

La planeación en el contrato estatal: a propósito de la nulidad absoluta en el Consejo de Estado
(1991-2021)

Facultad de Derecho
Universidad Autónoma Latinoamericana



La planeación en el contrato estatal: a propósito de la nulidad absoluta en el Consejo de Estado
(1991-2021)

SARA RESTREPO CASTELLANOS

C.C. 1.020.489.361

JUAN DAVID MOSQUERA SAUCEDO

C.C. 1.038.819.137

Junio 2023

Facultad de Derecho
Universidad Autónoma Latinoamericana

Tabla de contenido

Resumen	3
Abstract	4
Introducción	5
Capítulo I. Principio de planeación en la contratación estatal y régimen de nulidades	8
Concepto.....	8
Alcance	9
Componentes normativos	10
Principio de planeación y su relación con el principio de legalidad	13
Régimen de nulidades en el ordenamiento jurídico colombiano.....	13
<i>Noción</i>	13
<i>Clases de nulidades y sus características</i>	13
<i>Las nulidades en los contratos estatales</i>	14
El principio de la planeación en la contratación estatal como doctrina	16
Capítulo II. Principios de Planificación en Contratos Estatales	18
La planeación como principio constitucional.....	23
La planeación desde la óptica de las ciencias administrativas	23
La planeación en el marco de la normatividad.....	24
Evolución del principio de planeación en la legislación	28
La planeación desde la jurisprudencia.....	28
La planeación como objeto ilícito de la nulidad absoluta del contrato estatal	29
Requisito de la existencia del contrato estatal.....	32
<i>La validez del contrato</i>	33
<i>Que tiene el contrato estatal</i>	34
<i>Consideraciones generales</i>	38
Capítulo III. Análisis Jurisprudencial de la Nulidad de Contratos Estatales por Falta de Planeación: Decisiones y Tendencias del Consejo de Estado	43
Análisis de Decisiones del Consejo de Estado	44
Análisis de Decisiones de la Corte Constitucional y la Procuraduría General de la Nación	47
Tendencias Jurisprudenciales del Consejo de Estado	48
Conclusiones	51
Referencias	54

Resumen

Este estudio examina la influencia del incumplimiento del principio de planeación en la nulidad de contratos estatales en Colombia, basado en la jurisprudencia del Consejo de Estado entre 1991 y 2021. Utilizando un enfoque dogmático, se analizan los aspectos doctrinales y jurisprudenciales del principio de planeación, su papel en la validez de los contratos estatales, y las tendencias jurisprudenciales en la declaración de nulidad por su falta. Se identifica que la planeación es crucial para la legalidad, eficiencia, y transparencia de la contratación estatal, destacando que su omisión puede resultar en la nulidad absoluta del contrato. Las conclusiones enfatizan la importancia de una planeación estratégica detallada para asegurar la legalidad y efectividad de los contratos estatales, sugiriendo áreas para futuras investigaciones sobre su implementación y efectos en la contratación pública.

Palabras claves:

Contratación pública, planeación, legalidad, nulidad absoluta, objeto ilícito.

Abstract

This study examines the influence of non-compliance with the planning principle on the nullity of state contracts in Colombia, based on the jurisprudence of the Council of State between 1991 and 2021. Using a dogmatic approach, it analyzes the doctrinal and jurisprudential aspects of the planning principle, its role in the validity of state contracts, and the jurisprudential trends in the declaration of nullity due to its lack. It is identified that planning is crucial for the legality, efficiency, and transparency of state contracting, highlighting that its omission may result in the absolute nullity of the contract. The conclusions emphasize the importance of detailed strategic planning to ensure the legality and effectiveness of state contracts, suggesting areas for future research on its implementation and effects on public contracting.

Keywords:

Public contracting, planning, legality, absolute nullity, unlawful object.

Introducción

El propósito principal de este artículo es llevar a cabo una revisión descriptiva y expositiva del principio de planificación en la contratación estatal, respaldada por una doctrina sólida dentro de la jurisprudencia, al mismo tiempo que se alerta a los lectores sobre las posibles implicaciones legales de su incumplimiento debido a su importancia a lo largo de las diversas etapas del proceso contractual del Estado, tal como se ha debatido recientemente en la jurisprudencia del Consejo de Estado. Este último será analizado en detalle en los apartados siguientes, donde se ofrecerán comentarios pertinentes.

Para comenzar, es necesario abordar su conceptualización y aplicabilidad. Así, el principio de planificación dentro del procedimiento de contratación estatal facilita la realización de estudios previos más precisos. Según el honorable Consejo de Estado (2011), este principio se define de la siguiente manera:

El principio de planificación adquiere una gran relevancia en el aseguramiento de la legalidad en el ámbito de la contratación pública, especialmente en lo que concierne a la fase previa a la formalización del contrato. A pesar de que la Ley 80 de 1993 no proporciona una definición explícita de este principio, su esencia se encuentra implícita en varios de sus artículos. Estas disposiciones tienen como objetivo principal garantizar que la Administración esté debidamente preparada antes de iniciar el proceso de selección. Esto implica contar con los recursos presupuestarios necesarios, los documentos técnicos y diseños requeridos, los pliegos de condiciones, así como llevar a cabo los estudios de viabilidad, conveniencia y análisis de mercado correspondientes (Sección Tercera, No. 25000-23-26-000-1995-00867-0107767).

Según Galeano (2021), la doctrina respecto a este principio ha sido elaborada por diversos expertos en el campo y está estrechamente vinculada a los fundamentos de la economía, la eficiencia, la intervención gubernamental de manera ponderada y el funcionamiento del mercado libre. Además, estos principios se alinean con los conceptos generales que rigen la contratación pública y que deben ser rigurosamente cumplidos. En una vertiente, esta noción se asocia con los preceptos fundamentales de economía y eficacia, tal como se dispone en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia (1991), así como a la racionalidad de la intervención estatal, tal como se describe en el artículo 334 de la Constitución. Esto se debe a que los estudios previos no solo se requieren para garantizar la correcta ejecución del contrato, sino también del procedimiento de contratación a la hora de selección garantizando un gasto eficiente y con los criterios de oportunidad y calidad.

En relación a la oportunidad y la calidad, así como para prevenir aumentos en los costos administrativos debidos a cambios no previstos que sean responsabilidad de la entidad contratante y que obliguen a restablecer el equilibrio económico del contrato sin la posibilidad de negociar el precio. En efecto, la investigación previa establece el rendimiento que los inversionistas pueden anticipar. Si esta compensación no se lleva a cabo debido a acciones atribuibles al Estado dentro del marco del esquema de distribución de riesgos, puede ser necesario emprender acciones legales o iniciar negociaciones a favor del contratista (Jaimes, 2018).

Por otra parte, según Forero (2020), este principio se asocia a la idea de libre competencia. Este enfoque se manifiesta como una expresión de los principios fundamentales de igualdad y competencia libre, consagrados en la Constitución. En la práctica, si la información

generada durante la fase previa a la contratación no refleja fielmente la naturaleza del negocio, los posibles oferentes pueden optar por no presentar propuestas, lo que a su vez afectaría negativamente la libre competencia y la capacidad de la entidad contratante para obtener ofertas más beneficiosas.

Según Díaz-Dávila (2016), esto brinda la oportunidad para que cualquier individuo interesado y que tenga la capacidad de presentar una oferta competitiva basada en la información disponible pueda participar en el proceso de selección correspondiente. El principio de planificación, reconocido por la Corte Constitucional de Colombia en 2012, se refleja en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por la Ley 1474 de 2011. Este artículo establece, respecto a las partes interesadas, la necesidad de llevar a cabo los estudios, diseños y proyectos requeridos, así como las especificaciones correspondientes, antes de iniciar un proceso de selección o firmar el contrato en caso de optar por la modalidad de contratación directa. Cuando la ejecución de una obra forme parte del objetivo del contrato, el contratante tiene la obligación de contar con los estudios y diseños necesarios para evaluar la viabilidad del proyecto y sus posibles implicaciones en términos sociales, económicos y ambientales. Incluso en los contratos que incluyan el diseño como parte integral del objetivo, esta condición sigue siendo aplicable (Guiral & Arango, 2020).

Por consiguiente, las actividades de contratación del Estado no pueden ser, al menos en esencia, no planificadas, porque deben ajustarse a los requisitos establecidos en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, que establece que "La consecución efectiva de los objetivos del Estado, la entrega eficaz y continua de los servicios públicos, y la garantía de los derechos e intereses de los individuos".

Las complicaciones que surgen debido al incumplimiento del principio de planificación por parte del contratista pueden generar dificultades en la relación, impactando en costos y beneficios y poniendo restricciones al contratista, quien debe ser meticuloso, preciso y responsable al momento de elaborar las ofertas que presenta a las entidades gubernamentales. Esto puede traducirse en deficiencias en la estructuración de la propuesta, lo que le impide alcanzar las ganancias que había anticipado obtener como resultado de la ejecución del contrato (Jaimes, 2018).

Considerando que el contratista posee un nivel de especialización y conocimiento profundo en las disciplinas o actividades dentro de las cuales ofrece sus servicios, en tales situaciones, es razonable esperar que las circunstancias en cuestión hayan sido anticipadas y cuidadosamente planificadas por parte del contratista, no pueden justificarse bajo la apariencia ficticia de desequilibrios. que "se han producido en la ecuación financiera del negocio servicios prestados al organismo estatal" (Restrepo & Betancur, 2020, p. 67).

Pero si se considera que la planificación es un requisito para obtener contratos gubernamentales conforme a la ley, entonces el no hacerlo inevitablemente tendrá un impacto. La declaración de nulidad absoluta del contrato por causa antijurídica es uno de los posibles resultados de la violación de esta obligación en materia de contratación estatal, por lo que es importante que este documento examine dicha posibilidad.

Es así que, mediante lo presentado, el lector encontrará en el artículo presentado, un tema desarrollado mediante el método deductivo, con especial interés bibliográfico y jurisprudencial y que hace uso del enfoque dogmático. El beneficio y la actualidad del tema se justifican así mismo, por los relevantes efectos que sobrelleva tanto a nivel contractual, económico y social,

relación que aún no puede estar plenamente clara en las discusiones jurisprudenciales del Consejo de Estado.

Es así como, mediante lo presentado, este trabajo busca responder a la pregunta de investigación: '¿Cómo ha influido el incumplimiento del principio de planeación en la declaración de nulidad absoluta de los contratos estatales en Colombia, según la jurisprudencia del Consejo de Estado entre 1991 y 2021?' Para ello, se desarrollará un enfoque particularmente bibliográfico y jurisprudencial. Este esfuerzo se sustenta en tres objetivos específicos: primero, explorar el marco doctrinal que define el principio de planeación en la contratación estatal en Colombia, enfatizando su importancia para la validez de los contratos estatales; segundo, identificar la importancia crítica de la planificación estratégica y detallada en los procesos de contratación gubernamental para asegurar la eficiencia, transparencia, y cumplimiento legal; y tercero, analizar decisiones del Consejo de Estado que hayan declarado la nulidad absoluta de contratos estatales por incumplimiento del principio de planeación, identificando criterios y tendencias jurisprudenciales. El beneficio y la actualidad del tema se justifican por los significativos efectos contractuales, económicos y sociales que surgen de estas discusiones jurisprudenciales, lo que subraya la necesidad de claridad en el tratamiento de la planificación en la contratación estatal.

Por lo expuesto, para abordar el objeto de este trabajo, el presente escrito se encuentra desarrollado en cuatro apartados, fuera de la presentación de la introducción y de las conclusiones, para la búsqueda del desarrollo del objetivo general propuesto en este artículo: en el primer apartado, se indaga sobre el principio de planeación en la contratación estatal, abordando su concepto, su alcance, sus componentes, asimismo, se estudia el principio de planeación y su relación con el principio de legalidad; el segundo apartado, busca contextualizar categorías sobre la nulidad en los contratos estatales, las clases de nulidades, sus características y efectos; en el tercer apartado, el manejo de la falta de adherencia al principio de planificación en la contratación pública en Colombia, de acuerdo con la jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado, es detalladamente descrito. En la sección final, se efectúan algunas reflexiones conclusivas en torno al principio de planificación en la contratación estatal y las anulaciones de contratos públicos en el marco del sistema jurídico colombiano, y, por último, se presentan las conclusiones pertinentes.

Capítulo I. Principio de planeación en la contratación estatal y régimen de nulidades

Concepto

La Corte Constitucional (2012) afirma que el principio de planificación se relaciona con la obligación del contratante de llevar a cabo estudios preliminares apropiados, tales como estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, y estudios de suelos, entre otros análisis necesarios. Al estructurar su financiamiento, asegúrese de dejar en claro los objetivos del acuerdo, las respectivas responsabilidades de las partes y la parte del riesgo de las partes. Debe dar a los inversores potenciales la libertad de desarrollar sus propias propuestas y buscar fuentes alternativas de financiación (Sentencia, C-300).

Para el Consejo de Estado (2017), la planificación es el proceso de prever, investigar, identificar, cuantificar, asignar y distribuir el peso de los factores o circunstancias que puedan suponer una amenaza para la futura relación comercial (Sección Tercera, No. 36476).

Esta interpretación establece que, al ser la planificación un método para maximizar la eficiencia de los recursos y permitir el cumplimiento oportuno y adecuado de los objetivos estatales, "es uno de los principios fundamentales de la administración y es esencial para la actividad contractual" (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. No. 36312, 2014).

En la misma línea, el Consejo de Estado (2017) ha tomado una decisión basada en el principio de planificación, entendida como aquella que exige la realización de estudios y análisis suficientemente profundos y exhaustivos antes de iniciar un proceso de selección, con el fin de determinar, entre muchos otros factores importantes:

La necesidad efectiva de llevar a cabo el contrato, las alternativas o enfoques disponibles para satisfacer dicha necesidad, las razones detrás de la elección de la modalidad o tipo de contrato preferido, así como las especificaciones, requisitos y otros detalles relativos a los bienes, obras, servicios, etc., que deben o pueden ser cumplidos. Se ha determinado que es necesaria esta contratación, adquisición o disposición. Dependiendo de las circunstancias, esto puede requerir la creación de diseños, planos, análisis técnicos, entre otros.

Los costos, ventajas y posibles opciones que, basados en los precios actuales del mercado, podrían justificar la celebración de este tipo de contratos, tomando en cuenta las cantidades, especificaciones y características de los bienes, obras, servicios, etc. La modalidad u opciones seleccionadas o evaluadas para este propósito, así como los elementos que se deseen o deban ser contratados.

La existencia de recursos financieros disponibles o la solidez financiera del contratante para cumplir con sus obligaciones de pago resultantes de la ejecución del contrato propuesto, junto con la presencia y accesibilidad de proveedores, contratistas, expertos, etc., tanto en el mercado nacional como en el internacional (Sección Tercera. No. 1101-0326-0002-0090-002-400(36476)).

La gestión eficaz de los recursos públicos demanda que cualquier iniciativa que la Administración Pública pretenda ejecutar esté antecedida por una serie de investigaciones destinadas a evaluar su factibilidad técnica y económica. En este contexto, la fase de planificación se erige como una etapa preliminar y preparatoria del contrato. Esto establece su validez y pertinencia para alcanzar los objetivos del Estado, y permite su inclusión en el presupuesto de manera coherente desde una perspectiva política (Jaimes, 2018).

Adicionalmente, incide en el funcionamiento social de la comunidad al enfocarse en la satisfacción de las necesidades de la población en general. Para alcanzar una gestión óptima de los recursos económicos estatales, resulta esencial contar con una sólida justificación del gasto público.

Alcance

Cuando establecen un deber de ser y exigen un comportamiento determinado, los principios se consideran normas jurídicas, al igual que las reglas. Contribuyen al ordenamiento jurídico, sirven como fuente de derecho y pueden ser sancionados por su ignorancia. Los principios sirven como norma o pauta de comportamiento debido a esto son criterios de decisión o toma de las mismas (Corte Constitucional, Sentencia C-300, 2012).

El marco jurídico establece las bases, reglamentos, modelos, o paradigmas de conducta ética, cultural, o social dentro del contexto legal, con la finalidad de influenciar y aplicarlos en situaciones tanto generales como individuales. Los principios reflejan los valores arraigados en la sociedad, los cuales son transformados por la legislación en criterios fundamentales o estándares de comportamiento que guían y supervisan las relaciones legales en el Estado (Alzate Ríos, 2020).

Es responsabilidad del intérprete llevar a cabo este análisis basado en los principios, ya sea que se consideren o no normas jurídicas positivas, llevando a cabo un proceso intelectual para determinar la concordancia de una situación particular con el valor correspondiente. Este juicio de valor ya está predefinido en las reglas al enunciar la proposición en la que se encuentra contenido, lo que permite determinar si se está cumpliendo o no (Castillo, 2018).

Lo mismo ocurre con los principios, que cumplen roles significativos en cuanto constituyen la base o marco de todo el ordenamiento jurídico, sirven como herramienta de interpretación del derecho y cumplen una función integradora del derecho al posibilitar la resolución de cuestiones o circunstancias en las que las normas jurídicas son insuficientes o inexistentes.

Siguiendo este razonamiento, la Corte Constitucional (2012) subrayó la creciente relevancia de la obligación urbanística en el ámbito de la contratación pública con las siguientes palabras:

En el contexto de la contratación estatal, el principio de planificación se convierte en un postulado que sostiene que la selección de contratistas, la firma de los contratos correspondientes y la ejecución y posterior liquidación de los mismos, en lugar de ser producto de decisiones improvisadas, deben surgir de una labor planificada y premeditada. Esto posibilita que la actividad contractual de las entidades públicas se integre de manera coherente en las estrategias y directrices generales de las políticas económicas, sociales, ambientales o de cualquier otro ámbito delineadas por las instancias encargadas de la planificación en el Estado (Sentencia C-300/12).

Lo enunciado conlleva a que los contratos suscritos por el ente estatal deben estar en concordancia con pactos minuciosamente diseñados con el fin de abordar las necesidades y prioridades que el bienestar público demanda. Este principio se fortalece mediante la imposición de condiciones particulares en las fases previas a la formalización del contrato. En otras palabras, de acuerdo con expertos en la materia, el marco legal se asegura de que los contratos estatales no

sean el resultado de acciones mediocres o decisiones improvisadas. Este enfoque está alineado con la responsabilidad inherente a la planificación (Mesa Lozano & Muñoz Vargas, 2019).

De acuerdo con este razonamiento, la falta de planificación socava el fundamento mismo del interés público, con repercusiones costosas y frecuentemente desastrosas tanto para el cumplimiento exitoso de las metas acordadas como para el patrimonio público, que es en última instancia objeto de todo contrato estatal. Este hecho conlleva a instar con resolución a las entidades gubernamentales a llevar a cabo una verdadera y eficaz optimización y estructuración de sus acciones y operaciones con el propósito de alcanzar los fines definidos a través de las entidades estatales (Expósito, 2017).

Por último, pero igualmente importante en la evaluación de lo mencionado en los párrafos anteriores, el Consejo de Estado señala que, en lo que respecta al alcance subjetivo del principio de planificación, es esencial recordar que, de acuerdo con la disposición contenida en el segundo inciso del artículo 3 de la Ley 80 de 1993, los individuos deben tener presente al suscribir contratos con las instituciones gubernamentales que están colaborando en la consecución de sus propósitos y desempeñan una labor de interés público que, debido a su esencia, conlleva responsabilidades específicas (Alzate Ríos, 2020).

