



Revista de  
**Derecho**  
Público

**NULIDAD ABSOLUTA DEL CONTRATO ESTATAL POR  
VIOLACIÓN DEL DEBER DE PLANEACIÓN**

**VÍCTOR ANDRÉS SANDOVAL PEÑA**

Artículo de reflexión

DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.35.2015.08>

Universidad de los Andes  
Facultad de Derecho  
Rev. derecho publico No.35  
julio - diciembre de 2015. ISSN 1909-7778

## **Nulidad absoluta del contrato estatal por violación del deber de planeación**

### **Resumen**

El presente artículo hace referencia a una de las consecuencias atribuidas por la jurisprudencia a la violación del principio de planeación en materia de contratación estatal: la declaratoria de nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito. Para ello, se estudian recientes sentencias del Consejo de Estado que avalan esta tesis y, a su vez, se toman aquellos pronunciamientos, también provenientes de este Tribunal, en los que existe desacuerdo con tal posición. Así las cosas, una vez recogidos los argumentos expuestos en sede jurisprudencial, se busca tomar posición en el debate, sin dejar de lado la teoría que desarrolla los conceptos que guardan relación con la discusión.

**Palabras clave:** contrato estatal, principios de la contratación, deber de planeación, nulidad del contrato, objeto ilícito.

## **Total nullification of state contracts for not complying with the duty to plan**

### **Abstract**

This article addresses one of the legal consequences that occur when the principle of planning is violated in the area of government contracting, namely the declaration of the total nullification of the contract because it was based on an unlawful aim. This paper studies recent decisions by Colombia's Council of State that either support or disagree with this thesis. Once all of the arguments based on case law have been gathered, the paper seeks to take a side in the debate. It does so, however, without neglecting the theory that develops the relevant concepts involved in the discussion.

**Keywords:** State contract, contracting principles, duty to plan, nullity of a contract, unlawful purpose.

## **Nulidade absoluta do contrato estatal por violação do dever de planejamento**

### **Resumo**

O presente artigo faz referência a uma das consequências atribuídas pela jurisprudência à violação do princípio de planejamento em matéria de contratação estatal: a declaratória de nulidade absoluta do contrato por objeto ilícito. Para isso, são estudadas sentenças recentes do Conselho de Estado que avaliam esta tese e, ao mesmo tempo, tomam pronunciamientos, também provenientes deste Tribunal, nos que existe desacordo com tal posição. Assim, uma vez coletados os argumentos expostos em sede jurisprudencial, se busca tomar posição no debate, sem deixar de lado a teoria que desenvolve os conceitos que guardam relação com a discussão.

**Palavras-chave:** contrato estatal, princípios da contratação, dever de planejamento, nulidade do contrato, objeto ilícito.

# Nulidad absoluta del contrato estatal por violación del deber de planeación\*

Víctor Andrés Sandoval Peña\*\*

## SUMARIO

Introducción – I. PRESENTACIÓN DE LA DISCUSIÓN – II. PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES EN TORNO A LA POSIBILIDAD DE DECLARATORIA DE NULIDAD DEL CONTRATO ESTATAL POR VIOLACIÓN DEL DEBER DE PLANEACIÓN – A. *Sentencias de la Sección Tercera, Subsección C, del 24 de abril y 13 de junio de 2013 (rads. 27315, 24809 y 26637), a favor de la declaratoria de nulidad* – B. *Salvamentos de voto del consejero Enrique Gil Botero en las sentencias del 24 de abril y 13 de junio de 2013 (rads. 27315, 24809 y 26637), en contra de la declaratoria de nulidad* – C. *Sentencias de la Sección Cuarta, del 21 de agosto de 2014 y Sección Quinta, del 27 de noviembre de 2014, en contra de la declaratoria de nulidad* – D. *Sentencia de la Sección Tercera, Subsección C, del 20 de octubre de 2014 (rad. 24809), con formulación de contraargumentos a la posición asumida por la Sección Cuarta, a favor de la declaratoria de nulidad* – III. ANÁLISIS DE CONCEPTOS – A. *Los principios y su papel en la contratación del Estado* – B. *Deber de planeación en materia de contratación estatal* – C. *Nulidad absoluta del contrato estatal* – 1. Causales de nulidad absoluta – 2. Del concepto de objeto ilícito – 3. Efectos de la nulidad – IV. CONSTRUYENDO UNA PERSPECTIVA: ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES – V. CONCLUSIONES – Referencias.

---

\* Cómo citar este artículo: Sandoval Peña, V. A. (Diciembre, 2015). Nulidad absoluta del contrato estatal por violación del deber de planeación. *Revista de Derecho Público*, 35. Universidad de los Andes (Colombia).

\*\* Abogado de la Universidad La Gran Colombia. Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente se desempeña como abogado contratista en el Fondo de Desarrollo Local de Sumapaz, en la Oficina de Contratación. Correo: vicsandovalp1988@gmail.com

## Introducción

Toda actividad humana encaminada a lograr un propósito debe estar antecedida de un plan. Planear, entonces, significa diseñar la estrategia y el procedimiento a seguir a fin de poder alcanzar un objetivo previamente establecido. Vistas las cosas de esta manera, es claro que las actuaciones del Estado no pueden ser improvisadas, por cuanto la existencia de este se fundamenta, precisamente, en el logro satisfactorio de sus fines,<sup>1</sup> los cuales estarían lejos de materializarse si se deja de lado el deber de planear.

Conforme a lo dicho, es evidente que la contratación que lleva a cabo el Estado no puede ser una actividad carente de planificación, puesto que de acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 80 de 1993, en esta materia se debe propender por (i) el efectivo logro de los fines del Estado, (ii) la prestación eficiente y continua de los servicios públicos y (iii) la efectividad de los derechos e intereses de los particulares.

Ahora bien, al considerarse la planeación como un deber impuesto por el ordenamiento jurídico en lo que respecta a la contratación estatal, su desconocimiento o violación debe derivar en algún tipo de consecuencia. Así pues, importa a este escrito examinar uno de los posibles resultados de la violación de este deber: la de-

claratoria de nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito. Y es que un interesante debate jurisprudencial se ha planteado en torno a la posibilidad de que el desconocimiento del deber de planeación en materia de contratación estatal apareje la nulidad del contrato por ilicitud en su objeto. En consecuencia, se busca estudiar las premisas y conclusiones sentadas por la jurisprudencia del Consejo de Estado para arribar a tal conclusión; a su vez, se deben tener en cuenta los argumentos de aquellas voces que no se encuentran de acuerdo con este planteamiento, enmarcadas también en pronunciamientos provenientes de esta Corporación. Al conocer y analizar las razones que ofrece una y otra perspectiva, se buscará asumir una posición que aporte a la discusión.

Para lo anterior, inicialmente, se pondrá de presente el estado de la discusión que se ha dado a nivel jurisprudencial. Después, se hará referencia a los argumentos de las sentencias del Consejo de Estado en las que se defiende la tesis de la declaratoria de nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito cuando hay desconocimiento del principio de planeación; en contraste, se expondrán los salvamentos de voto formulados en estos casos y se presentarán los argumentos de las providencias en las que se sostiene que la violación del principio de planeación no acarrea la declaratoria de nulidad del contrato estatal por ilicitud del objeto. Visto lo anterior, se hará referencia a los conceptos jurídicos que envuelven este debate, lo que implica, en primer lugar, hacer alusión a los principios que rigen en la contratación administrativa, para luego referirse al deber de planeación en materia de

<sup>1</sup> Para el caso colombiano, los fines del Estado se encuentran estipulados en el artículo 2° de la Constitución Política: "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo".

contratación estatal y, acto seguido, a la nulidad absoluta del contrato estatal, sus causales, en especial al objeto ilícito, y, por último, a sus consecuencias. Se terminará el presente trabajo con el análisis de los argumentos y conceptos recogidos a fin de tomar una posición y formular unas conclusiones encaminadas a defender la idea según la cual, en materia de contratación pública, la consecuencia de la violación del deber de planeación no puede ser otra que la declaratoria de nulidad absoluta del contrato, siempre que dicha transgresión devenga en la no satisfacción de los fines asignados a esta materia.

## I. PRESENTACIÓN DE LA DISCUSIÓN

En sentencia del 24 de abril de 2013, con ponencia del consejero Jaime Orlando Santofimio, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado (rad. n.º 68001-23-15-000-1998-01743-01 (27315)), fundó el precedente según el cual la violación del principio de planeación en un contrato estatal trae como consecuencia la declaratoria de nulidad absoluta de este por objeto ilícito. Posteriormente, en sentencias del 13 de junio de 2013, este precedente fue reiterado por la misma Subsección del Consejo de Estado, también con ponencia del consejero Santofimio (rad. n.º 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809); rad. n.º 66001-23-31-000-1998-00685-01 (26637)). Estas decisiones contaron con el salvamento de voto del consejero Enrique Gil Botero, quien no estuvo de acuerdo con la tesis expuesta por la mayoría en el sentido de declarar la nulidad del contrato por objeto ilícito

ante la contravención del deber de planeación (20 may. 2013 y 5 jul. 2013).

