). *Forma y Contenido del Contrato Estatal*. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

García, F. (1992). *El Negocio Jurídico*. Granada, Andalucía, España: Editorial Comares.

García, G. (2006). *La Planeación Administrativa*. Bogotá D. C., Cundinamarca, Colombia: Procuraduría General de la Nación.

Hoyos Lanziano, R. (2011). *Nulidad en los Contratos Estatales*. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia: Universidad de la Sabana.

Jauregui Filippo, N. C., Camacho Villamizar, N. G., & Peñaranda Blanco, A. M. (2018). *Evolución de la Posición del Consejo de Estado Frente a la Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación Estatal en Colombia*. Cúcuta, Norte de Santander, Colombia: Universidad Libre.

Londoño Tamayo, I. M. (2014). *La Nulidad Absoluta en los Contratos Estatales*. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia: Universidad Militar Nueva Granada.

Lutzesco, G. (2010). *Las Nulidades de los Actos Jurídicos*. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia: Leyer.

Mesa Lozano, M. C., & Muñoz Vargas, A. (18 de enero de 2019). El Principio de Planeación en el Contrato de Obra Pública. *Revista IUSTA*, 02(51), 185 - 208.

- Moreno, J. A. (2014). Responsabilidad del Servidor Público Frente al Fraccionamiento en la Contratación Estatal. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia: Universidad Militar Nueva Granada.
- Muñoz Morales, F., Gutiérrez Arciniegas, L. T., & Gómez Caro, C. A. (2017). La Trasgresión al Principio de Planeación y sus Consecuencias. Pereira, Risaralda, Colombia: Universidad Libre.
- Palacio, J. (2010). La Contratación de las Entidades Estatales. Medellín, Antioquia, Colombia: Librería Jurídica Sánchez R Ltda.
- Rúa Flechas, M., Arbeláez Restrepo, J. C., & Castro Beltrán, H. (02 de mayo de 2019). La Planeación en los Contratos de Obra Pública en Colombia ¿Principio, Deber o Requisito? Obligatoriedad y Consecuencias de su Inaplicación. *Opinión Jurídica*, 18(37), 93-115.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2009). Aspectos Relevantes De La Reciente Reforma a LA Ley 80 de 1993 y su impacto en los Principios Rectores de la Contratación Estatal. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Terry, G. R., & Franklin, S. G. (2003). Principios de Administración. (A. Vasseur Walls, Trad.) México: Cecsá.
- Thibierge, C. (2009). Nulidad, Restituciones Y Responsabilidad. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Valencia Torres, S. (2016). El Principio de Planeación en la Contratación Estatal Colombiana: Consecuencias de su Transgresión. Medellín, Antioquia, Colombia: Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Vásquez Santamaría, J. E. (21 de noviembre de 2018). Algunos Problemas “Públicos” de la Contratación Estatal en Colombia como Componentes del Enfoque de Ciclo para la

Formulación de una Política Pública. Revista Prolegómenos-Derechos y Valores, 21(41),  
79-98.

Vedel, G. (1980). Derecho Administrativo. Madrid, Madrid, España: Aguilar.