Por lo tanto, se infiere que la responsabilidad de llevar a cabo una planificación adecuada se aplica también a estos colaboradores de la administración. Tienen la obligación de comunicar a la entidad las deficiencias en la planificación que detecten, con el propósito de que se tomen medidas correctivas. De igual forma, deben abstenerse de involucrarse en la realización de contratos cuando resulte evidente que el propósito contractual no puede ser satisfecho o que su ejecución es impracticable debido a deficiencias en la planificación por parte de la entidad (Perdomo, 2016).

Por lo tanto, la planificación no considera solo la administración. Naturalmente, los contratistas también deben hacer planes para los pasos y procesos requeridos para cumplir completamente con sus servicios, sin olvidar el beneficio propio y el manejo de recursos públicos.

La planificación es el comportamiento que siempre se espera de la actividad contractual en esta jerarquía de conceptos porque no sólo incide en el bien público, sino que defiende valores importantes como la equidad, la moral, la eficiencia, la economía, la prontitud, la imparcialidad y la publicidad de la función administrativa a la hora de la ejecución de recursos destinados a la contratación pública.

Componentes normativos

El legislador en este caso no define explícitamente la planificación en el texto de la Ley 80 de 1993, pero se encuentra implícita en los artículos 209, 339 y 341 de la Constitución, en los números 6, 7 y 11 al 14 del artículo 25, en el numeral 3 del artículo 26, por los numerales 1 y 2 del artículo 30, por la Ley 80 de 1993, y por el artículo 1 de la Ley 1437 de 2011. En otras palabras, "La planificación es uno de los principios rectores de la contratación estatal, por lo que su presencia es inevitable" (E. Martínez & Torres, 2020, p. 78).

Esta situación permite la gestión de los asuntos públicos y la consecución de los objetivos estatales. Sin embargo, con el fin de alcanzar una eficiente utilización de los recursos y asegurar un adecuado cumplimiento de las responsabilidades, resulta imperativo establecer un

procedimiento meticuloso para la adopción de decisiones que puedan ser ejecutadas con éxito en beneficio de las demandas de la colectividad (Galeano, 2021).

Según Guiral y Arango (2020), la labor de gestión administrativa se efectúa acorde con los fundamentos de igualdad, moralidad, eficacia, ahorro, rapidez, imparcialidad y transparencia, empleando los conceptos de descentralización, delegación y desconcentración, conforme a lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución. Esta función está destinada a servir a la ciudadanía en general y opera de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

De conformidad con los artículos 339 y 341 de la Constitución Política (1991), se desarrolla posteriormente un Plan Nacional de Desarrollo. Esta apuesta consta de una sección general y un plan de inversiones para las entidades públicas nacionales. Esto se lleva a cabo para asegurar que sus recursos sean utilizados eficientemente y que sean capaces de cumplir con los deberes que la Constitución y las leyes les han encomendado.

En el mismo sentido, la ley 80 de 1993, establece en los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, que, en virtud del principio de economía, refiere que:

La viabilidad y pertinencia del objeto a ser contratado, junto con las autorizaciones y aprobaciones necesarias, serán evaluadas y otorgadas previamente al inicio del proceso. Cuando los fondos presupuestarios estén disponibles, las entidades gubernamentales iniciarán procedimientos de licitación o concursos, así como la formalización de los contratos. La selección de un contratista o la celebración de un contrato se llevará a cabo de acuerdo a lo que corresponda.

Es relevante destacar que, a excepción de la solicitud de una audiencia pública para la adjudicación en el caso de licitaciones, con la debida notificación sobre la apertura del proceso de selección o la firma del contrato, según corresponda, las sociedades anónimas de elección popular y las entidades de control y supervisión no están autorizadas para intervenir en los procedimientos de contratación. En cambio, las autoridades deben crear los estudios, diseños y proyectos necesarios, así como las especificaciones o términos de referencia.

Las entidades deberán incorporar en sus presupuestos anuales una asignación global destinada a cubrir los gastos imprevistos que puedan surgir como consecuencia de demoras en los pagos, así como aquellos que se deriven de la revisión de los precios acordados debido a cambios o modificaciones en las condiciones originales de los contratos que han celebrado. Esta asignación se basará en el valor de los beneficios en el momento de la firma del contrato y la estimación de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios.

Asimismo, como expresa Alzate (2020), Conforme a lo estipulado en el artículo 26, numeral 3, del Estatuto de Contrataciones, cuando las entidades gubernamentales o los funcionarios públicos den comienzo a procesos de licitación o concursos sin haber preparado previamente las especificaciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos o evaluaciones requeridos, se les exige asumir la responsabilidad de conformidad con el principio de responsabilidad. Esto subraya la importancia de la planificación y la diligencia en los procedimientos de contratación pública, en tanto que, "en caso de ser necesario, o en los casos en

que los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados de manera que resulten en interpretaciones o elecciones subjetivas por su parte" (p. 57).

De acuerdo con lo establecido en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, reglamentada por el Decreto Nacional 287 de 1996, la resolución de apertura debe ser precedida por un análisis realizado por la entidad pertinente en el cual se evalúe la idoneidad y el momento adecuado para la celebración del contrato. Este análisis debe considerar su correspondencia con los planes de inversión, adquisición o compra, el presupuesto y la ley de asignaciones.

El interesado elaborará las especificaciones o términos de referencia correspondientes en esta línea de explicación de conformidad con los lineamientos del numeral 5 del artículo 24 de esta Ley 80 de 1993, en la que se deben proporcionar los pormenores del objeto del contrato, su marco legal, los derechos y deberes de las partes involucradas, así como la manera en que se determinan y ponderan los factores de selección objetiva. Además, se deben incluir todas las demás circunstancias relacionadas con el tiempo, la forma y el lugar que se consideren esenciales para garantizar normas que sean objetivas, comprensibles y exhaustivas.

Correcto, el principio de planificación se encuentra estrechamente relacionado en esta exposición con los principios de economía, eficacia, racionalidad en la intervención estatal y libre competencia (Bahamón Jara, 2018). En una perspectiva, se relaciona con los principios de economía, eficiencia y racionalidad en la intervención estatal. La necesidad imperante de llevar a cabo estudios previos no se limita únicamente a asegurar la ejecución adecuada del contrato en términos de calidad y puntualidad, y es esencial para evitar gastos administrativos adicionales que surjan de cambios posteriores y que sean responsabilidad de la entidad contratante. Estos cambios pueden llevar a la obligación de restaurar el equilibrio económico del contrato sin margen para la negociación (Martínez & Torres, 2020).

Es cierto que la investigación previa establece el rendimiento que los inversores pueden anticipar; sin embargo, si esta devolución no se realiza por causas imputables al Estado en el marco del esquema de distribución de riesgos, "puede requerir acciones legales o renegociaciones a favor del contratista" (Guecha, 2019, p. 78).

Por otra parte, según Díaz-Dávila (2016), Este enfoque se relaciona con el principio de libre competencia, que es una expresión de los principios constitucionales de igualdad y competencia libre. Esto se debe a que brinda la oportunidad a cualquier interesado de presentar una oferta competitiva basada en la información disponible para participar en el proceso de selección correspondiente. Cuando la información recopilada en la etapa previa a la celebración del contrato no concuerda con la verdadera naturaleza del proyecto, los potenciales licitantes pueden optar por no presentar sus propuestas.

El artículo 25.12 de la Ley 80 de 1993, modificado por la Ley 1474 de 2011, que es relevante, contiene el principio de planificación:

Los estudios, diseños y proyectos necesarios, junto con las especificaciones, cuando sea pertinente, deben estar finalizados antes de la apertura de un proceso de selección o la firma del contrato en el caso de que se utilice la modalidad de contratación directa (Rodríguez-Morales, 2021, p. 68).

Cuando la realización de una obra sea parte del objeto del contrato, el contratante está obligado a contar con los estudios y diseños necesarios para determinar la viabilidad del proyecto y sus posibles efectos sociales, económicos y ambientales. "Incluso para los contratos en los que

el diseño se incorpore al objeto, esta estipulación seguirá siendo aplicable” (E. Martínez & Torres, 2020, p. 66).

A la luz de lo anterior, los contratos que celebre el Estado de conformidad con los requisitos del artículo 3 de la Ley 80 de 1993, deberán:

- a) El cumplimiento exitoso de los fines del Estado.
- b) La prestación eficiente y continua de los servicios públicos
- c) La viabilidad de los derechos e intereses individuales.

Principio de planeación y su relación con el principio de legalidad

Los principios de interés general y de legalidad se encuentran de manera directa e inmediata relacionados con la planificación aplicada a los procedimientos de contratación y acciones vinculadas a los contratos estatales. Este enfoque se implementa con el objetivo de incorporar en el marco jurídico de las transacciones gubernamentales el principio de que la selección de contratistas, la formalización de los contratos, su ejecución y la liquidación de los mismos no deben, bajo ninguna circunstancia, ser resultado de la improvisación (Sandoval, 2015).

La carencia de una planificación adecuada pone en peligro el interés público en su esencia, con consecuencias costosas y, en muchas ocasiones, catastróficas en lo que respecta al cumplimiento exitoso de los objetivos acordados y en lo que respecta al patrimonio público, que en última instancia es lo que está en juego en todos los contratos estatales. Esto implica desobedecer directrices y requisitos esenciales en los procesos contractuales, lo que significa contravenir el principio de legalidad (Martínez, 2020).

Régimen de nulidades en el ordenamiento jurídico colombiano

Noción

Planiol define la "nulidad" como un acto jurídico que la ley invalida, incluso si se ha ejecutado plenamente y ningún impedimento natural lo ha vuelto ineficaz. En este sentido, el autor sostiene que la nulidad implica fundamentalmente que el acto podría generar todos sus efectos si la ley lo permite (Rúa Flechas et al., 2019).

En cambio, Forero (2020), define la nulidad como “aquella condición en que todo acto se encuentra desprovisto de los requisitos legales para su valor” (p. 87), ya sea que, su requisito esté determinado por la naturaleza de dicho acto, o que mire la condición o estado de los agentes.

A nivel doctrinal mientras los autores clásicos situaron el concepto en el acto jurídico mismo, los modernos lo ubican en el ejercicio de la acción de nulidad en virtud del derecho de crítica. Abandonando la concepción descriptiva y estática de la nulidad- estado del acto, la doctrina ha adoptado una concepción dinámica: la de la nulidad- derecho de crítica. El artículo 1740 del Código Civil (Ley 84, 1873), que rige el ordenamiento jurídico, declara un acto o contrato será nulo si no cumple con los requisitos establecidos por la ley para que tenga validez, teniendo en cuenta tanto la naturaleza del acto o contrato en cuestión como la condición de las partes involucradas (Vásquez Santamaría, 2018).

Clases de nulidades y sus características

Como lo expone Guillermo Ospina, puede existir una invalidez relativa o absoluta. La nulidad absoluta es entendida como “aquella a partir de la cual el acto jurídico tiene todos sus

órganos constitutivos” (Bahamón, 2018, p. 67), es decir, que responden a la definición que de ellos da la ley, parece existir, pero contienen la semilla de su propia destrucción. Chocan de lleno con la ley, que va contra las buenas costumbres y el orden público.

Este autor igualmente expone la nulidad relativa como aquella consecuencia jurídica en la que existen actos que nacen a la vida jurídica, que en sí, en consideración a la naturaleza de ellos, son perfectamente válidos, permitidos y lícitos, pero que la ley la conserve en capilla por cierto tiempo entre la vida y la muerte en consideración a la naturaleza o condición de las partes que la otorgan o acuerdan (Expósito, 2017).

Según el artículo 1741 del Código Civil (Ley 84, 1873), son absolutos los efectos producidos por un objeto o causa ilícita y los producidos por el incumplimiento de un requisito o formalidad que la ley señale como necesarios para dar la debida consideración a determinados actos o contratos. nulidades y no al carácter o condición de quienes las realizan o consienten en ellas, dentro del tiempo en específico.

Asimismo, este artículo se refiere a la nulidad total de los actos y acuerdos del depravado, cualquier vicio adicional hace nulo el acto o contrato relativo y da derecho a rescindirlos.

Según como refiere en su trabajo Mesa y Muñoz (2019), el artículo 1742 del C.C., subrogado por el art. 2º, Ley 50 de 1936:

La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, incluso sin que ninguna de las partes lo solicite, cuando sea evidente en el acto o contrato. Cualquier persona con interés en el asunto puede alegarla, y también puede ser solicitada su declaración por el Ministerio Público en defensa de la moral o la ley. Si la nulidad no se origina debido a un objeto o causa ilícita, puede ser subsanada mediante la ratificación de las partes y, en cualquier caso, por prescripción extraordinaria (p. 10).

El artículo 1743 igualmente establece que la nulidad denominada relativa no puede ser declarada por el juez a menos que lo solicite de parte. Esto se fundamenta en la presunción de legalidad de todo contrato. Teniendo en cuenta que no puede ser solicitada por el Ministerio Público únicamente en interés de la ley, la nulidad relativa no puede ser reclamada excepto por aquellos en cuyo favor las leyes la han establecido, o por sus herederos o aquellos que han adquirido sus derechos. Además, puede ser subsanada con el transcurso del tiempo o mediante un acuerdo entre las partes involucradas (Restrepo & Giraldo, 2022).

Las nulidades en los contratos estatales

Según Benavides (2020), las nulidades representan una entidad dentro del ámbito del derecho privado que abarca las transacciones gubernamentales, ya que su base normativa se ha adaptado de manera significativa a tales casos, eliminando la necesidad de elaborar un conjunto separado de directrices para esta cuestión. Por ello, es fundamental considerar las ideas fundamentales consagradas en el Código Civil al analizar el artículo 40 y las disposiciones posteriores de la Ley 80 de 1993.

En una interpretación de la doctrina, las nulidades son vistas como sanciones jurídicas y, en consecuencia, todo acto que contenga una nulidad pierde sus efectos propios. En otra interpretación, la nulidad se convierte simplemente en un recurso legal que permite conservar los vicios de la acción legal.

En este sentido, el Consejo de Estado (2011) ha afirmado que "la nulidad del contrato es la sanción más severa que se puede imponer a un acto jurídico resultante del acuerdo de voluntades". Al analizar un medio de control, reconoció la naturaleza sancionatoria de la nulidad absoluta en el contexto de los contratos estatales.

De esta manera, las causas de "nulidad absoluta" en un contrato están claramente definidas y se interpretan de manera restrictiva (Amaya, 2016, p. 38).

En consecuencia, se puede afirmar que las causas de nulidad en los contratos estatales están claramente definidas en los artículos 44 al 49 de la Ley 80 de 1993. Esta norma establece de manera taxativa como causales de nulidad, en primer lugar, las que están previstas en el derecho común. Esto implica una referencia necesaria a lo dispuesto en los artículos 6, 1502, 1519, 1523, 1524 y 1741 del Código Civil, así como al artículo 899 del Código de Comercio (Decreto 410, 1971).

En este contexto, las disposiciones mencionadas se refieren a los defectos que pueden afectar la validez de un contrato según las normas del derecho común, como:

- a) El objeto ilícito.
- b) La causa ilícita.
- c) La ausencia de solemnidades
- d) La incapacidad absoluta
- e) La violación de una norma imperativa, salvo que la ley disponga otra cosa. Así, consecuente con lo expresado en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, estos vicios afectan la validez del contrato estatal.

El artículo 44 aborda otros aspectos que pueden afectar la validez de un contrato estatal, además de las disposiciones establecidas en el derecho común, a saber:

- a) Cuando el contrato sea suscrito por personas que se encuentren en alguna de las categorías de inhabilidades legal o constitucionalmente reconocidas.
- b) Cuando se suscriba un contrato con desacato a una clara restricción legal o constitucional.
- c) Si para celebrarlo se utiliza el abuso o el abuso de poder.
- d) En el caso de que se declare la nulidad de los actos administrativos en que se basan.
- e) Cuando se compruebe que han violado el principio de reciprocidad y la preferencia de ofertas nacionales y extranjeras.

El artículo 46 de la Ley 80 de 1993 establece que los defectos en un contrato que, de acuerdo con las normas del derecho común, serían causales de nulidad relativa, pueden ser corregidos mediante la ratificación explícita de las partes involucradas o por el transcurso de dos (2) años a partir de la fecha en que se manifestó por primera vez el defecto (Clavijo & Valencia, 2016).

Conforme a lo establecido por la Corte Constitucional (2001) en la Sentencia C-1048/01, la titularidad de la acción de nulidad absoluta es discrecional y queda a la elección de las partes en el contrato. Sin embargo, esta acción puede ser alegada por cualquier tercero que pueda demostrar un interés directo o ser declarada de oficio por la autoridad competente. A diferencia de la nulidad relativa, la nulidad absoluta no puede ser subsanada mediante la ratificación de las partes.

En los casos contemplados en los numerales 1º, 2º y 4º del artículo mencionado, el jefe o representante legal de la entidad correspondiente está obligado a poner fin al contrato a través de

un acto administrativo que esté adecuadamente justificado. Además, se ordena la liquidación del contrato en el estado en que se encuentre (Jaramillo-Gómez, 2021).

Conforme a lo establecido en el artículo 48 de la Ley 80 de 1993, la invalidez de un convenio de ejecución en curso no obstaculiza la validación y compensación de las acciones ejecutadas hasta el momento en que se anuncia la invalidez del acuerdo. En otras palabras, las partes tienen derecho a recibir compensación por las acciones realizadas hasta ese punto, a pesar de la nulidad del contrato (Mesa y Muñoz, 2019).

En este contexto, el artículo mencionado permite el reconocimiento y pago de los beneficios derivados de contratos que sean declarados nulos y que hayan sido celebrados con propósitos ilícitos. Sin embargo, este reconocimiento y pago solo se realizará si se demuestra que la entidad estatal efectivamente obtuvo algún beneficio de dichos contratos. Se considerará que la entidad estatal se benefició una vez que los servicios prestados hayan cumplido con un interés público (Jaramillo-Gómez, 2021).

El principio de la planeación en la contratación estatal como doctrina

En lo que concierne a la contratación administrativa, varios autores tanto nacionales como internacionales se han dedicado a un análisis exhaustivo del significado y el momento preciso en el que se utiliza la planificación. Por su parte, Giraldo (2022) afirma que es fundamental conocer los fines del grupo social, así como las circunstancias futuras y los componentes necesarios para su correcto funcionamiento, antes de iniciar cualquier acto administrativo. La planificación es la única manera de hacer que esto suceda. En ausencia de estos pilares, existen importantes riesgos involucrados, así como una pérdida de tiempo y dinero y una administración muy desordenada e improvisada. Debido a que la planificación implica seleccionar las decisiones más adecuadas para lo que se hará en el futuro, se antepone a las demás etapas del proceso administrativo.

Por otro lado, según lo mencionado por Forero (2020), la planificación establece los cimientos para identificar y reducir los elementos de riesgo. En el ámbito de la contratación pública, la planificación es una actividad de gestión del rendimiento de la contratación gubernamental que implica el proceso de toma de decisiones como parte integral del proceso técnico y legal para formalizar un contrato. Su objetivo es comprender el marco comercial legal y alcanzar los objetivos y funciones previstos. Esto permite el abastecimiento, práctica, protección e ingreso/ganancia y solución de problemas físicos y sociales que conduzcan al desarrollo social y la integración social de las personas que pasan por este tipo de desarrollo en base a la planificación, que se trata de una serie de metas que se pretenden lograr en un momento futuro, junto con los pasos y procedimientos necesarios para alcanzar dichos objetivos, que están definidos de antemano (Córdoba et al., 2011).