Por su parte, contra la providencia del radicado n.º 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809) se interpuso una acción de tutela estudiada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, la cual fue resuelta en favor de los intereses del accionante, mediante sentencia del 21 de agosto de 2014, con ponencia del consejero Hugo Fernando Bastidas Bárcenas (rad. n.º 11001031500020130191900). En la providencia de tutela se explicó que el desconocimiento del deber de planeación no puede aparejar la nulidad del contrato por objeto ilícito. La decisión de tutela fue confirmada por la Sección Quinta en providencia del 27 de noviembre de 2014, con ponencia de la consejera Lucy J. Bermúdez (rad. n.º 11001-03-15-000-2013-01919-01).

En cumplimiento de la orden impartida por el juez de tutela de primera instancia, el día 20 de octubre de 2014, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió una nueva sentencia en la que, en uno de sus apartes, la Sala se concentró en contra-argumentar lo dicho por la Sección Cuarta (rad. n.º 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24.809)).

Así las cosas, se seguirá el orden descrito a fin de analizar las providencias mencionadas. Vale decir que de las decisiones judiciales del 24 de abril de 2013 (rad. n.º 68001-23-15-000-1998-01743-01 (27315)), del 13 de junio de 2013 (rad. n.º 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809); y rad. n.º 66001-23-31-000-1998-00685-01 (26637)) proferidas por la

Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, y las emitidas en sede de tutela el 21 de agosto de 2014 por la Sección Cuarta con ponencia del consejero Bastidas Bárcenas (rad. n.º 11001031500020130191900) y por la Sección Quinta, el 27 de noviembre de 2014, con ponencia de la consejera Bermúdez (rad. n.º 11001-03-15-000-2013-01919-01), fueron estudiadas a partir de la identificación de su *ratio decidendi*, esto es, con base en los argumentos que soportan directamente la decisión tomada; lo anterior, a partir del análisis realizado en sede judicial de casos en los cuales los yerros en el planeamiento del contrato público derivaron en su no ejecución total y, con ello, en demandas interpuestas por parte de los contratistas con el ánimo de que se les reconociera los perjuicios causados por lo que ellos consideran, es un incumplimiento imputable a la entidad contratante.

Aunado a lo anterior, se tuvieron en cuenta los argumentos de paso de la providencia del 20 de octubre de 2014 (rad. n.º 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809)) mediante la cual se dio cumplimiento al fallo de tutela emitido por la Sección Cuarta, que tuvieron como propósito controvertir lo manifestado en este. Del mismo modo, por su relevancia para el tema, se tomaron los salvamentos de voto del 20 de mayo y 5 de julio de 2013, proferidos por el consejero Gil Botero para los fallos de la Subsección C antes referidos.

Cabe destacar, por lo dicho, que el problema jurídico base de las providencias señaladas consistió en determinar si la violación del principio

de planeación genera la declaratoria oficiosa de nulidad del contrato estatal bajo la causal de objeto ilícito. Fue precisamente la similitud del eje problemático y las situaciones fácticas, las que determinaron la escogencia y el análisis de las sentencias, todo esto, a partir de un estudio descriptivo de estas, alimentado por las apreciaciones que en acápite posteriores se plasmarán.

Debe resaltarse, de otro lado, que se descartan de este estudio otras sentencias emitidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en las que aun cuando se declaró la nulidad del contrato y se hizo alguna alusión al principio de planeación, lo cierto es que las decisiones obedecieron principalmente (i) a la violación de los principios de selección objetiva y transparencia (Subsección C, 31 ene. 2011, O. Valle; Subsección C, 24 mar. 2011, J. Santofimio; Subsección C, 28 mar. 2012, J. Santofimio) o (ii) a la celebración de los contratos con desviación de poder (Sección Tercera, 29 ago. 2007, M. Fajardo; Subsección B, 28 may. 2012, R. Correa Palacio).

## II. PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES EN TORNO A LA POSIBILIDAD DE DECLARATORIA DE NULIDAD DEL CONTRATO ESTATAL POR VIOLACIÓN DEL DEBER DE PLANEACIÓN

### ***A. Sentencias de la Sección Tercera, Subsección C, del 24 de abril y 13 de junio de 2013 (rads. 27315, 24809 y 26637), a favor de la declaratoria de nulidad***

Las sentencias del 24 de abril (rad. n.º 68001-23-15-000-1998-01743-01 (27315)) y 13 de junio de 2013 (rad. n.º 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809)) (rad. n.º 66001-23-31-000-1998-00685-01 (26637)) surgen de supuestos fácticos similares. En general, los tres casos hablan de la suscripción de contratos de obra entre una entidad del Estado y un particular, que no pudieron ser ejecutados por cuanto la entidad contratante no adquirió previamente los terrenos necesarios para llevar a cabo las obras. Ante esto, los contratistas demandaron a las entidades contratantes con el propósito de solicitar que se declarara el incumplimiento de los contratos, con el respectivo reconocimiento de los perjuicios causados. En sede de apelación, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió los tres casos a partir de la formulación de una estructura argumentativa similar, por lo que procede su referencia en bloque.

Al iniciar sus consideraciones, las sentencias en análisis recuerdan que a la luz del artículo 365

de la Constitución Política (CN) los servicios públicos se relacionan con el fin social del Estado, de manera que estos deben ser plenamente garantizados. Este postulado guarda hermandad con los fines de la contratación estatal previstos en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, y con los principios constitucionales de la función administrativa dispuestos en el artículo 209 de la CN, que son reiterados por el artículo 23 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (en adelante Estatuto de la Contratación Pública o Estatuto), de tal suerte que la contratación del Estado debe efectuarse con estricta observancia de dichos principios y, entre estos, los principios de transparencia y economía, cuya materialización depende de que se satisfagan los deberes de planeación y selección objetiva.

Por esta vía, expresa la Subsección, los contratos del Estado deben ser correctamente planeados, que no improvisados y mediocres, puesto que el desconocimiento del deber de planeación contraría la esencia del interés general. Con todo, se advierte que el deber de planeación no se encuentra expresamente señalado en la legislación, sin embargo, del estudio de diversos preceptos jurídicos se extrae la idea de que las actividades administrativas de orden contractual deben seguir un procedimiento claro, específico y organizado.

La argumentación continúa al señalar que el deber de planeación, especificado en el parámetro de oportunidad, permite garantizar el principio de economía en tanto que, a través de ellos, se conoce el costo de los bienes y servicios a contratar, el plazo de ejecución y demás aspectos

que se requieren a fin de realizar la contratación. Como consecuencia de lo anterior, también se le da valor al deber de selección objetiva en la medida en que, conocidos todos estos aspectos, se puede entrar a considerar cuál es la oferta más favorable para la Administración. A su vez, el parámetro de oportunidad enseña que las actividades precontractuales se deben ejercer dentro del término adecuado para ello, con el objetivo de propiciar el espacio necesario para que el objeto contractual sea materializado.

En los fallos en estudio se indica que, conforme al artículo 2° de la Ley 80 de 1993, el deber de planeación también debe ser garantizado por los particulares, primero, colaborando con la entidad dentro de la ejecución contractual a fin de que los yerros cometidos por esta puedan ser corregidos, pero adicionalmente, evitando participar en procesos de contratación en los que se evidencie el desconocimiento de tal deber. En concordancia con lo anterior, el fallador explica que la contravención del deber de planeación, que conlleve la imposibilidad de cumplimiento del objeto contractual, implica la materialización de un contrato con objeto ilícito “porque se está contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar” (CE Contencioso Administrativa, sentencias de 24 de abril y de 13 de junio de 2013). Con todo, cabe aclarar que no toda transgresión del deber de planeación genera la nulidad del contrato por objeto ilícito, en tanto que esta se configura por cuenta de aquellas fallas que permiten dilucidar, desde su celebración, (i) que el contrato definitivamente

no podrá ejecutarse, (ii) que su ejecución depende de situaciones indefinidas e inciertas o (iii) que no se podrá cumplir con el objeto en los plazos establecidos cuando esto conduzca a que la entidad deba incurrir en mayores gastos.

