Crisis de la Planeación Contractual en la Licitación Pública Colombiana. Una Mirada Crítica entre el Formalismo Normativo y la Satisfacción Efectiva del Interés General

Juliana Henao Bolívar[1]

Milena Mena Cuesta[2]

Tipo de artículo: Artículo de investigación

Recibido: 29 de julio de 2026. Aprobado: 20 de octubre de 2026

DOI: 10.53995/25390147.2324

Aprobado para Publicar

Resumen: El presente artículo analiza la incidencia de las deficiencias en la planeación contractual sobre la materialización de los principios de transparencia, selección objetiva y eficiencia en los procesos de licitación pública en Colombia, a partir de la tensión existente entre el desarrollo normativo y las prácticas de improvisación administrativa. La investigación se desarrolla mediante un enfoque cualitativo, con diseño dogmático-jurídico y revisión documental de fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales, orientada a contrastar el deber jurídico de planeación con las dinámicas que se presentan en la práctica administrativa. Los hallazgos evidencian que las deficiencias en la identificación de las

[1] Administradora de Empresa. Estudiante último semestre en Especialización en Derecho Público del Tecnológico de Antioquia. jhenaob1@tdea.edu.co. Cvlac: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002541930. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-4617-3343.

[2] Doctora en Ciencias Gerenciales, magíster en Talento Humano, abogada, docente investigadora de la Institución Universitaria Tecnológico. milena.mena@tdea.edu.co. Cvlac:https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001612490. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3526-8800.

necesidades, los estudios de mercado insuficientes, la inadecuada estructuración de los estudios previos y la deficiente valoración de riesgos trascienden la etapa precontractual y generan efectos sobre las distintas fases del ciclo contractual. Estas falencias pueden restringir la pluralidad y libre concurrencia de oferentes, afectar las condiciones de selección objetiva y disminuir la eficiencia en la utilización de los recursos públicos, manifestándose en retrasos, modificaciones contractuales, sobrecostos, licitaciones desiertas y dificultades para satisfacer oportunamente las necesidades colectivas. En este sentido, el análisis permite establecer que la existencia de un marco normativo robusto no garantiza por sí misma una adecuada planeación, cuando sus instrumentos son asumidos desde una perspectiva meramente formal. Se concluye que la planeación contractual debe comprenderse como un ejercicio estratégico, preventivo y contextualizado, articulado con las condiciones reales de la entidad y del territorio, que permita anticipar riesgos, fortalecer la gestión pública y contribuir a la protección efectiva del interés general.

Palabras clave: Contratación estatal, licitación pública, planeación contractual, selección objetiva, transparencia, contratación pública.

The Crisis of Contractual Planning in Colombian Public Procurement: A Critical Analysis of the Tension Between Regulatory Formalism and the Effective Fulfillment of the Public Interest

Abstract: This article analyzes the impact of deficiencies in contractual planning on the implementation of the principles of transparency, objective selection, and efficiency in public bidding processes in Colombia, based on the tension between regulatory development and practices of administrative improvisation. The research employs a qualitative approach,

Aprobado para publicar

featuring a legal-theoretical design and a documentary review of regulatory, doctrinal, and jurisprudential sources, aimed at comparing the legal duty of planning with the dynamics that arise in administrative practice. The findings show that deficiencies in identifying needs, insufficient market studies, the inadequate structuring of preliminary studies, and poor risk assessment extend beyond the pre-contractual stage and have an impact on the various phases of the contractual cycle. These shortcomings can restrict the diversity and free competition among bidders, affect the conditions for objective selection, and reduce the efficiency of public resource utilization, manifesting as delays, contractual modifications, cost overruns, unsuccessful bids, and difficulties in meeting collective needs in a timely manner. In this regard, the analysis shows that the existence of a robust regulatory framework does not in itself guarantee adequate planning when its instruments are approached from a purely formal perspective. It is concluded that contractual planning must be understood as a strategic, preventive, and contextualized exercise, aligned with the actual conditions of the entity and the territory, that allows for the anticipation of risks, strengthens public management, and contributes to the effective protection of the public interest.

Keywords: Government contracting, public bidding, contractual planning, objective selection, transparency, public procurement.