Para Amaya (2016), menciona que la planificación es la selección y comunicación de hechos, así como el desarrollo y uso de hipótesis sobre el futuro para decidir y establecer las actividades planificadas necesarias para lograr las metas deseadas. Uno de los pilares de la dirección por objetivos y parte de la implementación, evaluación y mejora del trabajo, la gestión significa en la práctica la implementación de los objetivos del proyecto hasta completar el objetivo.

El principio de planificación tiene un impacto directo en las etapas precontractual, contractual y poscontractual de la contratación estatal, como lo indican los estudiosos citados

anteriormente. Esto implica que los funcionarios públicos deben ser conscientes de esta importancia. La planificación puede contribuir a que los procesos se desarrollen de manera adecuada y sin problemas (Rodríguez, 2022).

Capítulo II. Principios de Planificación en Contratos Estatales

Según lo manifestado por Amaya (2016), todo proceso requiere planificación con el objetivo de identificar las diversas etapas, insumos requeridos, responsabilidad, riesgos potenciales, entre otros, los cuales permiten desarrollar cualquier proceso dentro del alcance de las actividades del contrato sea más efectivo y eficiente, tanto en el ámbito privado como en el público. Esto depende de las diversas actividades que se realicen dentro de las actividades de planeación.

Después de eso, según Guecha (2019), los principios de planificación se introducen en el marco de los contratos estatales como un faro de aspectos procesales que determinan las manifestaciones de las funciones administrativas. Hay varias etapas del proceso del contrato que deben evaluarse y considerarse durante el desarrollo de varias etapas, lo que marca la diferencia con las diversas acciones que se generan dentro del estado.

El mencionado principio, según Castillo (2018), se genera en base a los principios de eficiencia y transparencia, con el fin de garantizar que los interesados en el proyecto conozcan todos los aspectos que se relacionan con el mismo. Cuando se trata de contratos públicos o gubernamentales, esto permite informar a los ciudadanos comunes y viceversa sobre la relación entre las expresiones anteriores, el papel administrativo del estado y la corrupción, que pueden llegar a convertirse en sinónimos entre sí.

Se debe recalcar que en ciertas ocasiones lo mencionado con anterioridad está bien respaldado por todos los escándalos que han surgido en los últimos años, relacionados con el proceso desarrollado como parte de contratos gubernamentales en Colombia. Ahora, aparecen como resultado estudios de la antigua sensación social, la cual se relaciona con una serie de preguntas (Galeano, 2021).

La planificación se entiende como un insumo significativo para todos alrededor y debe desarrollarse para lograr cumplir a cabalidad el contrato gubernamental en base a esto la Corte Constitucional (2012) de Colombia menciona la sentencia C-300/12:

El principio de planificación se refiere a la responsabilidad de la entidad contratante de llevar a cabo estudios preliminares apropiados, como los de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería y estudios de terreno, entre otros. Esto se hace con el propósito de definir claramente el objeto del contrato, establecer las responsabilidades de las partes involucradas, asignar los riesgos de manera adecuada y fijar el precio del contrato. Además, la planificación incluye la adecuada estructuración de la financiación por parte de las partes y permite a los interesados en el contrato crear sus propias propuestas y explorar posibles fuentes alternativas de financiación.

Cumple claramente con la definición de principio como un permiso legal para la optimización; en este caso, debe entenderse como la responsabilidad de los encargados de la gestión para optimizar el rendimiento de estas características administrativas. Estas se cumplen identificando claramente los diversos factores circundantes al concluir un acuerdo con el estado, como se estipula en el corte constitucional antes mencionado (Pineda, 2021).

Este acto administrativo, o razón principal de todas las acciones que se desarrollan en el proceso contractual durante la etapa de preparación y ejecución, es posible gracias a la adecuada planificación dentro de su ámbito, que permite identificar y ubicar los objetos que buscarán satisfacción dentro del ejercicio. Es necesario finalizar todas las consultas relativas a las compras

públicas, ya que su adecuado desarrollo, basado en la aplicación de los principios de planificación, determinará los elementos cruciales del proceso (Restrepo & Giraldo, 2022).

Los principios de planificación están ampliamente relacionados con otros principios que dirigen y regulan el proceso de contratación del Estado; se basan en etapas del proceso, identificación de necesidades y un mismo objetivo, que se puede lograr aplicando sin duda todos los principios que se aplican a los contratos públicos. Se puede apreciar que, en primer lugar, el principio del tratado del Estado colombiano es un marco de modelo de sistema donde la combinación de todos los puntos indica el uso correcto de las actividades del contrato y su propósito, sin embargo, en el segundo momento, no se puede ignorar que la falta de planificación afecta la eficiencia, los objetivos del proceso y fluidez en los procesos. La interpretación de la planeación bajo contrato en el interés público será investigada después de la firma del contrato para explicar la planificación de contratos y otros principios como conjunto de sistemas de uso y desarrollo, también ha sido ente de trabajo del Consejo de estado, siempre ha enfatizado el uso correcto uso de la planeación (Bahamón Jara, 2018).

En el contexto de una institución pública, la planificación, según Restrepo y Betancur (2020), implica llevar a cabo un estudio detallado con el fin de identificar y describir minuciosamente todas las necesidades y los recursos que deben ser movilizados para alcanzar los objetivos del Estado. Por lo tanto, la planificación requiere que todas las entidades gubernamentales se enfoquen en comprender su estructura administrativa, el mercado en el que operan, sus metas y las necesidades a las que deben responder. El resultado deseado es lograr el mayor nivel de cumplimiento de estos objetivos.

Es así que en la Sentencia C-300/12, se menciona que:

Los principios de economía, eficiencia, la lógica de la intervención estatal y la libre competencia del mercado están estrechamente vinculados con el principio de planificación. En primer lugar, la planificación se relaciona con los conceptos de economía, eficiencia y racionalidad de la intervención estatal, ya que implica la realización de estudios previos no solo para asegurar la adecuada ejecución del contrato en términos de calidad y oportunidad, sino también para evitar costos administrativos adicionales. Esto se refiere a evitar gastos innecesarios que podrían surgir debido a cambios inesperados atribuibles a la entidad contratante, lo que podría llevar a la necesidad de restablecer el equilibrio económico del contrato sin margen de negociación en los precios (Corte Constitucional, 2012).

Se puede concluir que el principio de planificación es muy importante en la aplicación para evitar el riesgo de error de contrato o pérdida financiera y posteriores sanciones administrativas y penales. Sin embargo, este principio y otros que describen otros procesos de contratación se aplican en la contratación directa urgente. Además, es necesario aclarar la diferencia entre un acuerdo y un contrato de administración, ya que a menudo se entiende que ambos conceptos se usan como sinónimos, cuando en realidad no lo son. Aunque en un contrato, en un contrato hay un conflicto de interés muestra un conjunto común de objetivos asociados con él; una vez más, aunque se pretende que la ejecución del contrato sea beneficiosa para ambas partes, el protocolo exige una cooperación distribuida de actividades para lograr el objetivo (Jaramillo-Gómez, 2021).

Un contrato proporciona una contraprestación acordada, es decir, de naturaleza onerosa pero que se encuentra en el contrato, más en el convenio ausencia hasta que se requiera el

servicio. Por lo tanto, los contratos gubernamentales cumplen con la ley bilateral, que requiere un acuerdo testamentario cuando hay una parte un contrato testamentario en el que se considera que ha celebrado una figura pública que tienen un objetivo específico de cooperación y varios intereses comunes o simples al celebrar contratos (Silva-Tenorio, 2019).

Como lo expresa Restrepo y Giraldo (2022), los supuestos sobre los principios de publicidad en el contexto de los contratos gubernamentales permiten la comprensión oportuna y eficaz de las acciones jurídicas de las personas públicas que emiten las partes contratantes durante la selección, ejecución y liquidación del contrato.

Gracias a los Avances en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), permitieron que los estados implementen el uso de Internet como una herramienta para hacer públicos los actos jurídicos desarrollados por los clientes de las entidades públicas en relación con la celebración de operaciones. Esto “ha dado lugar al fenómeno de los contratos públicos electrónicos destinados a sustituir esta práctica tradicionales y trámites de contratación de nuevas alternativas ofrecidas de la era digital” (Galeano, 2021, p. 88).

En este espacio público, según Rodríguez-Morales (2021), la transparencia puede ser vista como una herramienta para la democracia material, la relegalización y la modernización burocrática que forma parte de la lucha contra el flagelo de la corrupción. Por otro lado, los principios financieros y de planificación pertinentes exigen la creación de informes y documentos preliminares, así como la evaluación de riesgos.

La responsabilidad del plan es exigir la única garantía de cumplimiento como factor necesario para llevar a cabo los procedimientos requeridos para la ejecución del contrato y el uso o logro de los objetivos nacionales de acuerdo con métodos adecuados y eficaces (Vásquez, 2018).

Así como los contratos civiles y comerciales como menciona Jaramillo-Gómez (2021), son contratos gubernamentales se desarrollan mediante elementos necesarios, condicionales y naturales que deben concurrir para producir efectos jurídicos, a saber: capacidad, consentimiento, objeto y causa, si se presenta faltantes, las disposiciones propias de cada acto jurídico, se tendrá por inexistente la ley. Deben reunir nuevamente los elementos de la validez del contrato: capacidad, consentimiento inocuo, finalidad y motivo legítimos, definidos en el Artículo 1503 del Código Civil.

Por otro lado, en la Ley número 80 de 1993, menciona que competencia se entiende como “poder de estar obligado a sí mismo, sin el servicio o la autoridad de otros”, de manera libre y voluntaria sin adquirir vicio alguno en su formación. En este caso, es fácil de entender como la voluntad efectiva de una persona limitada, también requieren "el consentimiento de las partes o una de ellas ha perdido su vigencia, por lo que el contrato puede ser rescindido, por un error se trata de fuerza o de fraude (Jaimes, 2018).

Los errores se pueden dividir en tres tipos: errores de derecho, errores de hecho y errores ordinarios. en el interior, el primero y último se relaciona con la incapacidad para extinguir el contrato testamentario: es así como el primero, porque el contrato debe ser respetado en su creación y ejecución dentro del parámetro normativo y el segundo porque es una fuente creadora de derecho cuando es común y recurrente. De hecho, solo es capaz de esto si interfieren con el consentimiento se dividen en tres categorías: la primera el impedir la existencia de la acción, aun

cuando se trate de acciones inejecutables y de acciones que permitan su existencia (Martínez & Torres, 2020).

En base a la ley, se convierte en inhábiles aquellos que incumplan con la obligación de informar sobre la falta ante el contrato o hechos y circunstancias que puedan constituir una actividad corrupta, se ajusta al modelo; quién está en la junta o junta directiva o un funcionario de la autoridad contratante, entonces serán separados y los que tienen vínculos familiares con el segundo grado de parentesco, segundo en afinidad o primer ciudadano con estas personas, sociedades, asociaciones, fundaciones y empresas, excepto las abiertas, en las que ocupan posiciones de liderazgo o actúan como consultores senior (Mesa Lozano & Muñoz Vargas, 2019).

Por lo tanto, la planificación de contratos de bienes o servicios es un paso esencial, en todos los procesos de contratación, principalmente por previsión del impacto de determinadas circunstancias en el proceso de contratación puede ayudar a mitigar condiciones o riesgos que puedan afectar el proyecto, adjunto a esto define de forma clara el alcance, objetivo, presupuesto, necesidades y demás condiciones del proyecto, lo cual representa una ventaja seleccionar objetivamente al solicitante y brindarle las mejores condiciones que provea la entidad (Jaramillo-Gómez, 2021).

La planeación especialmente en la fase de precontrato permite establecer términos claros en el contrato y el desempeño del que se deriva en los estudios preliminares y las especificaciones debidamente preparados son contratistas pueden determinar las condiciones, los riesgos para la participación en el proceso, exposición, necesidades del sujeto y expectativas con respecto al reclutamiento que otros elementos solo se pueden producir con una planificación adecuada, como lo menciona la Corte Suprema de Justicia (2012):

La responsabilidad de la planificación, como expresión del principio económico, tiene por objeto garantizar que todo proyecto sea precedido por los estudios técnicos, financieros y jurídicos necesarios para determinar su viabilidad económica y técnica y poder establecer si el objeto es o no adecuado. contratar; si se requiere para iniciar el negocio legal relevante; y si cumple con los planes, el presupuesto y la ley de asignaciones de inversiones, adquisiciones o compras. Dependiendo de las circunstancias, también puede ser necesario acompañarlo de diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad. También debe incluir información sobre qué modalidades contractuales se pueden utilizar y cuál es la mejor opción, los requisitos que debe cumplir el bien o servicio objeto de la licitación, y los costos y recursos necesarios para su ejecución (Sala de Casación Penal, No. 36312)

Como advierte el Consejo de Estado, dentro de la aplicación de los principios de planificación brinda la oportunidad de permitir la creación de condiciones y parámetros a tener en cuenta en la selección de contratista (Jauregui et al., 2018).

Ahora, en el proceso de planificación, los principios de planificación se expresan de diferentes maneras en el proceso para la contratación. Primero, el plan anual de adquisiciones puede mostrar que toda institución estatal tiene que programar cada semestre, el plan anual nivel de adquisiciones es una proyección de las previsiones de demanda de cada unidad, se convierte en un recurso necesario en el período que se informa los recursos que se requieren (Pineda, 2021).

La planificación según Vásquez (2018), también está relacionada con el principio de responsabilidad, el cual describe el comportamiento responsable de las personas que intervienen en el proceso de celebración del contrato cuando está de acuerdo con el propósito de la constitución, la ley y el trabajo realizado, sirven para desempeñar funciones públicas.

El artículo 26 de la Ley 80 de 1993, hace una referencia adecuada al plano del escenario antecesor del contrato, si se determina que es suficiente comprender las condiciones necesarias para poder garantizar en relación con el contrato, se sule una falencia; ha sido complementado por la Ley específicamente en el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007 en donde se menciona que si existe obligación de publicar investigaciones previas con previo aviso (Rúa Flechas et al., 2019).

La planificación para Cano Mendoza y Ruiz Viera (2019), el principio de planificación es uno de los pilares fundamentales en la gestión con objetivos y controles. Este hecho conlleva la necesidad de abordar cuestiones vinculadas a la realización de proyectos, la administración eficaz de los recursos gubernamentales y la satisfacción de las demandas de la población. En virtud de esto, se instituye un procedimiento de planificación progresiva que asegura la maximización de los recursos y la incorporación de mecanismos de supervisión en distintas fases del progreso de un proyecto hasta su conclusión.

El principio de planificación es reconocido como la piedra angular de la contratación pública; en consecuencia, se deben examinar las ramificaciones de ignorar la planificación en el proceso de contratación estatal. Si se determina, con base en todas las cuestiones que se han resuelto hasta el momento, que la contratación estatal no tendrá éxito como un proceso de contratación administrativa, entonces puedes evitar problemas en tus siguientes cortometrajes que no fueron identificados durante la etapa de planificación, que repercutir en su eficacia (Silva, 2019).

Si bien la eficacia es una cualidad deseable, debe entenderse como uno de los principios sobre los que se sustenta el Estado y como el medio por el cual ejecuta sus políticas. Es así que el primero en analizar la relación entre planes y objeto de un contrato estatal; la demarcación y definición de los objetos del contrato es el resultado del proceso de planificación el cual prevé el proceso de solicitud irregular o incorrecto el efecto de este principio puede afectar la definición, identificación y demarcación de los objetos en los que se basa en crear y estructurar todo el proceso de contratación (Cano Mendoza & Ruiz Viera, 2019).

La planeación como principio constitucional

El artículo 339 de la Constitución como establece Castillo (2018), refiere que, debe existir un plan nacional de desarrollo que se divide en dos temas principales:

- (i) la parte principal
- (ii) el plan de inversión de las instituciones públicas.

Con base en lo anterior, esta práctica demuestra la responsabilidad de las organizaciones locales de coordinar planes de desarrollo con el gobierno de la república, los cuales permitirán alcanzar los objetivos propuestos de manera eficaz y eficiente.

El artículo 340 de la Constitución Política de Colombia (1991) establece la creación de un Consejo Nacional de Planeación, que actúa como un espacio de discusión para el Plan Nacional de Desarrollo, con el objetivo de promover un análisis más profundo de este plan. Por su parte, el artículo 341 de la Constitución establece la responsabilidad del gobierno nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y enumera las organizaciones que deben participar en dicho proceso.

El artículo 342 de la Constitución Política de Colombia (1991) establece que todos los procesos relacionados con la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, así como de los presupuestos, deben regirse por la Ley Orgánica. Esta disposición es coherente con los estándares previamente establecidos en la Constitución y destaca la importancia de que estos procesos se lleven a cabo de acuerdo con un marco normativo específico y transparente, garantizando así un adecuado control y gestión de los recursos públicos en beneficio de la sociedad.

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia (1991) establece que la función administrativa está al servicio del interés público. Además, señala que las autoridades administrativas tienen la obligación de coordinar sus acciones para lograr el cumplimiento adecuado de los fines del Estado.

El principio de planificación, tal como se expresa en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia (1991), es fundamental y se extiende a través de una serie de normas constitucionales que establecen requisitos esenciales para garantizar la estabilidad del Estado y la convivencia pacífica de sus ciudadanos en beneficio del bien común del país en los ámbitos mencionados.

El artículo 83 de la Constitución Política de Colombia (1991) al proclamar un principio innegable, en particular la presunción de buena fe, no puede ser omitido. Puesto que todas las interacciones entre el Estado y sus ciudadanos se desenvuelven dentro del marco de la buena fe, esta se convierte en un componente fundamental de dichas relaciones.

La planeación desde la óptica de las ciencias administrativas

Para Restrepo y Giraldo (2022), las ciencias administrativas han realizado una contribución significativa al desarrollo del campo de la planificación”, es ahí donde se desarrollan ideas que pueden ser aplicadas al campo jurídico y actuar como medio previo adecuado para elegir el rumbo en las operaciones para el logro de las metas, entonces, la planificación es el proceso de establecer metas y elegir el mejor curso de acción antes de actuar para lograr precisamente una anticipación de las decisiones.

Este punto de vista deja claro que la planificación debe estar conectada con la idea y el contenido de la práctica de proyectar que se determinan con acciones dirigidas y bien definidas para un propósito específico; en todo caso, como refieren Restrepo y Betancur (2020), “La dirección destinada a aquellos individuos pertenecientes a una entidad que prevén y proyectan un porvenir mediante la elaboración de métodos y actividades relacionados con ello, conocido como planificación estratégica.” (p. 12).

Según esta perspectiva de Mesa y Muñoz (2019), la planificación tendrá importantes implicaciones para el ordenamiento jurídico, particularmente en la contratación estatal, donde la ley exigirá acciones previas dentro del territorio colombiano.