Las sentencias en comentario continúan su parte considerativa con el abordaje de la nulidad absoluta del contrato estatal, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, de tal suerte que el desconocimiento del principio de planeación deriva en la nulidad del contrato por ilicitud del objeto pues esto debe suceder con los negocios que quebrantan el derecho público. Dicha nulidad, señala el juzgador, puede ser declarada por el juez de oficio. Así pues, la consecuencia de tal declaratoria en derecho público conlleva el pago de las prestaciones que se dan con ocasión del contrato nulo por objeto o causa ilícitos únicamente hasta el monto del beneficio obtenido por la entidad contratante, de acuerdo con el artículo 48 de la Ley 80 de 1993. Por su parte, a voces del Código Civil (cc), no puede haber restitución si la causa u objeto ilícito son conocidos de antemano por la parte que la pretende.

No obstante, advierte la Subsección, puede pensarse que la nulidad declarada oficiosamente, en ocasiones, puede chocar con el principio de la *reformatio in pejus*, el cual prohíbe hacer más gravosa la situación del recurrente único. Empero, este principio debe ceder ante la declaratoria de nulidad, en tanto que esta halla asidero en la protección del interés público, mientras que el principio de *reformatio in pejus* busca proteger un interés individual.



Expuesta la motivación jurídica de la decisión, la Subsección abordó lo referente a los hechos probados para concluir que se debía declarar la nulidad absoluta de los contratos en estudio por objeto ilícito al haber violado, en su conformación, el principio de planeación.

***B. Salvamentos de voto del consejero Enrique Gil Botero en las sentencias del 24 de abril y 13 de junio de 2013 (rads. 27315, 24809 y 26637), en contra de la declaratoria de nulidad***

Las decisiones antes descritas contaron con sendos salvamentos de voto emitidos por el consejero Enrique Gil Botero los días 20 de mayo (rad. n.º 68001-23-15-000-1998-01743-01 (27315)) y 5 de julio de 2013 (rad. n.º 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809); rad. n.º 66001-23-31-000-1998-00685-01 (26637)), formulados en similares términos, por lo que se recogen de manera simultánea.

El disentimiento se inicia expresando que el fallo proferido viola el derecho a la no *reformatio in pejus*, por cuanto el fallador de segunda instancia desbordó su competencia al estudiar temas no atinentes al recurso de apelación. Esta posición, a juicio del consejero, va en contravía de los postulados propios del Estado social de derecho, en tanto que se privilegia la defensa de la legalidad, en perjuicio de los derechos fundamentales del individuo.

El segundo argumento del salvamento de voto se centra en el desacuerdo con la posición mayoritaria en torno a la declaratoria de nulidad

por objeto ilícito ante la violación del deber de planeación. Explica el consejero que el precedente creado por estas sentencias resulta peligroso, en la medida en que enrigidece la confección del contrato al prohibir su celebración sin que antes no se hayan adquirido los predios requeridos para ejecutarlo. Lo anterior tendría innumerables dificultades en la práctica, en los casos en los que los proyectos a ejecutar resulten sumamente complejos. De esta manera, el consejero disidente reprocha que la inobservancia del deber de planeación acarree la nulidad del contrato, cuando en realidad este deber se relaciona con el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones a cargo de las partes, que no con su validez. Lo dicho adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que la nulidad decretada genera consecuencias negativas en el contratista, quien no tiene que ser responsable por el acatamiento del deber de planeamiento en la etapa precontractual.

***C. Sentencias de la Sección Cuarta, del 21 de agosto de 2014 y Sección Quinta, del 27 de noviembre de 2014, en contra de la declaratoria de nulidad***

Se explicó arriba que la parte demandante interpuso una acción de tutela en contra de la sentencia del 13 de junio de 2013, con radicado n.º 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809). El estudio de la acción de amparo en primera instancia correspondió a la Sección Cuarta del Consejo de Estado (rad. n.º 11001031500020130191900) y, la segunda instancia fue resuelta por la Sección Quinta de este mismo Tribunal (rad. n.º 11001-03-15-

000-2013-01919-01). Como ya se dijo, en estas sentencias se rechazó la tesis expuesta por la Subsección C de la Sección Tercera, según la cual las fallas en la planeación que impidan la ejecución satisfactoria del contrato público generan la nulidad de este por objeto ilícito.

En la primera instancia, la Sección Cuarta del Consejo de Estado inicia sus consideraciones refiriéndose a la acción de tutela como mecanismo de protección de derechos fundamentales. Después, se refiere al tratamiento dado por este Tribunal a la acción de tutela en contra de providencias judiciales, los requisitos genéricos<sup>2</sup> y las causales específicas de procedibilidad,<sup>3</sup> a la luz de la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional y adoptada por la Sala Plena de esta Corporación.

Así pues, el fallador encuentra que en el caso en estudio se cumple con cada uno de los requisitos genéricos establecidos por la jurisprudencia para la tutela en contra de decisiones judiciales. Ya en el campo de las causales específicas de procedibilidad, el juez de tutela se centra en establecer si la providencia incurrió en defecto

sustantivo, al expresar que: (i) el deber de planeación está instituido como principio rector de la actividad contractual del Estado, (ii) la nulidad por objeto ilícito es la consecuencia de la violación del deber de planeación y, por último, (iii) con el propósito de determinar las consecuencias de la inobservancia del mencionado principio.

Adentrándose en la temática específica, el fallador resalta la importancia del deber de planeación en lo que respecta a la contratación del Estado, por lo cual, es indudable que este surge como un imperativo que debe ser observado tanto por las entidades como por los contratistas del Estado y, por consiguiente, no hay defecto sustantivo en la sentencia objetada al llevar a cabo esta afirmación.

En lo que respecta a la declaratoria de nulidad por violación del deber de planeación, el fallador señala, en primer lugar, que la nulidad es la sanción más grave que se puede imponer a un contrato y se genera por la violación de normas de orden superior. Dado su carácter sancionatorio, la nulidad solo puede declararse por las causales expresamente definidas en la ley, lo que significa que estas son taxativas y de interpretación restrictiva.

De otro lado, indica el juez de tutela, el artículo 44 de la Ley 80 de 1993 establece las causales de nulidad del contrato estatal, dentro de las cuales se encuentran las causales de nulidad de derecho común y a su vez, en este, se habla del objeto ilícito. De acuerdo con los artículos 1519 y 1523 del cc, el objeto ilícito se configura

2 La Corte Constitucional ha señalado como requisitos genéricos de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales los siguientes: (i) relevancia constitucional; (ii) que se hayan agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios, salvo perjuicio irremediable; (iii) inmediatez; (iv) cuando hay irregularidad procesal, que esta sea definitiva en la decisión; (v) que no sea sentencia de tutela; (vi) identificación razonable de los hechos y derechos y su alegación en instancia ordinaria (C-590/2005, J. Córdoba).

3 La Corte Constitucional ha establecido como causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales las siguientes: (i) defecto orgánico, (ii) defecto fáctico, (iii) defecto procedimental absoluto, (iv) defecto sustantivo, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente y (viii) violación directa de la Constitución (C-590/2005, J. Córdoba).

cuando quiera que se contravenga el derecho público de la nación y en caso de que el acto jurídico se encuentre prohibido por la ley. Conforme a lo dicho, para saber si se está ante un objeto ilícito, se debe analizar si las prestaciones del contrato —su objeto en sí mismo— contravienen el orden jurídico. Así, lo ilícito se predica, en concreto, de las obligaciones asumidas en virtud del negocio.

En el fallo, acto seguido, se explica que la inobservancia del principio de planeación no es una causal autónoma de nulidad y tampoco tiene que ver con la configuración de un objeto ilícito. No lo es en la medida en que la planeación tiene que ver, para el caso resuelto en el fallo del 13 de junio de 2013 (rad. n.º 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809)), con la etapa precontractual, es decir, no se relaciona con las prestaciones del contrato —que constituyen su objeto— y por ende con su licitud o ilicitud. Por tanto, ha de decirse que la falta de planeación podría tener como consecuencia la declaratoria de incumplimiento del contrato, imputable a quien incurrió en esta, mas no la configuración de un objeto ilícito; de esta forma, dicha ilicitud solo podría ser ligada con la violación del principio de planeación en la medida en que, analizadas las prestaciones y concluyendo que estas son ilícitas, también se vislumbra errores de planificación en estas.

Con fundamento en lo expresado, el juez de tutela decidió despojar de todo valor y efecto la sentencia emitida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado y ordenar a este cuerpo colegiado que profiriera un nuevo

fallo dejando de lado la consideración según la cual el yerro en el planeamiento implica la nulidad del contrato.

La sentencia de tutela en comento fue impugnada por la parte demandada del proceso originario. De esta impugnación conoció la Sección Quinta del Consejo de Estado que, mediante sentencia del 27 de noviembre de 2014, resolvió confirmar la decisión de la Sección Cuarta (rad. n.º 11001-03-15-000-2013-01919-01).