La planeación en el marco de la normatividad

La Carta Magna de la República de Colombia (1991) incluyó en su contenido la figura de la Asamblea Nacional Constituyente como un elemento esencial en las estrategias de desarrollo del país, dado que detalla la existencia de un plan nacional de desarrollo compuesto por dos partes: una sección general y una sección que aborda las inversiones realizadas por las autoridades públicas. Además, es importante destacar que la Asamblea Nacional Constituyente, en 1991, instituyó el Consejo Nacional de Planeación, cuya composición incluye representantes de las entidades territoriales y diversos sectores económicos. Esto indica que el Consejo Nacional de Planeación está estrechamente vinculado a las iniciativas del Senado y sus planes de acción (Silva-Tenorio, 2019).

El Art.- 365 de la Constitución Política de Colombia (1991) establece que:

Cuando se utiliza el término “servicios públicos”, se da a entender que son inherentes al objeto social del Estado y que es responsabilidad del Estado asegurar su prestación efectiva a todos los habitantes del territorio, como cuando participan en el contrato - proceso de fabricación. En este sentido, “los servicios públicos son inherentes al objeto social del Estado, y es deber del Estado velar por su eficiente prestación.

El marco legal establecido por la ley se aplicará a toda prestación directa o indirecta de servicios públicos por parte del Estado, de las comunidades organizadas o de los particulares. En todo caso, el Estado continuará supervisando, administrando y controlando los referidos servicios.

En consecuencia, como menciona Benavides (2009), el tema de la planeación ha sido ampliamente estudiado en el pasado en varios niveles, especialmente desde la perspectiva de la contratación estatal, donde los poderes legislativo y ejecutivo, de acuerdo con la Constitución Política de Colombia (1991), han establecido regulaciones dirigidas hacia la implementación de la contratación gradual en los procesos previamente definidos y especificados en la fase precontractual. Esto se realiza con el propósito de asegurar su eficacia conforme a los principios de transparencia, economía y responsabilidad.

En virtud de ello, según Martínez (2020), el Congreso otorgó al Gobierno Nacional facultades extraordinarias en 1982 para que pueda dictar normas que rijan los contratos que celebre la administración. En consecuencia, en el mes de febrero de ese mismo año se publicó el Decreto Ley 222. de 1983.

Por cuanto lo investigado por Bahamón (2018),

El Decreto Ley 150 de 1976 no alcanzó las expectativas previstas y se consideró necesario eliminar los principios de la autonomía de la voluntad como generadores de actividades privadas. Además, este decreto no contenía disposiciones ni directrices relacionadas con el aspecto de la planificación. Por lo tanto, se propugnó que el contrato de Estado, regulado bajo un enfoque riguroso del Derecho Público, debería predominar en todas las esferas (p. 56).

Es relevante destacar que el Decreto Ley 150 de 1976, según el análisis realizado por Forero en 2020, abordó este tema de manera tangencial en el "Numeral 2 del Artículo 22", en el cual establece que la entidad encargada de la contratación elaborará un pliego de condiciones que incluirá las especificaciones de los bienes, servicios y obras propuestos como objeto del contrato. Adicionalmente, como expresa el artículo 25, los criterios de adjudicación deberán realizarse con anterioridad a la realización de los estudios de caso y estudio comparativo.

Según la investigación realizada por Pineda en 2021, el Decreto Ley 222 de 1983

Tuvo su origen en facultades extraordinarias otorgadas al poder ejecutivo. A través de este decreto, se promulgó el estatuto que rige los contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas. En el artículo 84 de dicho decreto, se estableció de manera clara el principio de la planificación, enfatizando que no es posible someter a licitación ni celebrar contratos para la ejecución de una obra sin antes preparar los planos, proyectos correspondientes y definir las demás especificaciones necesarias (p. 98).

Sin embargo, el artículo 84 del Decreto-Ley 222 de 1983 exigía:

Adicionalmente, se requiere que las entidades públicas sigan rigurosamente el principio de planificación, especialmente en lo que respecta a los contratos de obras públicas. Esto implica que se debe exigir la preparación previa de planos, proyectos, presupuestos y otros elementos esenciales para definir con claridad el contrato que se va a formalizar.

No obstante, según lo señalado en la investigación de Rodríguez en 2022, se presentó la propuesta de la Ley 80 de 1993, que establece el marco normativo para los acuerdos legales del Estado. Esta normativa se basa en los principios de la Función Pública establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de 2022, el cual se encuentra en la última sección de dicha constitución y engloba la cláusula general de facultades que concede al Congreso de Colombia la potestad para promulgar el Estatuto General de las Contrataciones Públicas.

De acuerdo con lo indicado por Benavides en 2009,

Los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad son los cimientos sobre los cuales se fundamenta la función administrativa, la cual está al servicio de los intereses del público en general. Por otra parte, en la exposición de motivos de la Ley 80, se destacó que estos principios constituyen un conjunto de normas que deben ser seguidas por los contratantes, concebidos tanto como garantía como un instrumento eficaz (p. 24).

Amaya (2016) señala que el legislador no incluyó explícitamente la planificación como un principio que regiría las contrataciones del Estado en este Estatuto. No obstante, el Consejo de Estado le atribuyó esta categoría respaldándose en los principios de "transparencia, economía y responsabilidad". Por lo tanto, es crucial recordar que el legislador incorporó los valores mencionados en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, el cual se refiere a los valores que deben regir las acciones contractuales de las entidades estatales.

Es así que Jaimes (2018) refiere que, la conducta de los involucrados en la contratación estatal se realiza de conformidad con los principios rectores de la función administrativa de rendición de cuentas, responsabilidad y transparencia. También estarán sujetos a las normas que rigen la conducta del servidor público, las normas de interpretación de los contratos y los principios generales del derecho administrativo.

El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 de la Constitución Política de Colombia (1991), por otro lado, delineó los objetivos de la contratación estatal y exigió a los empleados públicos considerar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos al celebrar contratos. Adicionalmente, se exigía a las personas que consideraran la celebración y la celebración de convenios con entidades estatales que les ayudaran a lograr sus objetivos, lo que implicaba obligaciones (Galeano, 2021, p. 15).

En respuesta a esta directiva, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la investigación de Guiral y Arango (2020), tomó la siguiente decisión:

Finalmente, es esencial recordar que de acuerdo con la Ley 80 de 1993, en su artículo 3, segundo inciso, las personas deben tener en cuenta al ingresar, celebrar y ejecutar contratos con entidades del Estado que estas colaboran en la realización de sus objetivos y desempeñan una función social que, como tal, conlleva responsabilidades (p. 12).

Según Perdomo (2016), todo este proceso se trata de una "perfecta articulación que ofrece la Sección Tercera del Consejo de Estado". Esta situación se debe a que incorpora el concepto del principio de planificación como elemento de una estructura jurídica que abarca no solo a los servidores públicos, sino también a los actores privados como participantes activos en la elaboración de todos los planes de la gestión pública relacionados con la celebración y ejecución de contratos con las entidades gubernamentales. Esto adquiere una significativa relevancia si se considera que está vinculado al objeto de dichos contratos.

El Congreso colombiano ha promulgado la Ley 1150 de 2007, la cual establece regulaciones para la planificación de contratos y modifica aspectos relacionados con la creación de modalidades para la selección de contratistas, así como temas o elementos que integran el proceso precontractual. El propósito principal de estas modificaciones es mejorar la eficiencia y la transparencia en las adquisiciones públicas. Esta ley buscó corregir la deficiencia de la Ley 80 de 1993, que no era tecnológicamente adaptable, y también creó el sistema electrónico de contratación pública SECOP (Vásquez, 2018).

Bahamón (2018) subraya que la relevancia de esta legislación reside en su enfoque en la mejora de la transparencia en los procedimientos de contratación. Esto se manifiesta particularmente en lo concerniente a la selección objetiva de contratistas y las diversas modalidades de selección, además de la introducción de regulaciones relacionadas con la contratación pública electrónica y otros aspectos relacionados con la elaboración y divulgación de pliegos.

En este marco, tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo han evidenciado un interés en perfeccionar la planificación a través de la emisión de normativas que abordan las deficiencias en los contratos gubernamentales. Según Córdoba et al. (2011), es esencial resaltar el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007, el cual requiere la publicación de anteproyectos y estudios preliminares. Estos actos se alinean con los principios de economía, transparencia y responsabilidad establecidos en la Ley 80 de 1993.

Si se puede determinar que cada uno de ellos está de acuerdo con el principio de elegir al contratista durante la etapa precontractual a pesar de menores costos, menor tiempo empleado y participación de quienes pueden presentar la mejor propuesta utilizando métodos eficientes, que son tomadas en consideración en varios aspectos dentro y fuera del apartado normativo de la ley.

La Presidencia de la República, haciendo uso de sus facultades legales y constitucionales, emitió el Decreto 1510 de 2019, que tuvo como objetivo principal regular parcialmente el Estatuto Contractual. A partir de esta acción, la Presidencia de la República se enfocó en la formulación de políticas públicas y en la creación de herramientas destinadas a mejorar el sistema de compras públicas, con el propósito de optimizar el uso de los recursos públicos a través de un proceso transparente y abierto (Sandoval, 2015).

El artículo 2.2.1.1.2.1.1 aborda de manera específica el primer apartado del Decreto 1082, el cual fue emitido en virtud de la autorización reglamentaria establecida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. Este artículo hace referencia a los "estudios y documentos previos que sirven como base para la elaboración del pliego". Además, proporciona información relevante acerca del proceso de selección de contratistas, así como los permisos, autorizaciones y licencias necesarios para llevar a cabo la ejecución del contrato (Córdoba et al., 2011).

Según la Constitución Política de Colombia (1991), el contenido del Decreto 1510 de 2013 se conserva en el contenido interno articulado de este Decreto. De manera similar, el legislador ofrece la Ley 1882 de 2018, que reforma y adiciona leyes clave de contratación estatal como la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 y se enfoca en tres áreas clave: infraestructura, asociaciones público-privadas y contratación estatal. A partir de estas tres áreas, se desarrollan pliegos estándar como herramientas útiles para la etapa de planificación de negocios legales y la selección de contratos de obra pública.

Siguiendo la referencia de Alzate (2020), corresponderá al Gobierno la tarea de dictar normativas referentes a las condiciones propicias, los aspectos técnicos y económicos, teniendo en cuenta la modalidad de selección, la naturaleza y el monto de los contratos. Además, se requerirá una ponderación precisa y detallada que deberá ser incluida en los pliegos de condiciones. Estas especificaciones tienen un atributo distintivo ya que establecen un conjunto de estándares que los posibles proponentes deben cumplir para poder celebrar contratos con el Estado.

De acuerdo con lo mencionado por Clavijo y Valencia (2016), la Ley citada en su artículo 5 introduce modificaciones a la Ley 1150 de 2007 y la complementa parcialmente al establecer que la falta de requisitos o la ausencia de documentos relacionados con una futura contratación o con el proponente no son necesarios para la comparación de propuestas.

Siguiendo la observación realizada por Martínez y Torres (2020), se establece que todos los requerimientos de las propuestas que no tengan un efecto en la asignación de puntos deben ser requeridos por las instituciones gubernamentales y suministrados por los oferentes antes de la finalización del plazo de presentación del informe de evaluación correspondiente a la modalidad de selección. La falta de estos requisitos no será motivo suficiente para rechazar las ofertas. Si se puede determinar que en "la planificación del futuro contrato del Estado se desarrolla un elemento de planeamiento, es cierto que ese es el sentido del elemento de planeamiento inserto en esta Ley" (p. 35).

Evolución del principio de planeación en la legislación

Según el Código Civil Colombiano (1873), el Decreto 111 de 1996. Por el cual se compilan las leyes que integran el estatuto orgánico del presupuesto: Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y Ley 225 de 1995. Como se indica a continuación, el Decreto 111 de 1996 recopiló las normas contenidas en las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que contienen las normas que rigen el sistema presupuestario, mismos que son:

Art. 12. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis (Ley 84, 1873).

El mismo Decreto 111 de 1996, hace la siguiente referencia a los principios inmediatamente citados:

Art. 13. Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Como el principio de economía está íntimamente relacionado con el principio de planificación, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 lo consagra. Basta una rápida ojeada a los números 6, 7 y 11 al 14 para darse cuenta de que de la lectura de esta disposición se rechaza la improvisación en la contratación estatal (Ley 84, 1873).

El Consejo de Estado determinó que la planificación se configura como una obligación, en tanto representa una manifestación del principio de economía, según se plantea en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Expediente 21489 del 28 de mayo de 2012. Esta obligación se justifica en la necesidad de que todo proyecto sea antecedido por análisis técnicos, financieros y jurídicos, con el propósito de garantizar la factibilidad del proyecto y, de este modo, evaluar la idoneidad del objeto a contratar.

La planeación desde la jurisprudencia

Al decidir sobre el principio de planificación, la Sala Plena del Consejo de Estado manifestó lo siguiente respecto del control inmediato de legalidad del Decreto 2962 de 2011, “en la medida en que el pleno cumplimiento asegura que la ejecución del futuro contrato se llevará a cabo sin contratiempos, en los términos y especificaciones pactados, en condiciones razonablemente previsibles” (Restrepo y Betancur, 2020, p. 110).

De acuerdo con Jaramillo-Gómez (2021), se presenta una manifestación del principio económico que guía los contratos administrativos. Esto se debe a que una planificación adecuada allana el camino para prevenir las numerosas dificultades que pueden surgir en el contexto de las relaciones contractuales de las entidades estatales. Es así que en otro pronunciamiento la subsección C de la Constitución Política de Colombia (1991), manifiesta que:

La falta de planificación atenta contra el fundamento mismo del interés público, con repercusiones onerosas y muchas veces desastrosas no sólo para el cumplimiento de las metas acordadas, sino también para el patrimonio público, que es en última instancia objeto de todo contrato estatal. Se trata de solicitar urgentemente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus actuaciones y actividades para la consecución de los fines propuestos a través de las empresas públicas.

Conforme a lo establecido en la jurisprudencia, tal como Forero (2020) señala, el Consejo de Estado sostiene que el incumplimiento de los plazos de un contrato por parte de una de las partes está vinculado a la falta de planificación de esa parte. En una línea similar, la Corte Constitucional subrayó la importancia de la planificación, destacando su relación con los principios de economía, celeridad y buena fe. Por lo tanto, estableció la planificación como uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho.

En cuanto al principio de planificación, la Asamblea Nacional Constituyente (1991) resaltó su innegable importancia, señalando que sirve tanto de inspiración como de base para importantes decisiones estatales, mientras que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Expedientes 14854 de 29 de agosto de 2007, Expediente 15324 de 29 de agosto de 2007 y Sentencia de 13 de febrero de 2107, hacen un fuerte llamado a las entidades del Estado a institucionalizar el deber de planificar antes de contratar dentro de los límites de sus códigos de conducta y obligaciones constitucionales a fin de lograr los fines que el artículo 2 de la Constitución impone al Estado colombiano (Corte Constitucional, Sentencia C-300/12, 2012).

Es evidente que el principio de planificación en la contratación estatal ha recibido atención tanto de la Constitución como de la ley y la jurisprudencia colombianas, al punto que se ha consagrado como un principio fundamental de la contratación y un precepto del sistema presupuestario. No podía ser de otra manera, porque la planificación ha asumido el papel de núcleo esencial del plan general presupuestario, hasta el punto de que debe ser tenida en cuenta en la elaboración de los distintos planes (Sandoval, 2015).

Es importante recalcar que todos los organismos que integran el Estado colombiano, así como las personas que celebren contratos con él, tienen la obligación absoluta de implementar cabalmente el principio de planificación en la contratación estatal, de conformidad con las normas y precedentes legales recién citados, ya que no hay otra forma de combatir la ineficacia e ineficiencia en el casi nunca concluido producto del contrato estatal (Guecha, 2019).

Del análisis se desprende claramente que los agentes del Estado a cargo de las contrataciones públicas están más influenciados por la improvisación que por la planificación.

La planeación como objeto ilícito de la nulidad absoluta del contrato estatal

Antes de adentrarnos en esta temática, se examinó la importancia de la planificación como un elemento fundamental dentro del proceso de selección que configura la implementación de las políticas de los programas gubernamentales, cuyo enfoque principal recae en los objetivos del Estado, tal como indican Martínez y Torres (2020). Además, se subrayó que la planificación, al constituir el primer paso en los procedimientos administrativos del Estado, puede ser considerada como el evento inicial crucial en el proceso de contratación.

Este proceso es fundamental para poner en práctica y ejecutar políticas generales derivadas de programas gubernamentales que se adhieren a un modelo de desarrollo particular. El propósito fundamental radica en la consecución de los propósitos gubernamentales a través de la implementación de principios tales como la economía, la eficiencia y la eficacia, junto con los consagrados en otros fundamentos constitucionales asociados con el régimen contractual (Jaimes, 2018).

De acuerdo con la perspectiva presentada por Amaya (2016), la planificación también involucra la intervención del Estado para dirigir el crecimiento de la actividad social y

económica mediante una variedad de opciones con el fin de alcanzar los objetivos establecidos. En síntesis, es posible considerar la planificación como un instrumento de intervención estatal diseñado para orientar el desarrollo de la actividad económica y social mediante la selección de múltiples alternativas con el propósito de lograr los fines y metas previstos con el menor efecto adverso sobre la sociedad. Esto se lleva a cabo a través de programas y proyectos, y es una etapa previa a la formación del contrato o planificación, como se establece en la normativa y se publica junto con los anexos correspondientes.

Por lo tanto, el primer paso que debe llevar a cabo la administración al determinar el inicio del proceso de contratación gubernamental es llevar a cabo las acciones y decisiones relacionadas con la planificación. Este proceso se fundamenta en el reconocimiento de la exigencia de adquisiciones gubernamentales, alineado con el logro de los propósitos específicos de la entidad gubernamental en cuestión y del conjunto del Estado. Esta identificación debe ser clara y precisa para garantizar que la planificación se realice de manera eficiente y específica (Mesa y Muñoz, 2019).

En la misma línea, Rodríguez (2022) argumenta que la planificación se inserta en la fase precontractual al analizar este tópico, haciendo hincapié en que se refiere al lapso anterior a la formalización del contrato y, comúnmente, esta fase culmina con la emisión de un acto administrativo. En este contexto, la elección del contratista se considera como uno de los componentes esenciales que deben confluir durante esta etapa previa a la celebración del acuerdo legal.

Como refiere Sandoval (2015), el estatuto general de contrataciones otorga vital importancia a la etapa preliminar o preparatoria de los procesos de selección como desarrollo de los principios de economía y responsabilidad. Esta última fase que integra el principio de planificación se menciona específicamente en los artículos 25, 3 y 6, 7 y 12 dentro de la Constitución Colombiana.

El propósito de la fase previa o preparatoria es estar debidamente preparado para la licitación y la formalización del contrato. Se espera que las instituciones efectúen el análisis de viabilidad, la elaboración de diseños y planificaciones pertinentes, obtengan todas las aprobaciones, autorizaciones y licencias necesarias para la ejecución del contrato, y elaboren descripciones minuciosas y exhaustivas. Esto implica establecer puntos clave que deben abordarse de manera rigurosa para garantizar una preparación adecuada.

Para que la ejecución del contrato pueda comenzar inmediatamente después de que se haya adjudicado y acordado, lo que permite que se complete en el plazo especificado. Estos principios son violados por ofertas con planos y diseños desactualizados, sin las licencias y permisos requeridos, o con especificaciones poco claras, subjetivas o insuficientes.

Por lo general, estas planificaciones se llevan a cabo en momentos críticos de la ejecución del contrato, siempre y cuando no se cancele la licitación al hacerlo. Desde esta perspectiva, es fundamental destacar que la doctrina subraya la necesidad de planificar de manera obligatoria los contratos estatales, exponiendo pasos cruciales que se desarrollarán en la etapa precontractual. Sin llevar a cabo estos pasos, se estaría improvisando y comprometiendo las políticas de Estado relacionadas con la prestación de servicios públicos (Benavides, 2009).

Luego de cumplir con este requisito esencial, es imperativo analizar la ilegalidad inherente del objeto como causa de invalidez total. En casos en los que no existe un fundamento

legal para el contrato, se debe considerar "la importancia de la planificación en la selección del contratista para este tipo de negocios". Este aspecto adquiere una significación particularmente destacada en el contexto de los servicios públicos, donde se vislumbra la amenaza a las demandas de la colectividad (Pineda, 2021).

La jurisprudencia de la Sala ha reafirmado, como lo hace hoy nuevamente, que en el ámbito contractual, las entidades gubernamentales tienen la obligación de respetar y seguir el principio de planificación. Este principio implica que es esencial llevar a cabo estudios y análisis previos exhaustivos y sólidos para determinar, entre otros factores significativos. Antes de iniciar un proceso de selección tales como:

1. La necesidad real de celebrar el contrato correspondiente.
2. las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifican la preferencia por la modalidad o tipo contractual elegido.
3. Las características que los bienes, obras y servicios pueden o deben tener, incluyendo sus calidades, requisitos, cantidades y demás detalles (Alzate, 2020, p. 23).

Por lo tanto, es relevante destacar que aquellos involucrados en los acuerdos gubernamentales están en la obligación de obedecer el principio de planificación. De acuerdo con esta perspectiva, resulta imperativo llevar a cabo un escrutinio preliminar exhaustivo antes de emprender el proceso de selección destinado a un eventual contrato con entidades gubernamentales. Esta premisa no solo se refiere a lo contemplado en el contexto del Estatuto contractual, como las modalidades de contratación, obras y servicios, y el contenido de los pliegos, sino también a otros elementos de relevancia (Córdoba et al., 2011, p. 20).

Además, la Sección Tercera de los requisitos de 2015 del Consejo de Estado, que establecía:

En consecuencia, cuando se incumplen las disposiciones imperativas que requieren que los contratos estatales se ajusten a ellas, el contrato podría resultar en una violación de las leyes que las establecen o incluso caer en la categoría de objeto ilícito. Por tanto, es esencial llevar a cabo una planificación adecuada para cumplir con el objeto contractual y, en última instancia, satisfacer el interés público asociado a la prestación de servicios públicos (p. 20).

La sentencia mencionada efectivamente resalta el componente fundamental de los requisitos que establecen la formación del objeto ilícito que podría resultar en la anulación del contrato estatal. Se establece de manera clara que es fundamental que todo contrato estatal sea cuidadosamente planificado para poder satisfacer las necesidades de la comunidad. Al respecto, la Sala reitera que, en algunas circunstancias limitadas, la incomprensión del principio de planificación puede dar lugar a la configuración de una nulidad absoluta del contrato por razón de una finalidad ilícita, en particular cuando concurren los siguientes vicios:

1. Situaciones que demuestren la incapacidad para llevar a cabo el objeto contractual desde el momento en que se celebre el negocio jurídico.
2. Situaciones que, tan pronto como se celebra un negocio jurídico, indican que la ejecución del contrato estará sujeta a hechos ambiguos o inciertos porque exigen decisiones de terceros.

3. Situaciones que demuestren desde el momento en que se perfecciona el negocio jurídico que no se pueden cumplir los plazos de ejecución pactados y que la entidad sufrirá como consecuencia una pérdida patrimonial.

Aunque se aclara que no cualquier error en la planificación de un contrato de derecho estatal conlleva automáticamente a la nulidad del contrato debido a la ilegalidad de su objeto, el juez aún debe declarar formalmente la nulidad en los casos pertinentes. Estos casos son de interés y deben ser considerados de manera legítima dentro del contexto en el que surge el problema en cuestión.

Requisito de la existencia del contrato estatal

Los elementos que deben ser compatibles con la existencia de esta parte legal de la transacción, los elementos que llegan a la nulidad de la integridad y el fin ilícito como causas del incumplimiento, es decir, debe determinarse de antemano. Por lo tanto, está en medio del aprendizaje. Debe decidirse que debe haber varias condiciones importantes bajo las cuales se debe establecer un acuerdo gubernamental y un acuerdo entre pueblos de acuerdo con la ley gubernamental (Rodríguez, 2022).

La voluntad manifiesta, el consentimiento, el objeto y la formalidad solemne son solo algunos ejemplos de los elementos generales que deben estar presentes para la configuración de los actos legales; sin su presencia, no pueden existir, no pueden ser creados y no tienen valor a los ojos de la ley. En particular, esto ocurre cuando los acuerdos de voluntades concurren y están en armonía cuando se produce la formación del consentimiento, componente de la existencia de los contratos (Santos, 2013).

Por último, el consentimiento se puede definir como la convergencia de dos o más manifestaciones de voluntad expresadas por distintas partes que persiguen un propósito conjunto, incluso si sus intereses difieren, con la finalidad de establecer un contrato con obligaciones que afecten a todas las partes involucradas o solo a una de ellas, en el momento de su celebración. Entonces, lo que se dice es que este contrato se fundamenta en la voluntad de las personas que participan en la creación del acto jurídico, que es su parte dual, de ahí el contrato, por la voluntad de las partes al final, o literalmente, en la declaración de voluntad de los participantes de la obra.

Se busca entonces la existencia de beneficios mutuos como condición indispensable porque es un evento mutuo. Como ya se ha mencionado, otro componente necesario para la existencia del contrato estatal es “la solemnidad asociada al cumplimiento de formalidades específicas y específicas previamente establecidas en el ordenamiento jurídico” (Córdoba et al., 2011, p. 98).

Como se dijo anteriormente, los contratos estatales son solemnes, esto implica que para que existan deben sujetarse a las formalidades y normas que el ordenamiento jurídico específicamente ha establecido. Puesto que el acto jurídico de naturaleza civil debe contemplar aspectos tales como la manifestación inequívoca de la voluntad, la descripción tanto en términos generales como precisos del objeto, así como la observancia de la forma y las formalidades específicas que se aplican a ciertas transacciones, es innegable que el derecho privado desempeña una función significativa en la evaluación de la existencia de los contratos estatales (Jauregui et al., 2018).

De manera análoga, en el ámbito de los contratos estatales, la aplicación de todos estos componentes conduce a su existencia legal, ya que la ausencia de cualquiera de ellos impide la

constitución válida del contrato. En consecuencia, la ley, la doctrina y la jurisprudencia han sido pacíficas al calificar de esta manera estos contratos (Perdomo, 2016).

La validez del contrato

Es claro que los elementos que se requieren para que un contrato estatal sea válido se basan en lo establecido en el artículo 1502 del Código Civil (1873), que establece: "Para que una persona se obligue a otra por acto o declaración de voluntad, es necesario: 1. Que sea capaz de derecho 2. Que su consentimiento sea válido y esté de acuerdo con el acto o declaración manifestada. 3. Que tenga un objeto lícito y 4. Que haya una causa legítima para ello" (p. 89).

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (2012) "determinó los siguientes elementos que deben estar presentes en los actos o contratos jurídicos": Para que un acto jurídico sea válido y tenga efectividad y relevancia, al considerar los elementos que deben estar presentes, se deben cumplir los siguientes componentes: capacidad, consentimiento, objeto y causa lícita.

Si se analiza que los elementos esenciales para la legitimidad se definen en función de la capacidad de los involucrados y la ausencia de imperfecciones en la intención (como error, coerción y coacción), la licitud del objeto y la licitud de la causa, en este contexto, el consentimiento emerge como el resultado de la concordancia de las voluntades, desempeñando un papel esencial en los elementos fundamentales requeridos para la formación de un contrato. Esta perspectiva puede generar una complejidad significativa, obstaculizando la claridad en la situación en cuestión (Guiral y Arango, 2020).

La norma predominante establece que es necesario contar con la capacidad legal para llevar a cabo un acto jurídico, con la excepción de aquellos casos en los que se carece de dicha capacidad. Cuando se verifican las condiciones de un acto jurídico, que incluyen la capacidad, el consentimiento, el objeto y la causa lícita, y cuando estas condiciones se han cumplido de acuerdo con lo que establece la ley, el acto se considera válido y tiene relevancia en el ámbito jurídico" (Forero, 2020, p. 76).

Cuando un acto jurídico es bilateral o unilateral, la presunción de su validez y eficacia beneficia y protege a quienes participaron en él como partes o quienes lo realizaron. Esto implica que, con el fin de anular o afectar negativamente un acto de esta naturaleza, aquel que lo cuestiona debe refutar dicha presunción, lo cual solamente puede lograrse mediante la presentación de todas las pruebas pertinentes que evidencien las deficiencias en la coherencia interna del acto o la falta de cumplimiento de las formalidades o solemnidades exigidas (Alzate, 2020).

La suposición de que las personas son mentalmente sanas no se puede refutar a menos que se presente la evidencia adecuada. Desde una perspectiva similar, es esencial considerar la postura de la doctrina en relación con los elementos que resultan cruciales para la legitimidad de un contrato. Se evidencia que los elementos necesarios para la existencia de los actos incluyen el acuerdo de voluntades o consentimiento de las partes implicadas, la consideración tanto del objeto en sus aspectos generales como específicos, así como el acatamiento de las formalidades correspondientes. Esta distinción se contrapone a las condiciones de validez, que se ocupan de cuestiones como la capacidad de los agentes y la inexistencia de conflictos, entre otros aspectos relevantes. Es importante destacar que estos conceptos están enfatizados por nosotros (Benavides, 2009).

En consecuencia, desde el punto de vista de la legalidad de las empresas estatales discutido anteriormente, ahora es importante señalar que para que los contratos estatales tengan validez legal, es necesario especificar la capacidad jurídica de las partes que dan su consentimiento, como revela Angarita, que se centra en la capacidad de los sujetos de derechos y obligaciones. Esto es necesario para que las personas legalmente capacitadas conforme a las leyes vigentes puedan celebrar contratos con las entidades estatales (Martínez, 2020, p. 76).

En esta situación, es importante destacar que la capacidad mencionada puede ser deducida a partir de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 80 de 1993, que establece que, conforme a las leyes vigentes, las personas que cuentan con la capacidad legal tienen la habilidad de suscribir contratos con las entidades gubernamentales. Este enunciado evidencia una correlación efectiva con la capacidad jurídica, como se define en el artículo 1502 del Código Civil (1873).

Que tiene el contrato estatal

En relación con este asunto, Clavijo y Valencia (2016) subrayan la importancia de considerar que la manifestación de la voluntad que da origen a la formación del consentimiento desempeña un papel crucial en la concreción de los contratos gubernamentales, ya que, según lo estipulado en el artículo 39 de la Ley 80 de 1993, esta declaración se lleva a cabo de manera escrita. El artículo en cuestión establece que, a excepción de los contratos que involucran cambios de propiedad, la imposición de cargas y servidumbres en bienes raíces, o aquellos que se rigen por las normativas legales vigentes, todos los contratos celebrados por las entidades estatales deben formalizarse mediante un documento escrito y no necesitan ser elevados a la categoría de escritura pública. Este protocolo debe ser seguido en estos casos (Constitución Política de Colombia, 1991).

Además, como menciona Castillo (2018), el artículo 41 de la Ley mencionada establece de manera específica que los contratos gubernamentales deben formalizarse por escrito. Una vez que se ha llegado a un acuerdo con respecto al objeto del contrato y la contraprestación, y este acuerdo se documenta por escrito, los contratos estatales se consideran como perfeccionados y concluidos. La forma del contrato estatal es ahora algo de lo que la Sección Tercera del Consejo de Estado (2015) es consciente, y hace algunos apuntes interesantes que también lo hacen, como se muestra a continuación:

Indiscutiblemente, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, la forma que deben adoptar estos actos legales para su existencia y perfección conforme a la ley es a través de la documentación escrita. En otras palabras, desde una perspectiva estrictamente formal, los contratos gubernamentales deben estar registrados por escrito. Este requisito representa una de las llamadas formalidades plenas de los contratos estatales. Es importante señalar que el artículo 39 de la Ley 80 de 1993, aunque derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, contemplaba la posibilidad de celebrar contratos sin cumplir con todas las formalidades requeridas cuando su valor se encontraba dentro de los límites establecidos por la norma o dentro de los rangos establecidos en función de los presupuestos anuales de las entidades correspondientes.

Es claro que, de acuerdo con la obligación legal, la forma del contrato público en Colombia significa el uso de una forma y expresión de información específica para un efecto legal, esto es, la escritura del contrato testamentario en un documento, excepto en los casos

establecidos en las normas interpretadas y generalmente entendidas como contratos reales, basta llamar al contrato como existente y capaz de producir plenos efectos jurídicos entre la gerencia y el contratista (Díaz-Dávila, 2016).

Entonces para Sandoval (2015), la norma predominante en lo que respecta a la formalidad de los contratos gubernamentales es que deben ser documentados por escrito, lo que implica que deben estar plasmados en un documento que contenga cláusulas y disposiciones específicas., similar a la forma tradicional de los contratos tanto públicos como privados, de conformidad con los artículos 39 y 41 del estatuto. Es decir, el lenguaje del contrato debe establecerse por escrito después de que se haya seleccionado al contratista.

Sin embargo, Expósito (2017) refiere que, se debe recordar que, al momento de seleccionar al contratista a través de licitaciones o concursos, esta etapa se agiliza debido a que los elementos clave del contrato a firmar ya fueron mencionados en los pliegos o términos de referencia. En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 80, se establece que todos los contratos realizados por las entidades estatales deben ser documentados por escrito. No es necesario elevarlos al nivel de escritura pública, a menos que la propia ley haya establecido esta formalidad, como es el caso de los contratos relacionados con la transferencia de propiedad.

Entonces se entiende que, en una sentencia sobre las formalidades del contrato estatal, el Consejo de Estado tomó su decisión, argumentando que, siendo un requisito para la existencia del contrato estatal, debe constar por escrito para que se entienda válido y eficaz, en este caso, el Consejo de Estado aplicó el artículo 199 y rechazó la admisión de la existencia de un contrato por parte del representante, que declara que no son válidas ni las confesiones espontáneas de los representantes ni sus confesiones inducidas por interrogatorio. personal administrativo de dichas entidades (Guecha, 2019).

Los fines de la función administrativa y la trascendencia del principio de planificación como detonante de otros principios han sido firmemente establecidos por el Consejo de Estado. De esta forma, la jurisprudencia de la Corporación establece la orientación de la contratación pública, fundamentándose en una serie de principios que profundizan en los aspectos más idóneos de la actividad contractual. En este contexto, la planificación emerge como un componente fundamental que asegura la correcta ejecución de las responsabilidades de la administración en su rol contractual (Expósito, 2017).

El principio de planificación sirve como base para todos los procesos diseñados desde la perspectiva de los contratos estatales, con el propósito constitucional de buscar la realización del interés público de la entidad. Es importante resaltar de la jurisprudencia lo que sostiene el máximo tribunal: los contratos gubernamentales deben siempre ser el resultado de una planificación adecuada y reflexionada, en consonancia con las necesidades y prioridades que requiere el interés público. En otras palabras, el marco legal busca asegurar que los contratos estatales no sean producto de la improvisación o la falta de calidad (Jaramillo-Gómez, 2021).

De esta manera para Santos (2013), la planificación evita que se ejecuten contratos que violan los intereses generales de las empresas sin respaldo legal o técnico. En particular, la planificación tiene éxito en que el contrato se constituye no solo de conformidad con la ley sino también están en concordancia con las normativas técnicas y económicas que contribuyen al mejoramiento de los presupuestos de las entidades involucradas.

Las entidades públicas tienen la responsabilidad de desarrollar contratos a los que deben adherirse de acuerdo con estrictos parámetros constitucionales. La planificación se erige como un principio rector en la dirección de la gestión administrativa de los acuerdos gubernamentales, con el objetivo primordial de lograr la efectividad y la productividad. Esta premisa, según lo indicado por Amaya en 2016, cobra especial relevancia al enfatizar que la carencia de una planificación adecuada repercute de manera sustancial en la ejecución de los contratos. Tal perspectiva se basa en la evolución jurisprudencial observada en relación al principio de planificación en el marco del Consejo de Estado.

Como refiere Vásquez (2018), esto demuestra que la planificación es un proceso continuo que está entrelazado tanto con la fase inicial como con la ejecución real del contrato, en lugar de ser una actividad estática que termina con la transacción legal. En este contexto, se destaca que el Consejo de Estado ha subrayado que la importancia y pertinencia de la implementación de los preceptos relacionados con las adquisiciones gubernamentales radica en que dichos preceptos representan herramientas idóneas para alcanzar resultados y objetivos de forma eficaz y eficiente. Además, cuando se trata de obras públicas que no se concluyen, es plausible considerar que una de las causas probables puede ser la presencia de deficiencias en la planificación o la ausencia de planificación adecuada.

De acuerdo con lo dicho, la planificación resulta ser una herramienta a favor de la administración que protege tanto los intereses de la entidad estatal como de la comunidad a través de la eficacia y la eficiencia. Por esa razón según Silva-Tenorio (2019), refiere que quiere resaltar el valor de la planificación para advertir sobre la viabilidad o imposibilidad de un proyecto contractual de Estado, expresado de forma que permita su desarrollo y asegure que cumpla su función social prevista.

De acuerdo con lo manifestado en la jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado, el procedimiento de planificación se manifiesta mediante la meticulosa elaboración de las pautas que dirigirán la gestión administrativa en su participación en la contratación, así como en la perspectiva global que se establecerá para los contratos venideros o sus eventuales contratistas. La Corporación subraya que está avanzando en la ley en este aspecto (Alzate, 2020).

La responsabilidad de la planificación, en concordancia con el principio de economía, tiene como finalidad asegurar que cualquier proyecto sea precedido por los análisis técnicos, financieros y jurídicos requeridos para evaluar su viabilidad tanto desde el punto de vista económico como técnico. Esto permite determinar si el objeto del proyecto es adecuado o no, si se necesita llevar a cabo el procedimiento legal correspondiente para su inicio, y si se ajusta a las normativas de inversión, adquisición o planes de compra, así como al presupuesto y la asignación de recursos, según corresponda (Rodríguez, 2022).

En caso de ser requerido, se debe complementar la planificación con diseños, planos y evaluaciones de factibilidad o prefactibilidad. Además, es esencial especificar las modalidades contractuales que pueden ser aplicadas y determinar cuál de ellas resulta más sensata. Asimismo, se deben establecer los requisitos que el bien o servicio objeto de la licitación debe cumplir y detallar los costos asociados.

Para ejecutar una planificación apropiada, Ruíz (2019) subraya la imperatividad de generar una "petición de celebración de contrato", que debe estar rubricada de manera adecuada por el representante de la entidad y dirigida al supervisor de desembolsos de dicha entidad. Además, es esencial elaborar análisis preliminares que tengan en cuenta el producto o servicio en

cuestión, así como su respectivo gasto, y estos análisis deben contar con la autorización del funcionario encargado.