Así pues, en la decisión de segunda instancia se expresa que la contravención del deber de planeación no implica necesariamente que el negocio esté viciado por objeto ilícito. Con lo dicho no se desconoce la importancia y obligatoriedad del principio de planeación tanto para entidades estatales como para contratistas; sin embargo, para la situación en estudio, no hay lugar a tal declaratoria, por cuanto la ilegalidad del negocio no fue deducida de sus prestaciones, lo cual es exigido para que se configure la causal de objeto ilícito. Por esta vía, el juez de segunda instancia coincide con el *a quo* en el reproche a la sentencia objeto de tutela.

***D. Sentencia de la Sección Tercera, Subsección C, del 20 de octubre de 2014 (rad. 24809), con formulación de contraargumentos a la posición asumida por la Sección Cuarta, a favor de la declaratoria de nulidad***

En cumplimiento del fallo de tutela emitido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en el que se ordenó proferir nueva decisión de fondo en el proceso con radicado n.º 66001-23-31-

000-1999-00435-01 (24809), la Subsección C de la Sección Tercera de este Tribunal emitió la sentencia de fecha 20 de octubre de 2014.

En esta nueva decisión, la Subsección dedica un aparte de sus consideraciones a refutar la tesis de la Sección Cuarta. Es así como el fallador explica que no es necesario que el vicio que da lugar a la nulidad del negocio sea conocido por todas las partes, puesto que lo que se protege con esta declaratoria es el orden público. De otro lado, la interpretación sistemática de las disposiciones que hacen referencia al objeto ilícito como causal de nulidad permite concluir que la transgresión de una norma imperativa o una prohibición legal se configura como un vicio que afecta la validez del negocio, salvo que el ordenamiento prevea una sanción distinta. En esta premisa se deben incluir los principios ínsitos en el ordenamiento, de suerte que su desconocimiento implica la nulidad del contrato por objeto ilícito. Conforme a lo expuesto, no es cierto que sea necesario que una norma diga que el contrato es nulo por la razón allí contenida; bastará que exista la norma que prohíba o mande. Además, continúa el operador judicial, no se puede confundir el objeto del contrato y el objeto de la obligación, en tanto que aquel es el derecho materia de regulación y este es la prestación, es decir, la conducta del deudor respecto del acreedor. Así, para la Subsección, el juez de tutela incurrió en un error al explicar que el objeto del contrato es equivalente a las obligaciones asumidas por las partes, cuando lo cierto es que los contratos, además de crear obligaciones, las extingue o las regula. Todo esto llevó al juez de tutela a concluir, erradamente,

que no hay objeto ilícito en un negocio si este se celebra en circunstancias contrarias a las mandadas por el orden jurídico, como sucede con el desconocimiento del deber de planeación.

### III. ANÁLISIS DE CONCEPTOS

#### A. *Los principios y su papel en la contratación del Estado*

Los principios han sido considerados como normas de suma importancia dentro del universo jurídico. Así, desde cierta perspectiva, los principios se conciben como “mandatos de optimización” en tanto que “ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible” (Alexy, 2013, pág. 162), por lo que para su aplicación se “hace necesario pesar o ponderar<sup>4</sup> su valor relativo en circunstancias determinadas” (Rodríguez Garavito, 2012, pág. 51). En suma, la aplicabilidad de los principios es una cuestión de mayor o menor adhesión a su contenido y, por consiguiente, el papel que estos desempeñan depende de la situación fáctica a resolver. De esta manera, los principios sirven de fundamento y base del ordenamiento jurídico (Monroy, 2003, pág. 232).

Con todo, se advierte que diversos significados han sido atribuidos a los principios, por lo que, siguiendo a Atienza y Ruiz Manero (1991), estos son acogidos como normas: (i) con un sentido

<sup>4</sup> La ponderación es entendida como un criterio hermenéutico, aplicable a los principios, consistente en la satisfacción de este tipo de normas en la mayor medida de lo posible. La ponderación, siguiendo a Alexy (2007), puede sintetizarse así: “Cuanto mayor sea el grado de insatisfacción o detrimento de un [principio] mayor debe ser la importancia de satisfacer el otro” (pág. 90).

general, (ii) redactadas en términos particularmente vagos, (iii) programáticas o directriz, (iv) contentivas de los valores superiores de un ordenamiento jurídico, (v) especialmente importantes aunque no sean del todo específicas, (vi) relevantes desde el punto de vista jerárquico, (vii) dirigidas a los órganos de aplicación y, finalmente, (viii) como *regula iuris*, esto es, como máximas de las ciencias jurídicas considerablemente generales (págs. 103-105). Sin embargo, más allá de las diferentes acepciones que se dan en torno a los principios, lo cierto es que para la contratación pública estos se encaminan a servir como normas rectoras de la Administración (Yong, 2013, pág. 39); dicho de otro modo, los principios cumplen la función de incorporar al ordenamiento positivo el material axiológico orientativo de las actuaciones emanadas de las entidades estatales (CE Contencioso Administrativo, 29 ago. 2007, M. Fajardo). Es así como la contratación estatal se encuentra abastecida por diversos principios de orden constitucional y legal.

En efecto, los principios constitucionales se instituyen como presupuestos normativos de indudable acatamiento en materia de contratación pública, a partir de la irradiación que estos preceptos tienen sobre el resto del ordenamiento. Este efecto encuentra sustento normativo en el artículo 4º de la CN, al estatuir la superioridad jerárquica de las normas constitucionales, y tiene mayor preeminencia con ocasión de los postulados teóricos que dibujan lo que se conoce como neoconstitucionalismo.<sup>5</sup> Bajo este entendido,

5 Importa, para efectos de este escrito, acudir a una de las características que Prieto Sanchis (2003) le atribuye al denominado neoconstitucionalismo, y es la que atañe a la "omnipresencia de la

principios como los estipulados en los artículos 6, 83, 121 y 209 de la CN<sup>6</sup> son reconocidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado (Contencioso Administrativo, 29 ago. 2007, M. Fajardo) como normas aplicables en la contratación administrativa.

Así mismo, no puede dejarse de lado que los principios constitucionales funcionan como factores orientativos de las decisiones interpretativas (Guastini, 2010, pág. 235) e incluso, se conciben como fuente integradora del derecho ante la ausencia de normatividad concreta y específica (Monroy, 2003, pág. 232). De esta forma, el análisis de casos con fundamento en el contenido y alcance jurídico de los principios no es una situación ajena a la contratación del Estado, en la medida en que diversos fines, intereses y derechos en cabeza de la Administración y de los particulares convergen en esta materia, por lo que el protagonismo de los principios constitucionales es indudable.

Ya en el campo legal, de la lectura del artículo 23 de la Ley 80 de 1993 se puede extraer la relación habida entre las actuaciones que se dan por cuenta de la contratación del Estado y los principios que rigen la función administrativa;

Constitución en todas las áreas jurídicas y en todos los conflictos mínimamente relevantes" (págs. 131-132).

6 El artículo 83 de la CN refiere al principio de buena fe que rige tanto en las actuaciones de los particulares como en las que lleva a cabo la Administración. De otro lado, los artículos 6 y 121 de la CN hacen referencia al principio de legalidad, que se traduce en el mandato, dirigido a la Administración, de desarrollar su actividad conforme a las atribuciones y facultades conferidas por la Constitución y la ley. Por último, el artículo 209 de la CN se erige como la columna vertebral de la función administrativa, en la medida en que la sujeta al servicio del interés general, fundamentándose en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

tanto es así, que el Consejo de Estado le asigna a este precepto una fuerza ya no solo legal, sino además constitucional “por ser claro desarrollo de la normativa superior” (Sección Tercera, Subsección C, 20 abr. 2015, J. Santofimio). Adicionalmente, la mencionada norma se constituye como la conducta de entrada para tratar los principios reconocidos y desplegados en el articulado posterior, a saber: los principios de transparencia, economía y responsabilidad. Estos principios se encuentran desarrollados por la misma ley, por cuenta de los deberes y reglas establecidos en los numerales que componen los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993. Así mismo, el artículo 28 de la mencionada ley, consagra el principio de interpretación en el régimen de la contratación del Estado (Rodríguez, 2013, pág. 538). También en la Ley 1150 de 2007 se hace alusión a principios como el de selección objetiva (art. 5º) y debido proceso cuando se trata de la imposición de sanciones a los contratistas por cuenta de la materialización de incumplimientos contractuales (art. 17).