Además, Díaz-Dávila (2016) recalca que se deben realizar estudios de la industria y se debe incluir un certificado de disponibilidad presupuestaria con los documentos presentados con la solicitud de contratación. Es factible que la planificación sea un principio que se vea con frecuencia comprometido en Colombia, dado que la actividad de contratación en el país a menudo se caracteriza por la inclusión de adiciones al proceso contractual en etapas avanzadas y por incrementos en los costos después de la adjudicación del contrato.

Lo anterior es una sólida evidencia de que el principio de planificación está subordinado en el escenario de las contrataciones públicas. De lo contrario, los incidentes de conducta irregular, los aplazamientos en la conclusión de los proyectos públicos y los gastos desmesurados en las obras no serían sucesos recurrentes en el marco legal (Benavides, 2009).

En efecto, según Clavijo y Valencia (2016), el principio de planificación asegura que las contrataciones públicas cumplan con los requisitos mínimos establecidos en la Ley 80 de 1993 y demás disposiciones constitucionales y legales aplicables. Todo contrato debe incluir la fase precontractual que implica el mencionado principio, según el Consejo de Estado, mismo que dentro de la Constitución Política de Colombia (1991) señala que:

A pesar de las designaciones establecidas en la Constitución, la legislación y la jurisprudencia, así como las adiciones realizadas, no han sido suficientes para garantizar que la administración pública logre la eficacia y la eficiencia en su función administrativa. El Consejo de Estado enfatiza la importancia de la planificación en el ámbito de la contratación pública como un elemento fundamental para mejorar la gestión gubernamental (p. 54).

Es comprensible que, para administrar los asuntos públicos y alcanzar los objetivos estatales, sea esencial seguir un riguroso proceso en la toma de decisiones que permita la ejecución exitosa en beneficio de la comunidad. Esto se hace necesario para lograr una gestión eficiente de los recursos y un desempeño adecuado de las funciones gubernamentales (Mesa y Muñoz, 2019).

En consecuencia, el marco legal de las contrataciones públicas en Colombia exige que los procesos contractuales se planifiquen de manera expresa y clara. Los requisitos del Consejo de Estado constituyen un marco jurídico de indudable valor que puede ser catalogado como requisito para la actividad contractual, hecho que es innegable en la jurisprudencia del propio Consejo de Estado (Jauregui et al., 2018).

En resumen, los parámetros establecidos por el legislador con el propósito de racionalizar, ordenar y coordinar las decisiones contractuales son un elemento esencial para la legalidad de los contratos y no deben ser pasados por alto por parte de los funcionarios gubernamentales encargados del derecho contractual. En otras palabras, la planificación es exigible en todos los aspectos del contrato estatal (Martínez, 2020).

Dado que una adecuada planificación determinará, como ya se ha dicho, si el proceso contractual de orden público es exitoso o no, la planificación es tanto necesaria como exigible en todo lo relacionado con el contrato estatal. Benavides (2009) refiere que, en definitiva, el principio de planificación es tenido en alta estima por el ordenamiento jurídico del Consejo de

Estado como un postulado trascendental en el campo de las contrataciones públicas que no puede ser desatendido bajo ningún concepto por temor a errores contractuales que mancillen el proceso.

Aunque el principio de planificación no se encuentra explícitamente establecido en la ley, el tribunal superior en asuntos contenciosos administrativos ha abordado esta cuestión al afirmar en sus fallos que el principio de planificación se refleja en otros principios constitucionales y legales. En consecuencia, en línea con lo señalado por el Consejo de Estado, los principios de interés general y de legalidad guardan una relación directa e inmediata con el principio de planificación, o la aplicación de la planificación en los procedimientos de contratación y las acciones vinculadas a los acuerdos gubernamentales. Esto se realiza con el propósito de integrarlos en el contexto legal de las transacciones estatales, la idea que en modo alguno puede ser fruto de la improvisación en la elección de los contratistas, la celebración de los contratos, la ejecución de los mismos o su liquidación.

Consideraciones generales

En primer lugar, como se ha mencionado previamente, es claro que ignorar la naturaleza detallada de las sanciones, lo cual conlleva una falta de respeto al derecho al debido proceso, se equipara a considerar que la carencia de planificación constituye un motivo de anulación total de los contratos. Esta teoría tiene varios defectos conceptuales, pero el más significativo es sin duda el hecho de que basa una sanción en interpretaciones judiciales y no en una disposición positiva (Pineda, 2021).

Las inconsistencias pueden resultar de la causa del contrato o de su intención ilícita, además de cómo nos afecta subjetivamente. La evaluación de los intereses externos de las partes debido a estas causas objetivas conlleva a la nulidad absoluta del contrato según la concepción general de los contratos civiles y comerciales, la cual puede identificarse de manera específica en diferentes situaciones (Jaramillo-Gómez, 2021).

Debido a las múltiples irregularidades subjetivas vinculadas a la Administración contratante, que afectan en general al interés público, la distinción entre los intereses públicos y los intereses subjetivos de la Administración se vuelve menos clara en el contexto de los contratos públicos. La causa del contrato “se perfila en los fines que pretende alcanzar, y la causa antijurídica de la Administración se funde esencialmente con su decisión de contratación” (Benavides, 2009, p. 46).

En consecuencia, la ilegalidad se convierte en un abuso de autoridad y un motivo deshonesto, lo que afecta fundamentalmente el consentimiento de la entidad contratante en la forma en que se expresa y estructura a través del proceso de contratación, como ha quedado demostrado ya en anteriores apartados (Vásquez, 2018).

En estas circunstancias, el objeto del contrato adquiere también un sentido más amplio en el momento en que se manifiesta su ilegalidad. De acuerdo con la interpretación de Pothier del Código Civil francés, vinculamos el servicio que las partes están obligadas a prestar como objeto del contrato. De acuerdo con la definición de un contrato, que es un acuerdo entre dos partes para dar, hacer o abstenerse de hacer algo, su objeto es cualquiera de lo que trata el contrato (Alzate, 2020).

El beneficio o beneficios que constituyen el núcleo de la obligación a la que están sujetas las partes, se convierten en el foco central en esta situación, y tienen la capacidad de manifestarse de diversas maneras, incluso en forma de actividades. Las ambigüedades que prevalecen entre el

objeto del contrato y el contenido de la prestación, entre el objeto del contrato y el servicio, así como entre el objeto de la prestación y su contenido real, continúan dando lugar a desafíos conceptuales significativos. Estas problemáticas se vuelven más complejas en el contexto de contratos bilaterales, donde ambas partes asumen roles de deudor y acreedor de manera mutua (Silva-Tenorio, 2019).

Así, las dos prestaciones primarias de cada parte constituirían los dos objetos del contrato, que sería de doble naturaleza. El bien mismo, que es el objeto de la venta, o el beneficio que se deriva del bien, es su objeto en el ejemplo directo de la venta de un bien en particular. Cada parte también recibe una variedad de beneficios, incluida la venta de la propiedad al vendedor y el pago del precio de compra por parte del comprador (Restrepo y Betancur, 2020).

Ambos beneficios se incluirán como parte del objeto del contrato, el cual no se limitará a uno solo. Dado que su esencia radica en la única acción de intercambiar bienes por un precio, de transferir la propiedad del bien a cambio de un pago, el contrato no consiste en un objeto dual, sino que integra ambos beneficios en una sola operación (Giraldo, 2022).

Correcto, el objeto del contrato, además de ser considerado como una "operación socioeconómica", debe satisfacer los requisitos establecidos en el Código Civil (Ley 84, 1873). Esto implica que la operación puede referirse a un bien futuro si se anticipa su existencia, debe ser accesible en el mercado, estar claramente definida o ser determinable, y si involucra una actividad, esta debe ser factible tanto desde el punto de vista físico como moral, es decir, no debe ser ilegal ni contravenir el orden público contractual.

Al determinar la ilegalidad de un artículo en la contratación pública, los desafíos de la claridad conceptual del objeto se amplifican. Como se planteó al inicio de este estudio, el Estatuto General de Contrataciones comienza identificando cinco nulidades propias de los contratos del Estado desde la tipología civil y comercial de las nulidades que pueden existir en tiempo real.

En determinados casos y cuando así lo establezca el derecho consuetudinario, los contratos estatales pueden ser considerados como absolutamente nulos. En este contexto, la referencia nos permite identificar el objeto ilícito según lo definido en el artículo 1519 del Código Civil (1873), donde se establece que es ilícito todo aquello que contradice el derecho público del país.

En virtud de la diferenciación existente entre la salvaguardia de los intereses individuales de las partes (nulidades relativas) y la protección de los intereses generales inalienables de las partes (nulidades absolutas), dentro del contexto de la perspectiva contractual que se basa en la autonomía privada para la disposición de los intereses personales de las partes, estas no tienen la facultad de pactar ninguna cláusula que entre en contradicción con la política pública (Castillo, 2018).

Por el riesgo de que el objeto del contrato sea ilegal, éste no puede referirse (como su objeto) a la violación de una ley pública que por su naturaleza está fuera del alcance de las partes. Sin embargo, Este concepto no se aplica de manera plena en el contrato público, ya que hacerlo podría llevar a una expansión indefinida del concepto de objeto ilícito (Santos, 2013).

Cierto, cualquier irregularidad en los componentes del acuerdo que influya en el proceso de su establecimiento y tenga un papel decisivo en ello conllevará inevitablemente a la violación de una norma del derecho público nacional y, como resultado, resultará en la invalidez del

contrato debido a su carácter ilícito. Este principio se aplica particularmente cuando el objeto del contrato guarda relación con la transacción económica y social acordada por las partes, y en el contexto de un contrato gubernamental, está completamente regulado por las disposiciones del "Derecho público nacional" (Jaimes, 2018).

En efecto, el régimen de nulidad de los contratos públicos se simplificaría al centrarse principalmente en la ilegalidad de su objeto, lo que englobaría cualquier infracción de las normas legales o reglamentarias de derecho público en cualquier fase, desde la preparación del contrato hasta su formalización (Alzate, 2020).

En relación con este tema, bastaría con considerar la principal razón que puede llevar a la anulación total según lo establecido en el Código de Comercio. Esto ocurre cuando un acuerdo legal infringe una norma de carácter imperativo. Dada la naturaleza altamente regulada de los contratos realizados por la Administración, los errores que puedan surgir durante la etapa de formación del contrato, e incluso la mera intención de celebrar dicho contrato, inevitablemente constituyen una transgresión de una norma fundamental (Santos, 2013).

En similar línea de pensamiento, resultaría adecuada la primera causa de nulidad absoluta contemplada en el Código de Comercio, que se refiere a la infracción de una norma imperativa por parte del acto jurídico. Dado el grado de regulación que caracteriza a la actividad contractual llevada a cabo por la Administración, los errores surgidos durante el proceso de formación del contrato, incluyendo incluso la mera contemplación de su celebración, conllevan inevitablemente la transgresión de una norma esencial (Amaya, 2016).

El artículo 1519 del Código Civil (1873) es citado con frecuencia por el Consejo de Estado para describir la nulidad resultante de hechos que de alguna manera están relacionados con el objeto contractual. Cuando las personas desconozcan las normas de orden público que rigen los procesos de contratación, podrán optar por una oferta que no cumpla con los requisitos técnicos mínimos de los pliegos, suscribir un contrato sin licitación pública, aplicar indebidamente el régimen de contratos con organizaciones sin fines de lucro, realizar contrataciones gravemente irregulares, o elegir el tipo de contrato equivocado para evitar el proceso de licitación que se había llevado a cabo.

La celebración de un contrato sin el debido acatamiento de las normativas de derecho público relacionadas previamente conlleva la existencia de un propósito ilícito. En otros escenarios, la entidad analiza minuciosamente tanto el objeto del contrato como sus cláusulas para determinar posibles contravenciones a las leyes de orden público en diversas formas. Esto puede ocurrir cuando entran en conflicto con la naturaleza del contrato seleccionado, como en los casos de arrendamientos de bienes de uso público, la gestión tributaria a través de un contrato de prestación de servicios, o un contrato accesorio que no cumple con las presunciones legales aplicables (Martínez, 2020, p. 44).

En situaciones diferentes, la violación de las normativas surge debido a la inclusión de una cláusula de caducidad en un contrato donde no está autorizada, como en el caso de un contrato relacionado con una licorera. Esto se debe a que el demandado contravino las leyes de competencia al introducir dicha cláusula, y dado que las leyes de competencia se consideran cuestiones de orden público, es decir, asuntos específicos que deben ser abordados a través de los procedimientos legales adecuados (Benavides, 2009).

El alto tribunal también cree que la inclusión de una cláusula de caducidad en un contrato con un proveedor de servicios domésticos es ilegal porque dicha cláusula debe ser aprobada de antemano por la ley o la autoridad reguladora pertinente. De manera más general, el Consejo de Estado considera que es ilegal la disposición que concede a la Administración contratante un derecho unilateral de actuar cuando no está expresamente permitido por la ley, como la imposición de una multa (Cano Mendoza & Ruiz Viera, 2019).

Lo mismo se ha considerado en relación con la inclusión de cláusulas en el contrato que otorgan a la administración la facultad de hacer cumplir una cláusula penal acordada o que definen el proceso para su imposición. En términos generales, el Consejo de Estado sostiene que la inclusión de cláusulas no permitidas por la ley, lo cual implica la existencia de un objeto ilícito, se opone al derecho público en el contexto del texto civil (Jauregui et al., 2018).

Continuando con el análisis previo, tanto la cláusula que prohíbe la revisión de los precios acordados en caso de que contravenga el principio financiero del contrato, una normativa de derecho público, como la cláusula que va en contra de las disposiciones del Código de Minería, son ambas catalogadas como objetos ilícitos (Guiral y Arango, 2020).

Cuando la entidad gubernamental violó la prohibición de prórroga automática establecida en el artículo 58 del Decreto Ley 222 de 1983, en los contratos de Administración, también dejó al descubierto la intención indebida que respaldaba dicha extensión. El Consejo de Estado identificó la base de la irregularidad en la cláusula de prórroga automática en un contrato de prestación de servicios educativos después de que esta restricción explícita fue suprimida por la Ley 80 de 1993 (Corte Suprema de Justicia, 2012).

Este tipo de cláusulas suponen la presencia de un acuerdo que contradice o va en contra de las normas de orden público, especialmente aquellas que establecen los requisitos para la validez de los contratos gubernamentales. Esto incluye la formalidad requerida para su celebración y la posibilidad de su inclusión bajo las condiciones precisas establecidas por la ley. Como resultado, contienen un objeto ilícito porque representan una amenaza para el orden superior (Rodríguez, 2022).

Con la misma mentalidad, la corporación consideró ilegal que las partes de un contrato de servicios establecieran que el contrato tendría una duración indefinida, lo que, de mantenerse las proporciones, implicaba algún tipo de prórroga contractual que sería automática.

El tribunal superior ha considerado de forma más amplia que el artículo 1519 del código Civil (1873) establece que cualquier violación de un mandato imperativo o de una prohibición de la ley constituye un defecto que conduce a la nulidad absoluta, a menos que se disponga una sanción distinta. Esto se debe a que, además de prohibir acciones, las normas imperativas también pueden prescribir o emitir instrucciones.

En consecuencia, cuando se quebranta una norma imperativa, ya sea quebrantando una prohibición o incumpliendo una orden, el resultado es una nulidad absoluta que puede ser utilizada con fines ilícitos. Esta comprensión es natural y obvia porque, si no se entendiera así, sería absurdo suponer que no habría penas por violar una norma imperativa que sólo manda u ordena, pero no prohíbe expresamente, o por el contrario, que sería una norma paradójica, ya que ordena una acción pero no tiene la capacidad de hacer cumplir esa orden, lo que permite que sea desobedecida sin consecuencias negativas (Jaramillo-Gómez, 2021).

En estas circunstancias, el concepto del objeto ilegal está muy definido y está conectado con la ruptura de la ley durante el proceso de contratación:

Todas estas anomalías de nuestro ordenamiento jurídico se traducen en un desconocimiento de las normas que integran el orden público jurídico, cuya observancia es incondicional e irrestricta. Según lo establecido en el artículo 1519 del Código Civil, un acto jurídico se contamina con un objeto ilícito cuando infringe los principios constitucionales fundamentales que, desde una perspectiva técnica, se han establecido como normas imperativas. La falta de reconocimiento de los fundamentos de la función administrativa se encuentra, indudablemente, dentro de esta causa de nulidad absoluta y, por lo tanto, es insubsanable. Como se dice comúnmente, "existe un objeto ilícito en todo lo que contradice el derecho público de la nación" (Ley 84, 1873).

La segunda razón específica de anulación establecida en el Estatuto General, que se refiere a la ejecución del contrato en violación de una prohibición constitucional o legal expresa, plantea desafíos en términos de su significado y alcance específicos. Este problema se suma a la dificultad de determinar con precisión las anulaciones objetivas que impactan directamente en los contratos públicos. La primera cuestión está relacionada con la segunda razón específica de anulación contemplada en el Estatuto General. La segunda cuestión está vinculada a la planificación del contrato y la extensión de la invalidez debido a la existencia de un objeto ilícito. Esto se debe a que, en una decisión polémica, el Consejo de Estado determinó que las irregularidades sustanciales en la planificación del contrato podrían impactar la legalidad del objeto del contrato (Martínez, 2020, p. 55).

Capítulo III. Análisis Jurisprudencial de la Nulidad de Contratos Estatales por Falta de Planeación: Decisiones y Tendencias del Consejo de Estado

Dentro del universo normativo y práctico de la contratación pública en Colombia, el principio de planeación destaca por su papel crítico en asegurar procedimientos que no solo cumplan con criterios de transparencia y eficiencia, y se encuentren profundamente alineados con la promoción del interés general. En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano, actuando como custodio supremo de la legalidad administrativa, ha enfrentado el reto de esclarecer y definir las implicaciones de no adherirse adecuadamente a este principio. Tal tarea ha implicado un escrutinio minucioso de casos donde la ausencia de una planeación adecuada ha sido motivo de disputa, poniendo en tela de juicio la validez misma de los contratos estatales involucrados.

Este análisis jurisprudencial, profundamente arraigado en el estudio de decisiones emblemáticas por parte del Consejo de Estado, ofrece un panorama ilustrativo de cómo la falta de planeación ha sido interpretada y sancionada dentro del marco de la contratación estatal. A través de este examen, se han delineado precedentes significativos que no solo reflejan la evolución del entendimiento judicial respecto a este principio y establecen un marco de referencia para la actuación futura de entidades estatales y contratistas. La importancia de este principio radica en su capacidad para prevenir disputas contractuales, minimizar riesgos legales y garantizar que los contratos estatales se ejecuten de manera que verdaderamente beneficien al público.

Las decisiones del Consejo de Estado han abordado una gama de situaciones en las que la nulidad de contratos estatales ha sido solicitada bajo el argumento de una planeación deficiente o inexistente. Estas decisiones no solo han tenido que considerar las especificidades de cada caso sino también ponderar la importancia del principio de planeación contra otros valores y principios en juego en la contratación estatal. En este complejo balance, el Consejo de Estado ha tenido que determinar cuándo la falta de planeación alcanza un umbral que justifica la declaración de nulidad del contrato, evaluando el impacto de dicha falta sobre el interés público y la legalidad del proceso contractual.

A través de este cuerpo de jurisprudencia, se ha consolidado la noción de que una planeación adecuada es indispensable para la realización de contratos estatales que no solo sean eficientes y transparentes, y estén alineados con los objetivos y necesidades de la administración pública y la sociedad. La planeación, por tanto, se convierte en una herramienta esencial para la prevención de la corrupción, el manejo eficiente de los recursos públicos y la protección de los intereses generales.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, en este contexto, no solo ha clarificado el papel y la importancia del principio de planeación en la contratación estatal, y ha establecido directrices claras para su correcta implementación. Estas decisiones tienen un valor inestimable para la administración pública, los contratistas y los asesores legales, proporcionando un marco jurídico sólido sobre el cual se pueden construir y ejecutar contratos estatales que verdaderamente sirvan al bienestar público y cumplan con los estándares más altos de legalidad y eficacia

Análisis de Decisiones del Consejo de Estado

La controversia contractual entre la Secretaría Distrital de Ambiente y Ecodes Ingeniería SAS se centra en la nulidad absoluta del contrato de obra 1510 de 2013. Esta disputa, radicada bajo el número 25000-23-36-000-2015-02527-01, fue objeto de un detallado escrutinio por parte de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado el 8 de septiembre de 2021. El núcleo del litigio reside en la alegada inobservancia del principio de planeación, un pilar fundamental en la contratación estatal que asegura la realización previa de estudios, diseños y proyectos necesarios que garantizan la eficiencia y la adecuación del objeto a contratar, respetando los fines del Estado y el interés público. La sentencia aborda el análisis jurisprudencial sobre la nulidad de los contratos estatales derivada de la falta de planeación, reflejando las decisiones y tendencias actuales del Consejo de Estado, autoridad judicial máxima en la materia en Colombia. Se investiga cómo ha evolucionado la interpretación del principio de planeación contractual y su impacto en la validez de los contratos estatales.

El debate jurídico gira en torno a si la falta de adherencia a este principio puede considerarse una causal de nulidad absoluta del contrato por ilicitud del objeto, es decir, cuando el contrato se celebra sin alinearse con los propósitos estatales y el bienestar público. Este análisis jurisprudencial se profundiza con referencia a una sentencia de tutela de 2014, que revisó y modificó la postura previamente sostenida por el Consejo en 2013. Originalmente, se argumentaba que el incumplimiento del principio de planeación conllevaba a la nulidad absoluta del contrato debido a un objeto ilícito. Sin embargo, en un giro doctrinal, la sentencia de tutela del Consejo de Estado estableció que la inobservancia del principio de planeación, por sí sola, no constituye una causal de nulidad de los contratos estatales, ya que tal estipulación no se encuentra explícitamente definida en la ley. Además, se reconoció que el contratista también posee responsabilidades de colaboración con la administración pública y debe abstenerse de participar en contratos que sean inviables desde su concepción.

Esta decisión subraya un enfoque equilibrado que reconoce tanto las obligaciones de las entidades estatales en la planificación adecuada de los contratos como las responsabilidades de los contratistas en asegurar la viabilidad y legalidad de sus acciones contractuales. Este análisis no solo refleja la evolución de la jurisprudencia colombiana en torno al principio de planeación y destaca la importancia de una colaboración efectiva entre el sector público y los contratistas para el cumplimiento de los objetivos estatales y la protección del interés público.

A partir de la sentencia del Consejo de Estado (Sección Tercera Subsección B) del 11 de octubre de 2021, con el número de radicación 52001-23-33-000-2014-00164-01, el análisis se centra en los presupuestos de la caducidad de la pretensión de nulidad, el alcance del principio de planeación y la legitimación de las partes para solicitar la nulidad o el restablecimiento del equilibrio económico del contrato. La controversia surge entre el Consorcio Barbacoas 2011, contratista del Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) y el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), por el suministro e instalación de campamentos y contenedores para el Ejército Nacional, en el marco de un convenio interadministrativo. El contratista alega que el contrato debe declararse nulo por falta de planeación, pues se incluyeron ítems no previstos, se ejecutaron menos ítems de los pactados y no se entregaron los documentos que sustentaban el porcentaje de imprevistos. La decisión del Consejo de Estado es revocar parcialmente la sentencia de primera instancia que declaró la caducidad de la pretensión de nulidad y condenó al pago de los valores ejecutados y no pagados al contratista. La Sala considera que la nulidad del contrato puede solicitarse mientras él se encuentre vigente; sin embargo, el desconocimiento del deber de

planeación no constituye nulidad absoluta del contrato. Así mismo, la Sala determina que las pretensiones contractuales solo pueden ventilarse entre las partes del contrato que son el Consorcio Barbacoas 2011 y el IDEA, no frente al INVÍAS que suscribió el convenio en desarrollo del cual se celebró el contrato; ni al Ejército que era su beneficiario; ni al Consorcio Vías Nariño, que era el interventor. Finalmente, la Sala confirma la condena por los ítems ejecutados y niega el reconocimiento de intereses moratorios, porque la obligación solo se determinó en la sentencia.

En este sentido, la nulidad de los contratos estatales por falta de planeación, que es una causal de nulidad absoluta prevista en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993. El análisis se centra en las decisiones y tendencias del Consejo de Estado, que es el máximo órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa en Colombia, respecto de esta causal de nulidad. La controversia que se plantea es si la falta de planeación debe ser acreditada con un estudio técnico previo que demuestre la inviabilidad del contrato o si basta con la evidencia de que el contrato no se ajusta a los fines y principios de la contratación estatal. La decisión que se expone es la del Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - Sección Tercera, en la sentencia n.º 11001-03-26-000-2016-00165-00 del 14 de marzo de 2018, en la que se resolvió un recurso de anulación de laudo arbitral que declaró la nulidad de unos contratos de concesión por falta de planeación. El Consejo de Estado confirmó la nulidad de los contratos, pero modificó el laudo en cuanto a la forma de liquidar el valor de la prórroga de la concesión y del derecho al uso de frecuencias asignadas, aplicando la cláusula contractual pactada por las partes y no el criterio de mercado que había utilizado el tribunal de arbitramento.

Otro análisis se centra en los criterios que ha empleado el máximo tribunal de lo contencioso administrativo para declarar la nulidad absoluta de los contratos estatales cuando se evidencia que no se cumplió con el deber de planeación previa, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993. La controversia que se plantea es si la falta de planeación constituye una causal de nulidad absoluta de los contratos estatales, y si esta puede ser alegada por cualquiera de las partes o por terceros interesados. La decisión que se expone es la que ha adoptado el Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos, entre ellos la sentencia de 29 de enero de 2018, proferida por la Sección Tercera, Subsección C, con radicación número 11001-03-26-000-2016-00101-00(57421), en la que se reiteró que la falta de planeación es una causal de nulidad absoluta de los contratos estatales, que puede ser invocada por cualquiera de las partes o por terceros, y que se configura cuando se demuestra que el contrato se celebró sin tener en cuenta los estudios técnicos, financieros, jurídicos y ambientales que permitieran determinar la viabilidad del proyecto, o que se desconocieron los principios de economía, responsabilidad y transparencia que rigen la contratación estatal.

De esta manera, la máxima autoridad de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia, se centra en el estudio de la sentencia n.º 11001-03-26-000-2016-00052-00 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, de 25 de enero de 2017, que resolvió el recurso extraordinario de anulación interpuesto por Proactiva Chicamocha S.A. E.S.P., contra el laudo arbitral que declaró la nulidad absoluta del contrato suscrito con la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. E.S.P., por objeto ilícito, debido a la violación del principio de planeación contractual. La controversia radica en determinar si procede el recurso extraordinario de anulación contra un laudo arbitral y cuál es el plazo para interponerlo, así como si se configura el objeto ilícito por la falta de planeación contractual y si se causaron perjuicios a las partes¹. La decisión del Consejo de Estado fue declarar infundado el recurso extraordinario de anulación,

confirmando la nulidad absoluta del contrato y la condena a la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. E.S.P., a pagar a Proactiva Chicamocha S.A. E.S.P., una suma determinada de dinero por concepto de servicios prestados, intereses moratorios y costas procesales.

La sentencia que nos ocupa profundiza en la cuestión de la nulidad de los contratos estatales derivada de la falta de planeación, un tema de relevancia jurisprudencial ante el Consejo de Estado. En el corazón de este análisis reside la indagación sobre si la ausencia de una adecuada preparación previa —que abarque las necesidades, los recursos, los objetivos, las condiciones y los riesgos vinculados a la contratación— puede ser considerada como causal suficiente para declarar la nulidad, ya sea absoluta o relativa, de los contratos suscritos por entidades públicas. Este tema no solo es de importancia por las implicaciones legales que conlleva, sino también por las consecuencias jurídicas que emergen de tal declaratoria. La sentencia en discusión, emitida por la Sección Segunda del Consejo de Estado bajo el número 11001-03-25-000-2010-00273-00, fechada el 23 de agosto de 2018, aborda específicamente este asunto. En este fallo, se examina el contrato interadministrativo concertado entre el Municipio de San Marcos, Sucre, y la Asociación para el Fomento y Desarrollo Social e Integral Sinú, encargado de la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.

La resolución de la Sección Segunda confirmó la nulidad absoluta del mencionado contrato, fundamentando su decisión en la violación del principio de legalidad y la configuración de una desviación de poder. Este fallo subraya la esencialidad del deber de planeación dentro del marco de la contratación estatal, destacando que su inobservancia no solo compromete la legalidad del contrato en cuestión, y pone de manifiesto la desviación de los propósitos para los cuales fue creado el poder de contratar por parte de las entidades estatales. A través de este pronunciamiento, el Consejo de Estado reafirma la necesidad imperante de que todas las fases de la contratación pública se realicen con un estricto apego al principio de legalidad, asegurando que los recursos públicos sean destinados de manera eficiente y en búsqueda del bienestar general, evitando cualquier acto que pueda desviar estos objetivos hacia fines particulares o ilegítimos.

El tema se refiere a la posibilidad de declarar la nulidad absoluta de los contratos estatales cuando se evidencia una falta de planeación previa por parte de la entidad contratante, que afecta el principio de legalidad, la selección objetiva y el interés público. El análisis consiste en revisar las principales sentencias del Consejo de Estado que han abordado este tema, identificando los criterios, las causas y las consecuencias de la declaratoria de nulidad. La controversia radica en determinar si la falta de planeación es un vicio que afecta la esencia del contrato o si es un aspecto que puede ser subsanado o convalidado por las partes. La decisión del Consejo de Estado ha sido variada y dependiente de las circunstancias de cada caso, pero en general ha prevalecido la tesis de que la falta de planeación es un motivo de nulidad absoluta, salvo que se demuestre que no hubo afectación al interés público ni al patrimonio estatal. Un ejemplo de esta decisión es la sentencia del 4 de octubre de 2018, proferida por la Sección Tercera, Subsección A, con radicación número 25000-23-26-000-2001-00671-01, en la que se declaró la nulidad absoluta de un contrato de obra pública por falta de planeación.

La controversia que se plantea en el sentencia a continuación es si la falta de planeación constituye una causal de nulidad absoluta de los contratos estatales, que puede ser alegada por cualquier persona en cualquier tiempo, o si se trata de una irregularidad subsanable, que solo puede ser invocada por las partes dentro del término de caducidad de la acción contractual. La decisión que se expone es la adoptada por la Sección Tercera del Consejo de Estado en la

sentencia del 20 de noviembre de 2020, con número de expediente 25000-23-36-000-2012-00275-00, en la que se negó la nulidad de un contrato de obra pública celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y una empresa constructora, para la ejecución de la fase III del sistema de transporte masivo Transmilenio en Bogotá. El Consejo de Estado consideró que, en el caso concreto, no se demostró que la falta de planeación hubiera afectado el interés general, la igualdad de los oferentes, el cumplimiento del objeto contractual o la legalidad del contrato, y que, por tanto, no se configuraba una causal de nulidad absoluta, sino una simple irregularidad que no fue alegada oportunamente por las partes.

El análisis se basa en las decisiones y tendencias del Consejo de Estado, que es el máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia. La sentencia presenta una controversia entre dos posturas: una que considera que la falta de planeación es una irregularidad subsanable que no afecta la validez del contrato, y otra que sostiene que es una violación al principio de legalidad que conlleva la nulidad absoluta del contrato. La decisión del Consejo de Estado ha sido variada y contradictoria, pero en general se ha inclinado por la segunda postura, declarando la nulidad de los contratos estatales cuando se evidencia una falta de planeación que impide el cumplimiento de los fines públicos. La sentencia cita varias sentencias del Consejo de Estado que ilustran esta tendencia, como la Sentencia 11001-03-26-000-2018-00015-00 de la Sección Tercera del año 2020, que anuló un contrato de obra pública por falta de planeación.

Análisis de Decisiones de la Corte Constitucional y la Procuraduría General de la Nación

El concepto N° 075-18 emitido por la Procuraduría Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado el 24 de mayo de 2018, trata sobre una acción de controversias contractuales interpuesta por la Corporación Pino Verde contra el Municipio de Malambo y el Gimnasio Campestre Stephen Hawking y compañía Ltda., por la adjudicación de un contrato de concesión de infraestructura educativa. El demandante solicita la nulidad absoluta del contrato por ilegalidad del acto de adjudicación, que según él, vulneró el principio de planeación al aceptar una propuesta que superaba el presupuesto oficial de la entidad. El concepto analiza los argumentos de las partes, las pruebas, el marco normativo y jurisprudencial, y el caso concreto, para emitir un concepto en el sentido de confirmar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones del demandante.

El caso se centra en determinar si en la licitación pública No LP – 002 - 2010 existía un presupuesto oficial al cual debían sujetarse los proponentes, si la propuesta del demandante lo superó, y si ello implicaba una causal de nulidad absoluta del contrato. El concepto concluye que sí existía un presupuesto oficial, que la propuesta del demandante lo superó, y que ello constituía un incumplimiento de los requisitos y principios de la contratación estatal, que justificaba el rechazo de la misma por parte de la entidad. Así mismo, señala que el pliego de condiciones es la ley del contrato y que prevalece sobre el clausulado del mismo, por lo que no se puede modificar libremente sus disposiciones. Finalmente, indica que la nulidad absoluta del contrato es la sanción más grave que se puede imponer a los negocios jurídicos, y que sólo procede en los casos expresamente previstos en la ley, los cuales no se configuraron en el presente asunto.

El el Concepto N° 093-19 emitido por la Procuraduría 4 Delegada ante el Consejo de Estado el 26 de junio de 2019 se refiere al recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Unión Temporal Montajes Morelco & Tenorio García contra la sentencia que declaró la caducidad de la acción de controversias contractuales que habían iniciado contra el Municipio de

Santander de Quilichao por el incumplimiento de un contrato de concesión para el servicio de alumbrado público.

El recurso se basa en la causal quinta del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, que consiste en la existencia de nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación¹². Los recurrentes alegan que se violó el debido proceso constitucional al aplicar una norma inaplicable o al aplicar indebidamente la norma utilizada para declarar la caducidad de la acción.

La Procuraduría conceptúa que el recurso no debe prosperar, pues la sentencia recurrida sí ofreció una motivación y adujo argumentos razonados para declarar la caducidad de la acción con base en el numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, que establece un término de dos años para ejercer la acción contractual. Además, considera que el recurso fue planteado como una discusión de instancia, pues los recurrentes no alegan que la sentencia carezca de motivación, sino que se oponen a la interpretación de la ley que hizo el Tribunal.

La sentencia es la C-207/19, proferida por la Corte Constitucional el 16 de mayo de 2019, resuelve una demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1 (parcial) del artículo 20 de la Ley 1882 de 2018, que regula la liquidación de los contratos de Asociación Público Privada (APP) cuando se declara su nulidad absoluta por una autoridad judicial o administrativa. La nulidad absoluta es una sanción que se impone cuando el contrato estatal tiene un objeto o una causa ilícita, que lo hace contrario al ordenamiento jurídico y al interés público. La demanda cuestiona que la norma establezca el reconocimiento de los costos, inversiones y gastos ejecutados por el contratista en un contrato nulo, pues considera que ello vulnera la prevalencia del interés general y el principio de legalidad.

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del parágrafo 1º del artículo 20 de la Ley 1882 de 2018, con algunas excepciones, y declaró inexecutable los incisos segundo, tercero y cuarto del parágrafo 2º de la misma disposición¹. La Corte consideró que la norma demandada no desconoce el interés público ni el principio de legalidad, sino que busca evitar un enriquecimiento sin causa del Estado y proteger la buena fe de los terceros que participaron en la ejecución del contrato. La Corte también señaló que la norma establece unos criterios objetivos y razonables para determinar el valor de los reconocimientos a favor del contratista, los cuales deben ser validados por la interventoría o por un tercero experto. La Corte, sin embargo, declaró inexecutable los apartes que permitían el reconocimiento de intereses e indexación sobre los mismos, por considerar que ello implicaba una doble carga para el Estado y un beneficio injustificado para el contratista². Asimismo, declaró inexecutable la aplicación retroactiva de la norma a los contratos celebrados con anterioridad a la Ley 1508 de 2012, por vulnerar el principio de irretroactividad de la ley y la seguridad jurídica.

Tendencias Jurisprudenciales del Consejo de Estado

Evolución de la Interpretación Jurisprudencial: La jurisprudencia del Consejo de Estado ha mostrado una evolución notable respecto al principio de planeación, pasando de una postura que consideraba su inobservancia como causal directa de nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito, a un enfoque más matizado. Esta evolución se evidencia en la decisión de revisar y modificar posiciones previas, estableciendo que la falta de planeación, por sí sola, no constituye automáticamente una causal de nulidad de los contratos estatales, a menos que se demuestre una afectación directa al interés público o al patrimonio estatal.

Responsabilidades Compartidas: Una de las tendencias más claras en las decisiones recientes es el reconocimiento de las responsabilidades compartidas entre las entidades estatales y los contratistas. Mientras que las entidades estatales deben asegurar una planeación adecuada de los contratos, los contratistas también tienen la obligación de colaborar con la administración pública y abstenerse de participar en contratos que sean inviables desde su concepción. Esta perspectiva subraya la importancia de una colaboración efectiva para el cumplimiento de los objetivos estatales y la protección del interés público.

Casuística y Contexto Específico: Las decisiones del Consejo de Estado resaltan la importancia de evaluar cada caso en su contexto específico. La determinación de si la falta de planeación constituye una causal de nulidad absoluta depende de las circunstancias particulares de cada caso, incluyendo si hubo afectación al interés público y al patrimonio estatal.

Caducidad de la Pretensión de Nulidad y Legitimación: Otro aspecto relevante en la jurisprudencia es la consideración de los plazos para solicitar la nulidad y la legitimación para hacerlo. El Consejo de Estado ha clarificado que la nulidad del contrato puede solicitarse mientras este se encuentre vigente, pero el desconocimiento del deber de planeación no constituye por sí mismo una causal de nulidad absoluta, marcando así límites claros respecto a la oportunidad y legitimación para invocar la nulidad.

Acreditación de la Falta de Planeación: Finalmente, se observa una tendencia hacia la necesidad de acreditar la falta de planeación mediante estudios técnicos previos que demuestren la inviabilidad del contrato. Esta tendencia refleja un esfuerzo por objetivar y fundamentar las decisiones sobre la nulidad de contratos estatales, exigiendo evidencia concreta de que la falta de planeación afectó la adecuación del contrato a los fines y principios de la contratación estatal.