Ahora bien, debe advertirse que al interior del derecho existen principios que no gozan necesariamente de reconocimiento explícito en el ordenamiento positivo, esto es, carecen de validez formal dado que no deben su existencia a una regla de reconocimiento previamente formulada, lo cual no es óbice para establecer que se trata de normas con fuerza jurídica. Esta es pues una de las características que Dworkin (2012) señala de los principios al decir que estos son discutibles, innumerables y cambiantes, por lo que al tratar a los principios como parte del derecho se desdibuja toda idea según la

cual las normas jurídicas siempre pueden extraerse por vía de una regla de reconocimiento (pág. 99). Pues bien, en la contratación estatal existen ejemplos de principios que, aun cuando no se encuentran reconocidos explícitamente en el orden constitucional y legal, son recogidos a partir del ejercicio interpretativo que se hace de preceptos positivizados. Este es el caso del principio de planeación, puesto que “aunque dicho principio no fue definido por la Ley 80 de 1993, se encuentra inmerso en varios de sus artículos” (CE Contencioso Administrativo, 1º dic. 2008, M. Guerrero).<sup>7</sup> Es justamente el principio de planeación el que se pretende desarrollar en los siguientes apartes.

En síntesis, los principios jurídicos juegan un papel protagónico en materia de contratación pública, lo que significa a la postre que estos son normas jurídicas de indudable observancia. Así ha sido reconocido, dado que estos funcionan, en un primer plano, como fundamento axiológico y sustento irradiador del ordenamiento jurídico; adicionalmente, sirven como criterio hermenéutico e, inclusive, se emplean como fuente integradora del derecho ante la ausencia de normas concretas. Sumado a lo anterior, debe resaltarse aquella característica de los principios relacionada con la innecesariedad de que estos se encuentren especificados en el orden positivo para que sean reconocidos como normas pertenecientes al sistema jurídico.

<sup>7</sup> Sucede algo similar, por ejemplo, con el principio de libre competencia que, al decir del Consejo de Estado, se fundamenta en los principios de igualdad y publicidad (Contencioso Administrativo, 29 ago. 2007, M. Fajardo).

## **B. Deber de planeación en materia de contratación estatal**

El conjunto de actuaciones que lleva a cabo el Estado en lo que respecta a su contratación debe ser articulado bajo las bases de una adecuada concepción del principio de planeación, en tanto que este es considerado como el primer evento esencial del proceso de contratación (Vargas, 2010, pág. 81).

Vale decir que la planeación no es un concepto con alcance meramente jurídico, puesto que este tiene gran incidencia en otras áreas como la ingeniería industrial y la administración (Aponte, 2014, pág. 181), de suerte que la convergencia de estos saberes alimentan la noción de planeación contractual que debe imperar en el orden jurídico. Es así como la planificación, en tanto proceso adecuadamente dilucidado, ha de ser eficiente, oportuna, coherente y coordinada (Vargas, 2010, pág. 82). En suma, a la planeación contractual se la concibe como una herramienta de gerencia pública que tiene como fin estructurar de la mejor manera posible el contrato a ejecutar (Suárez, 2014, pág. 1).

Es por lo indicado que a la planeación se la reconoce como un principio vertebral en materia de contratación pública y, en general, como un cimiento de toda la organización estructural del Estado social de derecho (Expósito, 2003, pág. 586). No obstante, como ya se advirtió, el principio de planeación no halla reconocimiento expreso en el ordenamiento jurídico, lo cual no impide que este sea extraído de normas positivas tanto de naturaleza convencional y consti-

tucional, así como legal<sup>8</sup> y reglamentaria,<sup>9</sup> dado que la contratación estatal goza de una amplia regulación normativa que busca proveer a la Administración de las suficientes herramientas jurídicas para lograr los fines atribuidos a esta.

Así, en materia de convencionalidad,<sup>10</sup> la importancia del deber de planeación se explica con fundamento en la relación habida entre la contratación pública y la consecución de los fines del Estado, puesto que al tenor del artículo 2° de la CN, es propósito de este, entre otros, “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, entendida esta ya no desde una representación estrictamente formal, sino desde la orientación conceptual que ofrece el denominado bloque de constitucionalidad;<sup>11</sup> lo anterior, teniendo en

8 Diversos cuerpos normativos con rango legal se han ocupado, por entero o en varios de sus apartes, de establecer normas que regulan la contratación del Estado, a saber: Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Decreto ley 019 de 2012.

9 El Decreto 1082 de 2015 es el acto administrativo que reglamenta, en varios de sus artículos, las diversas normas que componen el Sistema de Compras y Contratación Pública.

10 El concepto de convencionalidad puede ser construido con fundamento en lo que se reconoce como “control de convencionalidad”, entendido este como el conjunto de instrumentos, normas y, en general, instituciones, que propenden por la protección efectiva de los derechos humanos dentro del Sistema Interamericano —o dentro de cualquier orden jurídico internacional de los derechos humanos—, inclusive, en detrimento de lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados parte, cuando estos resultan incompatibles (Quinche, 2014, pág. 50).

11 Entiéndase por bloque de constitucionalidad aquel conjunto de normas que aun cuando no se encuentran formalmente consagradas en la Constitución, surgen como relevantes “en la medida en que la propia Constitución establece que [estas] tienen una suerte de valor Constitucional” (Uprimny, 2005, pág. 23). De esta manera, se puede distinguir entre, por un lado, el bloque de constitucionalidad en estricto sentido que hace referencia a las normas que sin estar en el texto constitucional poseen rango constitucional y, de otro lado, el bloque de constitucionalidad en sentido lato que refiere a normas que no teniendo rango constitucional sirven como parámetro de constitucionalidad (CConst., C-228/2009, H. Sierra).

cuenta que la contratación estatal tiene como fin garantizar la efectividad de los derechos y deberes constitucionales, y dado que entre ellos se encuentran, por supuesto, los contenidos en los tratados de derechos humanos debidamente ratificados por el Estado. Adicionalmente, en el campo constitucional, el deber de planear se sustenta en varios de los principios que rigen la función administrativa (CN, art. 209), así como en los artículos 339 y 341 de la CN, considerando que estos son el marco normativo superior para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Descendiendo al campo legal, el desarrollo que respectivamente hacen de los principios de transparencia y economía los artículos 24 y 25 de la Ley 80 de 1993, permite dilucidar la importancia que tiene el deber de planeación, por cuanto varios de los preceptos que componen dichos artículos se refieren a actuaciones que carecerían de sentido si no se ejecutan con observancia de dicho deber. Así por ejemplo, de acuerdo con los literales c), d), e) y el primer inciso del literal f) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, las entidades estatales deben (i) definir con precisión la calidad y costo del objeto a contratar; (ii) abstenerse de incluir condiciones y exigencias imposibles de cumplir; (iii) detallar reglas claras y precisas a fin de respetar los derechos que tienen los demás partícipes; y (iv) estipular plazos para la liquidación de los contratos. Por su parte, del principio de economía desarrollado por el artículo 25 del Estatuto de la Contratación Pública se extraen obligaciones como las que a continuación se indican: (i) establecer y cumplir las etapas y procedimientos estrictamente necesarios, a partir del señalamiento de

términos preclusivos y perentorios (num. 1°); (ii) interpretar las normas adjetivas de forma que no den ocasión a trámites innecesarios (num. 2°); (iii) considerar que las reglas y procedimientos establecidos buscan servir a los fines de la contratación (numeral 3°); (iv) abrir procesos de contratación siempre que exista la respectiva disponibilidad presupuestal, así como constituir las reservas y compromisos presupuestales requeridos (nums. 6° y 13); y (v) con anterioridad a la apertura del proceso de contratación o la suscripción del contrato, cuando se trate de contratación directa, establecer la conveniencia de la contratación, las autorizaciones requeridas y elaborar los estudios, diseños y proyectos necesarios, así como el pliego de condiciones (nums. 7° y 12). De otra parte, el artículo 30 del mencionado Estatuto también prevé algunas disposiciones que incumben al deber de planeación, como son los numerales 1° y 2° que demandan de las entidades contratantes realizar el análisis de la “conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones”, además “de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad” cuando ello sea necesario.