Principio de Conservación del Contrato: Existe una inclinación hacia el principio de conservación del contrato, en el que el Consejo de Estado busca, en la medida de lo posible, mantener la validez y efectos de los contratos estatales, a menos que la falta de planeación sea de tal magnitud que afecte de manera irremediable el interés público o el patrimonio estatal. Esta tendencia se manifiesta en decisiones donde el Consejo opta por remediar las consecuencias de la falta de planeación a través de medidas correctivas o sanciones específicas, en lugar de declarar la nulidad absoluta del contrato. Este enfoque subraya el interés en evitar la desestabilización de las relaciones contractuales y los posibles perjuicios al bien público que pueden surgir de la terminación abrupta de contratos importantes para la comunidad.

Rigor en la Aplicación del Principio de Planeación: Aunque se reconoce la importancia de la colaboración entre las partes y la evaluación contextual de cada caso, también se observa un rigor creciente en la exigencia de cumplimiento del principio de planeación. El Consejo de Estado ha enfatizado en varias decisiones que la planeación no es meramente formal, sino que debe ser sustantiva y adecuada a la complejidad y naturaleza del contrato, lo que implica una evaluación detallada de los riesgos, costos y beneficios asociados al contrato antes de su celebración.

Promoción de la Transparencia y la Competencia: La jurisprudencia refleja una preocupación constante por promover la transparencia y la competencia en la contratación estatal, considerando la falta de planeación como un factor que puede comprometer estos principios. Al evaluar la nulidad de contratos por falta de planeación, el Consejo de Estado a menudo destaca cómo una planeación deficiente puede limitar la participación equitativa de

oferentes, favorecer la discrecionalidad indebida y afectar negativamente la transparencia del proceso de selección.

Interpretación Dinámica de la Normatividad: Finalmente, se destaca una tendencia hacia una interpretación dinámica y progresiva de la normatividad relacionada con la planeación en la contratación estatal. Esto se traduce en una voluntad de adaptar la interpretación legal a las realidades contemporáneas de la administración pública y a las necesidades cambiantes de la sociedad, buscando siempre salvaguardar los intereses fundamentales del Estado y la comunidad.

Conclusiones

1. Dentro del marco jurídico del *common law*, hay restricciones significativas respecto a los fundamentos para anular contratos gubernamentales. Este enfoque particular surge de una separación clave orientada a preservar tanto las consideraciones públicas como las privadas en los requisitos de validez contractual.

2. Los criterios generales asociados con los acuerdos del gobierno van más allá de los componentes objetivos tradicionales como el propósito y la justificación legítima, ya que también se vinculan con las aspiraciones subjetivas de la institución pública contratante. En ciertas circunstancias, tales criterios se extienden incluso más allá de asegurar la aptitud del contratista, focalizándose en aspectos públicos como la transparencia y la objetividad en la toma de decisiones administrativas.

3. La aptitud para contratar, en el contexto de entidades gubernamentales, se distingue de manera crucial del concepto civil, que se centra en la libre elección y autonomía de las partes privadas. Aquí, la norma esencial es que la capacidad se asume únicamente cuando hay un mandato legal explícito, lo que refleja el principio de legalidad que gobierna las instituciones públicas.

4. Esta distinción clave también conduce a diferencias en otras áreas. En contratos privados, que están fundamentados en la libre elección de intereses personales, la salvaguarda de una voluntad libre de defectos no puede equipararse con la voluntad expresada por la administración pública.

5. Incluso en el proceso de selección de contratistas, la decisión administrativa se rige por principios cardinales de la gestión pública, tales como imparcialidad, transparencia y ética pública. Los objetivos de la administración son siempre de naturaleza pública, y el contrato actúa simplemente como un medio para alcanzar esos fines.

6. De acuerdo con el derecho constitucional, la autonomía de la voluntad, tal como se manifiesta en el Estatuto General de Contrataciones, es específica y está siempre filtrada por metas de interés público.

7. Así, defectos en la competencia administrativa, como el abuso de autoridad y las justificaciones falaces, se ven como fallos que comprometen el consentimiento en contrataciones gubernamentales.

8. En general, los defectos contractuales impactan en cómo se expresa la voluntad durante los procedimientos de contratación. Esto implica que las irregularidades están intrínsecamente ligadas a los métodos de selección.

9. En la esfera de la contratación estatal, restricciones específicas anulan los motivos de nulidad y se interpretan bajo la ley privada. Inhabilidades e incompatibilidades, abuso de poder o nulidad de los actos previos, afectan la formación de la voluntad y el acuerdo de la Administración en las etapas de contratación.

10. De hecho, en el caso de entidades gubernamentales, todas las cláusulas de anulación en contratos públicos tienen una naturaleza objetiva, reduciendo así la posibilidad de nulidad en comparación con cláusulas aplicables solo a contratistas individuales. Esto hace que los casos de reconfiguración de derechos sean menos frecuentes.

11. Además, la manifestación de elementos contractuales objetivos, como causa y objetos ilícitos, en un contrato público, se diferencia de su expresión en un contrato privado, donde los defectos hacen que el contrato sea completamente inválido.

12. En acuerdos gubernamentales, donde las metas son dictadas por la legislación y están enfocadas en alcanzar objetivos de interés público, la limitación de una causa civil ilícita por metas privadas inadecuadas es irrelevante.

13. Pese a los retos que enfrenta la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo, las metas restringidas de los contratos públicos también tienen un impacto considerable en su objeto, otorgándole un alcance significativo debido a su alineación con principios estatales o urbanísticos.

14. Las particularidades en la nulidad de los contratos públicos se manifiestan en un sistema legal complejo y en muchos aspectos fluctuante, que ha luchado por caracterizar adecuadamente la singularidad de tales acuerdos.

15. Podría ser necesario abordar de manera holística cómo los valores, metas y el funcionamiento mismo de la administración generan categorías específicas para evaluar contrataciones públicas.

16. Esto facilitaría un marco más efectivo para identificar nulidades en contratos gubernamentales, así como un entendimiento más detallado de las implicaciones de la nulidad. Este es un asunto que requiere ulterior investigación.

17. La jurisprudencia del Consejo de Estado, entre 1991 y 2021, ha demostrado consistentemente que el incumplimiento del principio de planeación es una causa significativa para la declaración de nulidad absoluta de los contratos estatales. Este fenómeno subraya la importancia crítica de la planeación previa en la legitimidad y legalidad de los contratos públicos, reafirmando que la omisión de este principio compromete la estructura y finalidad de la contratación estatal.

18. El marco jurídico colombiano establece claramente el principio de planeación como un pilar fundamental en la contratación estatal, encaminado a asegurar que los contratos públicos se ejecuten de manera eficiente, transparente y alineada con los objetivos del Estado. La legislación y regulaciones relevantes enfatizan su rol preventivo contra la arbitrariedad y el favoritismo, contribuyendo a la validez y eficacia de los contratos estatales.

19. Un análisis de las decisiones del Consejo de Estado revela una tendencia hacia la interpretación estricta del principio de planeación, donde su incumplimiento ha llevado a la nulidad absoluta de contratos estatales. Estas decisiones resaltan criterios como la falta de estudios previos adecuados, la inadecuada justificación de la necesidad del contrato, y la ausencia de análisis de viabilidad como factores determinantes para la nulidad.

20. La nulidad absoluta de contratos estatales por incumplimiento del principio de planeación tiene profundas implicaciones jurídicas, incluyendo la invalidez de actos administrativos derivados, la responsabilidad de los funcionarios involucrados, y la posible afectación a terceros de buena fe. Esta situación refleja la necesidad de adherirse estrictamente a los principios de planeación para garantizar la legalidad y legitimidad de la contratación pública.

21. El estudio de las subcategorías de nulidad revela que el incumplimiento del principio de planeación no solo afecta la validez del contrato en sí, y implica violaciones a principios

como la transparencia, la competencia y la selección objetiva. Estas violaciones refuerzan la interpretación del Consejo de Estado sobre la nulidad absoluta como un mecanismo para proteger el interés público y asegurar la integridad del proceso de contratación estatal.

Referencias

- Alzate Ríos, L. C. (2020). La violación al principio de planeación contractual como causal de anulabilidad absoluta del contrato estatal. *Inciso*, 22(1). <https://doi.org/10.18634/incj.22v.1i.1030>
- Amaya, C. (2016). El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado. *Revista Via Iuris*, 20, 105-119.
- Bahamón Jara, M. L. (2018). Elementos y presupuestos de la contratación estatal. En *Colección JUS*.
- Benavides, J. (2009). *El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado*. Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.57998/bdigital.handle.001.2732>
- Benavides, J. L. (2020). Identificación de las nulidades en los contratos estatales en Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 25. <https://doi.org/10.18601/21452946.n25.03>
- Cano Mendoza, C. A., & Ruiz Viera, E. A. (2019). La Aplicación Del Principio De Planeación Ante La Declaratoria De La Urgencia Manifiesta. *Advocatus*, 33. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.33.6039>
- Castillo, E. (2018). *La trascendencia de los estudios previos, como materialización del principio de planeación en los contratos estatales de obra* [Tesis de Maestría, Universidad del Rosario]. <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/17958>
- Clavijo, N., & Valencia, S. (2016). *El principio de planeación en la contratación estatal Colombiana : consecuencias de su transgresión* [Tesis de Maestría]. Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Consejo de Estado. (2011, enero 31). *Principio de Transparencia*. Sección Tercera. No. 25000-23-26-000-1995-00867-01(7767). https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado,_seccion_tercera_e_no_17767_de_2011.aspx#/
- Consejo de Estado. (2017, mayo 15). *Debido Proceso*. Sección Tercera. No. 1101032600020090002400(36476). (Colombia). Obtenido el 20 de octubre de 2023. https://xperta.legis.co/visor/jurcol/jurcol_3988093b91d24c2395bbe8259924e7bb
- Consejo de Estado. (2021, marzo 14). *Controversias Contractuales*. Sección Tercera. No. 25000-23-36-000-2015-02527-01. (Colombia). Obtenido el 30 de enero de 2024. <http://vlex.com.co/vid/sentencia-n-25000-23-896201901>
- Consejo de Estado. (2018, septiembre 08). *Recurso De Anulación De Laudo Arbitral*. Sección Tercera. No. 11001-03-26-000-2016-00165-00(58227). (Colombia). Obtenido el 30 de enero de 2024. <http://vlex.com.co/vid/727775745>
- Consejo de Estado. (2018, enero 29). *Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (sentencia)*. Sección Tercera. No. 11001 - 03 - 26 - 000 - 2016 - 00101-00(57421). (Colombia). Obtenido el 30 de enero de 2024. <http://vlex.com.co/vid/703352401>
- Consejo de Estado. (2017, enero 25). *Recurso extraordinario de anulación*. Sección Tercera. No. 11001-03-26-000-2016-00052-00 (56703). (Colombia). Obtenido el 30 de enero de 2024. <http://vlex.com.co/vid/677135837>

- Consejo de Estado. (2018, agosto 23). *Derecho Laboral y Seguridad Social*. Sección Tercera. No. 11001-03-25-000-2010-00273-00(2270-10). (Colombia). Obtenido el 30 de enero de 2024. <http://vlex.com.co/vid/741497389>
- Consejo de Estado. (2017, junio 20). *Recurso extraordinario anulación de laudo arbitral*. Sección Tercera. No. 11001-03-26-000-2015-00083-00 (54080). (Colombia). Obtenido el 30 de enero de 2024. <http://vlex.com.co/vid/699158957>
- Consejo de Estado. (2020, noviembre 20). *Acción de reparación directa (apelación sentencia)*. Sección Tercera. No. 25000-23-36-000-2012-00275-00(61897). (Colombia). Obtenido el 30 de enero de 2024. <http://vlex.com.co/vid/sentencia-n-25000-23-896186397>
- Consejo de Estado. (2019, julio 25). *Acción contractual*. Sección Tercera. No. 88001-23-31-000-2012-00017-01(51772). (Colombia). Obtenido el 30 de enero de 2024. <http://vlex.com.co/vid/811002109>
- Consejo de Estado. (2021, octubre 11). *Medio de control de controversias contractuales*. Sección Tercera. No. 52001-23-33-000-2014-00164-01(63117). (Colombia). Obtenido el 30 de enero de 2024. <http://vlex.com.co/vid/sentencia-n-52001-23-896200834>
- Constitución Política de Colombia. (1991, julio 20). [*Const. P.*]. (Colombia). Obtenido el 10 de mayo de 2023. <http://secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>
- Córdoba, Á., Giraldo, S., & Jiménez, J. (2011). *Las adiciones presupuestales de los contratos estatales en Colombia* [Trabajo de grado, Universitaria de Envigado]. <http://bibliotecadigital.iue.edu.co/jspui/handle/20.500.12717/1286>
- Corte Constitucional. (2001, octubre 4). *M.P.: M. G. Monroy*. Sentencia C-1048. (Colombia). Obtenido el 20 de octubre de 2023. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1048-01.htm>
- Corte Constitucional. (2012, abril 25). *M.P.: J. I. Pretelt*. Sentencia C-300. (Colombia). Obtenido el 20 de octubre de 2023. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-300-12.htm>
- Corte Suprema de Justicia. (2014, febrero 12). *SP1459-2014*. Sala de Casación Penal. No. 36312. (Colombia). Obtenido el 20 de octubre de 2023. <https://vlex.com.co/vid/552668810>
- Decreto 222. (1983, febrero 2). *Diario Oficial: 38.189*. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 20 de octubre de 2023.
- Decreto 287. (1996, septiembre 2). *Diario Oficial: 42.715*. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 20 de octubre de 2023. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1449>
- Decreto 410. (1971, marzo 27). *Diario Oficial: 33.339*. Ministerio de Justicia. (Colombia). Obtenido el 3 de agosto de 2023. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1833376>
- Díaz-Dávila, G. A. (2016). *De la contratación pública en Colombia: el principio de planeación y los estudios y documentos previos del contrato estatal*. [Trabajo de grado, Universidad Católica de Colombia]. <http://hdl.handle.net/10983/13894>

- Expósito, J. (2017). La planeación y la validez del contrato estatal. En *Contratos públicos: problemas, perspectivas y prospectivas*. <https://doi.org/10.2307/j.ctv18msq95.5>
- Forero, F. (2020). La determinación del justiprecio del contrato estatal. *Revista Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas - FACCEA: FACCEA, ISSN-e 2539-4703, Vol. 10, N.º. 1 2, 2020, págs. 144-152, 10(2), 144-152*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8629618&info=resumen&idioma=SPA>
- Galeano, L. (2021). *El principio de planeación en la contratación estatal en la construcción de Vivienda de Interés Social: Estudio de caso Urbanización Señorial, municipio de Envigado*. Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Guecha, L. F. (2019). *Planeación del contrato estatal y nulidad absoluta por violación al deber de planeación* [Tesis de Maestría, Universidad Santo Tomás]. <http://hdl.handle.net/11634/18042>
- Guiral, D., & Arango, M. (2020). *El principio de Planeación como pilar para la debida celebración de contratos estatales en Colombia* [Trabajo de grado, Universidad Cooperativa de Colombia]. <https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/fb75a82f-7d0c-4749-a187-dabc35ecf2ff/content>
- Jaimés, C. (2018). *Avances jurisprudenciales frente al principio de planeación en la contratación pública en la jurisprudencia Colombiana* [Tesis de especialización, Universidad Libre]. <https://hdl.handle.net/10901/11758>
- Jaramillo-Gómez, J. D. (2021). *Mejoras normativas sobre la aplicabilidad del principio de planeación en la contratación estatal en el caso del diseño adecuado de los estudios previos* [Trabajo de grado, Universidad Católica de Colombia]. <https://hdl.handle.net/10983/26004>
- Jauregui, N., Camacho, N., & Peñaranda, A. (2018). *Evolución de la posición del consejo de estado frente a la aplicación del principio de planeación en la contratación estatal en Colombia* [Trabajo de Especialización, Universidad Libre]. <https://hdl.handle.net/10901/11874>
- Ley 80. (1993, octubre 28). *Diario oficial: 41.094*. Congreso de la República. (Colombia). Obtenido el 10 de julio de 2023. http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html
- Ley 84. (1873, mayo 26). *Código Civil Colombiano. Diario Oficial: 2.867*. Congreso de la República. (Colombia). Obtenido el 02 de octubre de 2023.
- Ley 1474. (2011, julio 12). *Diario Oficial: 48.128*. Congreso de la República. (Colombia). Obtenido el 20 de octubre de 2023. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html
- Martínez, E., & Torres, O. (2020). *Precedentes judiciales aplicables al principio de la planeación en la contratación estatal* [Trabajo de Especialización, Universidad Libre]. <https://hdl.handle.net/10901/18528>
- Martínez, M. (2020). *Análisis del fundamento de la matriz de riesgos en el contrato estatal: violación del equilibrio económico del contrato de infraestructura vial en el ordenamiento*

- jurídico Colombiano*. [Trabajo de grado, Universidad de Santander]. <https://repositorio.udes.edu.co/handle/001/4894>
- Mesa Lozano, M., & Muñoz Vargas, A. (2019). El principio de planeación en el contrato de obra pública. *IUSTA*. <https://doi.org/10.15332/25005286.5038>
- Perdomo, A. (2016). *Parámetros técnicos y legales a observar en los contratos estatales para determinar deficiencias de planificación que puedan conllevar a responsabilidad fiscal ante las contralorías en Colombia* [Trabajo de Especialización, Universidad Nacional Abierta y a Distancia]. <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/5877>
- Pineda, N. (2021). *Desarrollo del principio de planeación en los contratos de urgencia manifiesta* [Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada]. <http://hdl.handle.net/10654/38589>
- Restrepo, J. F., & Betancur, G. L. (2020). Del principio de planeación en la contratación estatal: Un análisis teórico y fáctico en el orden jurídico colombiano. *Ius et Praxis*, 26(2). <https://doi.org/10.4067/s0718-00122020000200104>
- Restrepo, N., & Giraldo, S. (2022). *La declaratoria de nulidad absoluta del contrato estatal por objeto ilícito derivada del desconocimiento de los principios de la contratación pública* [Trabajo de grado, Universidad EAFIT]. <http://hdl.handle.net/10784/31086>
- Rodríguez, V. (2022). *Entre el remedio y la enfermedad: la planeación del contrato estatal, la nulidad absoluta y ¿la responsabilidad compartida?* [Tesis de maestría]. Pontificia Universidad Javeriana.
- Rodríguez-Morales, C. A. (2021). *Realización de la modificación contractual de los contratos estatales en Colombia* [Trabajo de grado, Universidad Católica de Colombia]. <https://hdl.handle.net/10983/27265>
- Rúa Flechas, M., Arbeláez Restrepo, J. C., & Castro Beltrán, H. (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). <https://doi.org/10.22395/ojum.v18n37a3>
- Sandoval, V. (2015). Nulidad absoluta del contrato estatal por violación del deber de planeación. *Revista de Derecho Público*, 35. https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub545.pdf
- Santos, J. (2013). La teoría de los actos separables del contrato estatal. *Academia & Derecho*, 4(7), 133-144. <https://doi.org/10.18041/2215-8944/ACADEMIA.7.2530>
- Silva-Tenorio, J. F. (2019). *Contratación estatal. Del principio de planeación en el sistema de compras públicas en Colombia: una visión multidisciplinaria*. Universidad Católica de Colombia. <https://hdl.handle.net/10983/23006>
- Vásquez Santamaría, J. E. (2018). Algunos problemas “públicos” de la contratación estatal en Colombia como componentes del enfoque de ciclo para la formulación de una política pública. *Prolegómenos*, 21(41). <https://doi.org/10.18359/prole.3331>