En lo que respecta a los cuerpos normativos de orden reglamentario, debe anotarse que estos pueden contener disposiciones que precisamente particularicen principios de raigambre legal a fin de poder dar aplicabilidad a la ley.<sup>12</sup> Así pues,

<sup>12</sup> El Consejo de Estado ha indicado que las normas reglamentarias son, por naturaleza, normas instrumentales que buscan garantizar la eficacia de las normas superiores que estas reglamentan; por ende, las normas reglamentarias deben ser específicas y generar un ámbito de concreción de las normas legales que desarrollan. En



el Decreto 1082 de 2015 resulta ser fundamental para asimilar la premisa sentada, por cuanto establece normas que son claro desarrollo del principio de planeación. A manera de ejemplo se puede citar el artículo 2.2.1.1.1.4.1. que estipula el deber de las entidades de elaborar un Plan Anual de Adquisiciones; de otro lado, en la Subsección 6, se hace alusión al deber de las entidades de llevar a cabo un estudio del sector que guarde relación con el objeto a contratar (art. 2.2.1.1.1.6.1.), el cual servirá de parámetro, junto a otros elementos, para establecer los requisitos habilitantes (art. 2.2.1.1.1.6.2.), determinar “el Riesgo que el Proceso de Contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos” (art. 2.2.1.1.1.6.3.) y estipular la capacidad residual, cuando a ello haya lugar (art. 2.2.1.1.1.6.4.). Finalmente, el artículo 2.2.1.1.2.1.1. detalla los elementos que deben contener los estudios y documentos previos para las diferentes modalidades de selección, salvo para la modalidad de mínima cuantía, dado que los requisitos para esta se encuentran estipulados en el artículo 2.2.1.2.1.5.1.

### ***C. Nulidad absoluta del contrato estatal***

Los contratos han de ser declarados nulos en los casos en los que, cumpliéndose las condiciones de existencia, carecen de alguna de las condiciones que les otorgan validez; de esta forma, la nulidad puede ser absoluta o relativa,

---

palabras del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, “el acto reglamentario tiene su marco general en la ley para proveer la adecuada ejecución de ésta, precisando circunstancias o pormenores no contenidos en ella, por no haber sido regulados o por no ser de carácter sustancial” (Consulta y Servicio Civil, 9 jul. 1996, R. Suárez).

siendo aquella la que se da como consecuencia de la ausencia de alguno de los requisitos que la ley exige a fin de proteger el orden público, y esta la que tiene como propósito proteger los intereses de las partes del negocio (Valencia Zea, 1979, pág. 555).<sup>13</sup> Por esta vía, la nulidad es una institución propia del derecho privado trasladable a la contratación pública, en razón a que no se justifica crear un régimen jurídico para los contratos de la Administración con una orientación distinta (Mutis Vanegas y Quintero Múnera, 2000, pág. 362).

En el contrato estatal la nulidad absoluta se da por cuenta de la configuración de alguna de las causales descritas en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, por lo que se considera que esta figura es aplicable en los casos en los que el vicio es tan grave que no es posible su saneamiento, por cuanto prevalece la necesidad de proteger el interés general (Yong, 2013, pág. 245). Por su parte, la nulidad relativa, a voces del artículo 46 del mencionado Estatuto, se da por todos los demás vicios que se presenten en el negocio, distintos a los que dan lugar a la nulidad absoluta, de suerte que estos pueden ser saneados por ratificación de las partes o cuando transcurran dos años contados a partir de la ocurrencia del hecho que derivó en este (Rodríguez, 2013, pág. 572).

La nulidad absoluta del contrato estatal es declarable en sede judicial, bien sea de manera

---

13 La distinción entre nulidad absoluta y nulidad relativa se debe, en gran parte, al derecho francés clásico, debido a que en este se reputaba como absolutamente nulo el contrato con el objetivo de respetar una condición impuesta con un fin de orden público, y la nulidad relativa se aplicaba con el propósito de proteger los intereses de una de las partes (Larroumet, 1993, pág. 430).

oficiosa, o bien por petición de alguna de las partes, por el Ministerio Público o por un tercero que acredite un interés directo (L. 1437/2011, art. 141). En virtud de lo dicho, corresponde al juez llevar a cabo un “examen detallado acerca de las condiciones, los requisitos y los elementos de validez existentes al momento de la celebración del contrato” a fin de dictaminar si esta es o no procedente (CE Contencioso Administrativo, 2 may. 2007, M. Fajardo).

Por último, cabe advertir que a partir de la lectura del artículo 47 de la Ley 80 de 1993, la nulidad se puede predicar de la totalidad del contrato o de alguna de sus cláusulas. Con todo, la nulidad deberá ser total en los casos en los que de la cláusula viciada dependa la existencia del contrato.

### 1. Causales de nulidad absoluta

Ya se anotó que las causales de nulidad absoluta del contrato estatal se encuentran consagradas en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993. La mencionada norma señala como causales de nulidad, en primer lugar, las previstas en el derecho común, lo cual remite necesariamente a lo dispuesto en los artículos 6, 1502, 1519, 1523, 1524, 1741 del cc, y, por otra parte, al artículo 899 del Código de Comercio (cco). Compendiando las normas citadas, los vicios que afectan la validez del contrato en derecho común, son: i) el objeto ilícito, ii) la causa ilícita, iii) la ausencia de solemnidades, iv) la incapacidad absoluta y v) la violación de una norma imperativa, salvo que la ley disponga otra cosa. Consecuente con lo expresado en el artículo 44 del Estatuto de

la Contratación Pública, estos vicios afectan la validez del contrato estatal.

De otro lado, el mencionado artículo 44 expone otros vicios que afectan al contrato del Estado, adicionales a los dispuestos en el derecho común, a saber: (i) cuando el contrato se celebre con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley; (ii) cuando el contrato se celebre contra expresa prohibición constitucional o legal; (iii) cuando se celebre con abuso o desviación de poder; (iv) cuando se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y (v) cuando se celebren con violación del principio de reciprocidad y de preferencia de ofertas nacionales.

### 2. Del concepto de objeto ilícito

Al interior de la teoría general de los contratos no resulta tarea fácil determinar qué es el objeto, dada la multiplicidad de enfoques que ofrece la ley (Marín, 2009, pág. 589). Así, bajo cierta perspectiva, el objeto debe entenderse como una conducta y no como una cosa, en la medida en que de estas no se puede predicar licitud o ilicitud; el objeto ilícito, entonces, es un hecho —conducta positiva o negativa— que contraría las leyes, las buenas costumbres o el orden público (Valencia Zea, 1979, págs. 532-533).

El objeto ilícito, visto de esta manera, encuentra desarrollo en varias de las disposiciones que integran el orden jurídico. Por lo tanto, (i) “hay un objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la nación” (cc, art. 1519);

asimismo, el objeto ilícito se configura en la enajenación (ii) de las cosas que no están en el comercio, (iii) de los derechos o privilegios que no pueden transferirse a otra persona y (iv) de las cosas embargadas por decreto judicial, a menos que el juez lo autorice o el acreedor consienta en ello (cc, art. 1521); también lo hay (v) “en todo contrato prohibido por las leyes” (cc, art. 1523). Bajo esta recapitulación legislativa, se verifica el hecho de que el cc incurre en una inexactitud al confundir el objeto del contrato y el objeto de la obligación (Fierro, 2013, pág. 192).

Finalmente, es de reseñar que para que un acto jurídico tenga objeto ilícito no es indispensable que exista una prohibición especial y concreta de dicho acto, por lo que corresponde al juez decidir en cada caso si hay lugar a tal declaración; esta labor se dificulta ciertamente si no hay prohibición expresa; con todo, el operador judicial tendrá que decidir si el negocio es contrario o no al orden jurídico tanto en sus prestaciones como en su conjunto (Ospina Fernández y Ospina Acosta, 2000, págs. 245-246).

En suma, al entrelazarse el deber de planeación con el concepto de nulidad por objeto ilícito puede extraerse la tesis según la cual, la contravención de aquel apareja la ilicitud del objeto y con ello su nulidad, por cuenta del carácter imperativo del planeamiento, bajo la égida del artículo 1519 del cc. Es así por cuanto se dilucida a la planeación como un mandato jurídico que hace parte del “derecho público de la nación” y, por ende, de indudable observancia, so pena de afectar la legalidad del negocio.

### 3. Efectos de la nulidad

La declaratoria de nulidad absoluta conlleva el desaparecimiento del acto viciado a fin de que, conforme al artículo 1746 del cc, las partes sean restituidas al mismo estado en el que se encontraban si el acto anulado no hubiera existido, es decir, produce efectos *ex tunc* (desde siempre), sin perjuicio de la excepción establecida en el artículo 1525 del Estatuto Civil, en cuanto a la imposibilidad de restituir cuando el acto haya sido declarado nulo por objeto o causa ilícita a sabiendas. Por su parte, el artículo 48 de la Ley 80 de 1993 establece que la nulidad de un contrato de tracto sucesivo no impide el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria y, además, señala que habrá lugar a reconocimiento en el contrato anulado por objeto o causa ilícita, siempre que se pruebe que la entidad estatal se benefició de su ejecución y únicamente hasta el monto de dicho beneficio. Este beneficio es verificable —dice la norma en cita— al analizar si las prestaciones ejecutadas sirvieron para satisfacer un interés público.

Lo expresado en el Estatuto de la Contratación Pública se constituye en una diferenciación de lo prescrito en el cc en lo que atañe a la necesidad de que se pruebe el beneficio recibido por la entidad contratante, que no en lo que respecta a la restitución, dado que los artículos 1525 del cc y 48 de la Ley 80 de 1993, armónicamente entendidos, permiten dilucidar que no puede haber lugar a restitución en los casos en los que se declara la nulidad del contrato por objeto o causa ilícita a sabiendas (CE Contencio-

so Administrativo, 25 nov. 2004, G. Rodríguez Villamizar).

#### **IV. CONSTRUYENDO UNA PERSPECTIVA: ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES**

Se ha presentado el estado de la discusión jurisprudencial suscitada respecto de la declaratoria de nulidad del contrato estatal por desconocimiento del deber de planeación; así mismo, se han tratado los conceptos jurídicos relevantes para el debate. Aquellos que se encuentran a favor de esta posibilidad explican que la violación del principio de planeación, dado su carácter imperativo, implica que el negocio sea declarado nulo por objeto ilícito, siempre que su ejecución esté destinada al fracaso o a generar mayores gastos, por cuanto esta figura prohíbe que los contratos se celebren contraviniendo el ordenamiento. Quienes no comparten esta posición arguyen que el contrato público no puede ser declarado nulo por objeto ilícito cuando se contraría en su elaboración el deber de planeación, puesto que, aun reconociendo la importancia de este deber, lo cierto es que el objeto guarda correspondencia con las prestaciones pactadas, lo cual, por regla general, nada tiene que ver con la planificación del negocio.

Cabe advertir que la premisa común entre las dos posiciones en contraste es la de aceptar la importancia del deber de planeación como una obligación de forzoso acatamiento tanto para las entidades contratantes como para los con-

tratistas. La diferencia radica, pues, en la consecuencia de su violación: si lo es la declaratoria de invalidez del negocio por objeto ilícito o la declaratoria de incumplimiento imputable a quien originó la falla. Esta diferencia parte, según lo expresado en los pronunciamientos judiciales estudiados, de la noción que se tenga del objeto ilícito puesto que para quienes defienden la tesis de la nulidad, la infracción al orden jurídico es suficiente para la configuración de este, mientras que para los que rechazan la idea de la nulidad como consecuencia de la violación del deber de planeación, el objeto ilícito refiere al análisis de las prestaciones como tal, a fin de establecer si estas contrarían el orden jurídico.

Planteado el debate, la percepción que se tiene a partir del análisis conceptual formulado es que la violación del principio de planeación sí deriva en la nulidad del contrato, cuando quiera que este no pueda ser ejecutado como consecuencia de aquella o en caso de que para ejecutarlo se deba incurrir en mayores erogaciones, sin embargo, esta nulidad no es aplicable bajo la causal de objeto ilícito.

Como ya se mencionó, el planeamiento es un deber extraído de diversas normas jurídicas que demandan que la contratación pública sea llevada a cabo con observancia de aquel. Por lo expresado, es evidente que su transgresión tiene que generar algún tipo de consecuencia y esta no puede ser diferente a la declaratoria de nulidad, cuando la falla de planeación sea de tal entidad que impida la ejecución satisfactoria del negocio, independiente de que esta sea conocida por las partes; esto, si se tiene en cuenta

que la declaratoria de nulidad pretende la protección del orden jurídico y, con ello, del interés general, de tal forma que el deber de planeación no incumbe únicamente a la entidad contratante, sino que también corresponde ser observado por los proponentes y contratistas del Estado, por cuanto así lo prescribe el numeral 2° del artículo 5° de la Ley 80 de 1993.<sup>14</sup>

De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación, traducido, por ejemplo, en la adquisición de los predios necesarios para la ejecución del contrato, no puede entenderse como una traba que enrigidece el negocio, como lo manifiesta el consejero Gil Botero en los salvamentos de voto de los días 20 de mayo (rad. n.° 68001-23-15-000-1998-01743-01 (27315)) y 5 de julio de 2013 (rad. n.° 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809); rad. n.° 66001-23-31-000-1998-00685-01 (26637)) en tanto que, se insiste, la no adquisición generaría su nulidad en caso de que dicha omisión trascienda negativamente en las posibilidades de ejecución del contrato, lo que significa, en otras palabras, que no siempre que los predios no sean adquiridos para la ejecución de un contrato, tal desatención implicaría su nulidad. Así pues, lo que se exige es que la entidad prevea las eventuales dificultades que pueden surgir con la no adquisición de predios y las herramientas que tiene a su disposición para superar los impases, lo cual no es otra cosa que una correcta asimilación

del deber de planeación. Y es que el apego al principio de planeación es una cuestión de grado (Expósito, 2003, pág. 590) —como sucede en general con los principios jurídicos—, bajo el entendido que su nivel de exigencia dependerá de la naturaleza del contrato, sus prestaciones, la causal que da lugar a la modalidad de selección, etc.; por lo que no se puede apelar a una visión excesivamente rigurosa de su papel en la contratación pública.

No puede olvidarse, además, que tal y como se reseñó anteriormente, el Consejo de Estado en varias ocasiones ha declarado la nulidad de los contratos por la transgresión de los diversos principios que rigen en la contratación pública distintos al principio de planeación, los cuales sí se encuentran reconocidos expresamente en el ordenamiento. Esto conduciría, en caso tal de que se acepte que el desconocimiento del principio de nulidad no implica la invalidez del negocio, a entender que el desperfecto de este principio radica en no estar explícitamente consagrado en el orden jurídico, puesto que el desconocimiento de otros principios que sí lo están, en efecto, conllevan la nulidad del contrato, mientras que la violación del deber de planeación no implica sanción alguna sobre el negocio. Con todo esto se privilegia una visión extremadamente rígida del derecho, en la que solamente se tiene por obligatorio aquello que se reconozca explícitamente en el sistema normativo, tal y como lo advierte la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado en el fallo arriba referenciado del 20 de octubre de 2014 (n.° 66001-23-31-000-1999-00435-01(24809)). Y es que los principios jurídicos

14 El numeral 2° del artículo 5° de la Ley 80 de 1993 expresa que los contratistas: “Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; (...), obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramamientos que pudieran presentarse”.

resultan ser paradigmáticos a efectos de explicar que el derecho no se compone únicamente de normas que pasan por el reconocimiento de una especie de regla maestra, en tanto que, tal y como lo advierte la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, “los principios ingresan al torrente jurídico como lo hacen las palabras al idioma, es decir, surgen en la práctica común” (7 oct. 2009, E. Villamil).

Es evidente, empero, que la discusión tiende a dificultarse en las situaciones en las que la nulidad por carencia de planeación se fundamenta en la causal de objeto ilícito, en la medida en que, como se vio, la doctrina y la legislación no son del todo armónicas al abordar este concepto. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con lo dicho en los fallos de tutela emitidos por la Sección Cuarta (rad. n.º 11001031500020130191900) y la Sección Quinta (rad. n.º 11001-03-15-000-2013-01919-01) del Consejo de Estado, el objeto ilícito tiende a ser asociado con las prestaciones del contrato, de tal forma que la ilicitud debe ser extraíble precisamente de esta y no de aspectos de orden precontractual que son los que generalmente atañen al deber de planeamiento. Con todo, se insiste en la necesidad de la declaratoria de nulidad del contrato si este carece de planeación, proponiéndose, pues, que se acuda a otra de las causales de nulidad del contrato estatal como podría ser la mencionada en el numeral 3º del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, esto es, la nulidad por abuso o desviación de poder. En efecto, si se entiende la desviación de poder como el empleo de las atribuciones dadas a una autoridad administrativa para al-

canzar fines distintos a los establecidos en el ordenamiento (Vidal Perdomo, 2008, pág. 597), es entonces perceptible que la proyección de un contrato que al final no se puede ejecutar por errores de planificación es subsumible en este concepto. Lo es por cuanto la Administración en este caso no enfoca sus esfuerzos en lograr la correcta ejecución del contrato, al contrario, sus actuaciones se dirigen a impedir la consecución de los fines de la contratación, en la medida en que su objeto no se materializa como consecuencia de dichos errores. Por todo lo dicho, surge como proporcionado el que se aplique la sanción más grave a aquellos contratos que no se estructuran a partir de una correcta noción del deber de planeación.

## V. CONCLUSIONES

La contratación por parte del Estado es una actividad administrativa que se fundamenta en preceptos jurídicos, cuyo propósito es lograr la efectiva protección de los derechos de los individuos, el interés general y la eficiente prestación de los servicios públicos. Para ello, la contratación pública se vale de una serie de principios y reglas concebidas y desarrolladas a lo largo del ordenamiento jurídico que, a su vez, permiten la extracción de otros principios que también sirven de instrumento para el logro de los fines del Estado. Dentro de estos principios no explícitos en el orden jurídico se encuentra el principio de planeación que, a pesar de esta característica, se constituye como una norma de indudable acatamiento.

Bajo esta idea, el desconocimiento del principio de planeación debe acarrear alguna consecuencia. Para un sector de la jurisprudencia, la consecuencia no puede ser otra que la declaratoria de nulidad absoluta del contrato por materializarse el vicio de objeto ilícito, en la medida en que el deber de planeación se constituye en un mandato que al no ser respetado se traduce en la violación del orden jurídico imperante. En contraposición, otro sector explica que el desconocimiento del deber de planeación no atañe a aspectos relacionados con su validez, en tanto que este tiene que ver con el análisis de las obligaciones que emanan del contrato y su cumplimiento o incumplimiento.

En este escrito se defiende la primera posición como acorde al orden jurídico, sin embargo, se hacen algunas precisiones. Dicha defensa tiene en cuenta que la nulidad del contrato estatal, como sanción, busca proteger diversos principios que hermanan con la defensa del interés general y el orden público, por cuanto con esta se prohíbe la celebración de negocios que contrarían deberes de ineludible observancia como lo es el deber de planeación, máxime cuando la violación de estos deberes conlleva la imposibilidad de ejecución del contrato o que esta se encuentre supeditada a situaciones inciertas o en los casos en los que al no ejecutarse el contrato dentro de los plazos establecidos esto suponga un incremento en los gastos. No obstante, se reconocen las dificultades atraídas al debate por cuenta de la conceptualización del objeto ilícito como causal de nulidad. Por tanto, se propone que la nulidad del contrato público por falta de planificación se respalde en la causal de des-

viación de poder, en la medida en que las fallas de planeación irrumpen el correcto actuar administrativo a fin de desencaminar el logro de sus objetivos.

Finalmente, debe advertirse que el debate está lejos de su final, teniendo en cuenta que el derecho puede ser considerado como un producto teórico inacabado y en constante evolución que no se compone de verdades apodícticas; dicho de otro modo, el derecho, y por ende este tema en específico, no se sumerge en la lógica de lo racional sino de lo razonable (Perelman ctd. En García Villegas, 2014, pág. 70).

## Referencias

1. Alexy, R. (2007). Ponderación, control de constitucionalidad y representación. En *Teoría del discurso y derechos constitucionales*. México, D. F.: Distribuciones Fontamara.
2. Alexy, R. (2013). El concepto y la validez del derecho. (J. M. Seña, Trad.). Barcelona: Gedisa.
3. Aponte Díaz, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista digital de Derecho Administrativo*, (11), 177- 207.
4. Atienza, M., y Ruiz Manero, J. (1991). Sobre principios y reglas. *Doxa*, (10), 101-120.
5. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia.
6. Código Civil. Ley 57 de 1887.

7. Congreso de la República de Colombia. (28 de octubre de 1993). Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. DO. N° 41094 del 28 octubre de 1993.
8. Congreso de la República de Colombia. (16 de julio de 2007). Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. DO. N° 46691 de 16 de julio de 2007.
9. Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. DO. No. 47956 de 18 de enero de 2011.
10. Congreso de la República de Colombia. (12 de julio de 2011). Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. DO. No. 48128 de 12 de julio de 2011.
11. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado n.° 854. (C. P.: Roberto Suárez Franco; julio 9 de 1996).
12. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado n.° 11001-03-26-000-2003-0055-01(25560). (C. P.: Germán Rodríguez Villamizar; noviembre 25 de 2004).
13. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado n.° 85001-23-31-000-1997-00339-01 (15599). (C. P.: Mauricio Fajardo Gómez; mayo 2 de 2007).
14. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado n.° 850012331000030901 (15324). (C. P.: Mauricio Fajardo Gómez; agosto 29 de 2007).
15. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado n.° 85001-23-31-000-1997-00423-01 (15603). (C. P.: Myriam Guerrero de Escobar; diciembre 1° de 2008).
16. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicado n.° 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767). (C. P.: Olga Mérida Valle de la Hoz; enero 31 de 2011).
17. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicado n.° 63001-23-31-000-1998-00752-01(18118). (C. P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa; marzo 24 de 2011).
18. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicado n.° 73001-23-31-000-1999-00536-01(22471). (C. P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa; marzo 28 de 2012).



19. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Radicado n.º 07001-23-31-000-1999-00546-01 (21489). (C. P.: Ruth Stella Correa Palacio; mayo 28 de 2012).
20. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicado n.º 68001-23-15-000-1998-01743-01 (27315). (C. P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa; abril 24 de 2013).
21. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Salvamento de voto. Radicado n.º 68001-23-15-000-1998-01743-01 (27315). (C. P.: Enrique Gil Botero; mayo 20 de 2013).
22. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicado n.º 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809). (C. P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa; junio 13 de 2013).
23. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicado n.º 66001-23-31-000-1998-00685-01 (26637). (C. P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa; junio 13 de 2013).
24. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Salvamento de voto. Radicado n.º 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809). (C. P.: Enrique Gil Botero; julio 5 de 2013).
25. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Salvamento de voto. Radicado n.º 66001-23-31-000-1998-00685-01 (26637). (C. P.: Enrique Gil Botero; julio 5 de 2013).
26. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Radicado n.º 11001031500020130191900. (C. P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; agosto 21 de 2014).
27. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicado n.º 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809). (C. P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa; octubre 20 de 2014).
28. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Radicado n.º 11001-03-15-000-2013-01919-01. (C. P.: Lucy Jeannette Bermúdez; noviembre 27 de 2014).
29. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicado n.º 11001-03-26-000-2014-00037-00 (50219). (C. P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa; abril 20 de 2015).
30. Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005 (M. P.: Jaime Córdoba Triviño; junio 8 de 2005).
31. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-228 de 2009 (M. P.: Humberto Sierra Porto; marzo 30 de 2009).
32. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Radicado n.º 05360-31-03-001-2003-

- 00164-01. (M. P.: Edgardo Villamil Portilla; octubre 7 de 2009).
33. Dworkin, R. (2012). *Los derechos en serio*. (M. Guastavino, Trad.). Barcelona: Ariel.
34. Expósito, J. C. (2003). *La configuración del Contrato de la Administración Pública en derecho colombiano y español: análisis de la selección de contratistas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
35. Fierro, R. (2013). *Teoría general del contrato*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
36. García Villegas, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia.
37. Guastini, R. (2010). *Nuevos estudios sobre la interpretación*. (D. Moreno Cruz, Trad.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
38. Larroumet, C. (1993). *Teoría general del contrato*. Bogotá: Temis.
39. Marín, M. (2009). *Requisitos esenciales del contrato; elementos accidentales del contrato*. En R. Bercovitz (Ed.), *Tratado de contratos* (t. I). Valencia: Tirant Lo Blanch.
40. Monroy, M. (2003). *Introducción al derecho*. Bogotá: Temis.
41. Mutis Vanegas, A. y Quintero Múnera, A. (2000). *La contratación estatal: análisis y perspectivas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
42. Ospina Fernández, G. y Ospina Acosta, E. (2000). *Teoría general del contrato y del negocio jurídico*. Bogotá: Temis.
43. Presidente de la República de Colombia. (27 de marzo de 1971). Decreto 1410 de 1971. Por el cual se expide el Código de Comercio. DO. n.º 33339.
44. Presidente de la República de Colombia. (10 de enero de 2012). Decreto Ley 019 de 2012. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. DO. n.º 48308.
45. Presidente de la República de Colombia. (16 de mayo de 2015). Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional. Mayo 16 de 2015. DO. n.º 49523.
46. Prieto Sanchís, L. (2003). *Neoconstitucionalismo y ponderación judicial*. En M. Carbonell (Ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo* (págs. 123-158). Madrid: Trotta.
47. Quinche, M. (2014). *El control de convencionalidad*. Bogotá: Temis.

48. Rodríguez Garavito, C. (2012). La decisión judicial: el debate Hart-Dworkin. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
49. Rodríguez, L. (2013). Derecho administrativo general y colombiano. Bogotá: Temis.
50. Suárez, G. (2014). Estudios de derecho contractual público. Bogotá: Legis.
51. Uprimny, R. (2005). Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal. En Reflexiones sobre el nuevo sistema procesal penal. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.
52. Valencia Zea, A. (1979). Derecho Civil. Parte general y personas (t. I). Bogotá: Temis.
53. Vargas, E. (2010). Las obras públicas, una visión pragmática del proceso general de contratación. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
54. Vidal Perdomo, J. (2008). Derecho administrativo. Bogotá: Legis.
55. Yong, S. (2013). El contrato estatal en el contexto de la nueva legislación. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.