Aprobado para publicar

Crise do Planejamento Contratual nas Licitações Públicas Colombianas: uma Análise Crítica entre o Formalismo Normativo e a Satisfação Efetiva do Interesse Geral

Resumo: O presente artigo analisa a incidência das deficiências no planejamento contratual sobre a concretização dos princípios de transparência, seleção objetiva e eficiência nos processos de licitação pública na Colômbia, a partir da tensão existente entre o

desenvolvimento normativo e as práticas de improvisação administrativa. A pesquisa é desenvolvida por meio de uma abordagem qualitativa, com desenho jurídico-dogmático e revisão documental de fontes normativas, doutrinárias e jurisprudenciais, com o objetivo de contrastar o dever jurídico de planejamento com as dinâmicas que se apresentam na prática administrativa. Os resultados evidenciam que as deficiências na identificação das necessidades, os estudos de mercado insuficientes, a estruturação inadequada dos estudos prévios e a avaliação deficiente dos riscos transcendem a etapa pré-contratual e geram efeitos nas diferentes fases do ciclo contratual. Essas falhas podem restringir a pluralidade e a livre concorrência dos proponentes, afetar as condições de seleção objetiva e diminuir a eficiência na utilização dos recursos públicos, manifestando-se em atrasos, modificações contratuais, custos excedentes, licitações sem proponentes e dificuldades para atender oportunamente às necessidades coletivas. Nesse sentido, a análise permite constatar que a existência de um marco normativo robusto não garante, por si só, um planejamento adequado, quando seus instrumentos são abordados a partir de uma perspectiva meramente formal. Conclui-se que o planejamento contratual deve ser entendido como um exercício estratégico, preventivo e contextualizado, articulado com as condições reais da entidade e do território, que permita antecipar riscos, fortalecer a gestão pública e contribuir para a proteção efetiva do interesse geral.

Palavras-chave: Contratação estatal, licitação pública, planejamento contratual, seleção objetiva, transparência, contratação pública.

Aprobado para publicar

Introducción

La contratación estatal constituye uno de los principales mecanismos mediante los cuales el Estado colombiano materializa sus fines esenciales y atiende las necesidades colectivas. Dentro de las modalidades de selección, la licitación pública se consolida como el procedimiento preferente, debido a que favorece la libre concurrencia y la competencia entre oferentes bajo criterios de igualdad y transparencia.

Por esta razón, su estructuración e implementación se encuentran condicionados por los principios constitucionales de transparencia, selección objetiva y eficiencia desarrollados en la Constitución Política, la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007. En este sentido, Mantilla (2014) sostiene que los principios de la contratación estatal no se limitan a la selección del contratista, sino que orientan todas las etapas del proceso contractual, garantizando la legalidad, el uso eficiente de los recursos públicos y la protección del interés general.

No obstante, en la práctica colombiana perduran múltiples dificultades relacionadas con la planeación contractual pese al amplio desarrollo normativo existente. Estas falencias se evidencian en estudios previos con información insuficiente, diagnósticos institucionales incompletos, análisis de mercado superficiales, presupuestos inadecuadamente estructurados y pliegos de condiciones sin soporte técnico coherente (Dávila Vinueza, 2017).

Tales debilidades afectan directamente la transparencia, restringen la participación de oferentes idóneos y limitan la eficiencia en el gasto público. Aunque la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente) ha desarrollado directrices y matrices de riesgos obligatorias a través del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), el control fiscal y la literatura jurídica continúan evidenciando una preocupante tendencia hacia la improvisación administrativa.

Ante este panorama, el Consejo de Estado ha reiterado que el principio de planeación constituye un presupuesto de validez contractual, cuya inobservancia puede derivar incluso

Aprobado para publicar

en la nulidad absoluta del contrato (Consejo de Estado, 2007). Esto demuestra que la planeación no puede entenderse como un requisito meramente documental, sino como un elemento determinante para garantizar la legalidad y efectividad del proceso contractual.

En este contexto, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿de qué manera inciden las deficiencias en la planeación contractual en la materialización de los principios de transparencia, selección objetiva y eficiencia dentro de los procesos de licitación pública en Colombia?

A partir de este interrogante, el presente artículo tiene como objetivo analizar el impacto de las deficiencias en la planeación contractual sobre dichos principios rectores, contrastando el alcance del marco normativo con las dinámicas operativas que persisten en la práctica administrativa.

Es así, como la relevancia de esta investigación radica en profundizar el estudio de la planeación desde la óptica del derecho administrativo, contrastando las normas con la realidad fiscal y operativa del país para aportar valor al control preventivo. El valor social y el enfoque humanizado del estudio consisten en visibilizar que la planeación no es un trámite formal o mecánico de documentos, sino un compromiso ético. Cuando una licitación fracasa por estudios deficientes, las consecuencias trascienden lo administrativo y pueden reflejarse en obras inconclusas o interrupciones de servicios esenciales, afectando directamente la calidad de vida de las comunidades.

Para el desarrollo del presente artículo, se cuenta con tres apartados principales. En primer lugar, se presenta la evolución normativa y conceptual del principio de planeación en Colombia, destacando los cambios jurídicos y doctrinales que han consolidado su obligatoriedad dentro de la contratación estatal del país.

Aprobado para publicar

Posteriormente, se analizan las afectaciones derivadas de una deficiente planeación contractual sobre los principios de transparencia, la selección objetiva y la eficiencia administrativa, incorporando un análisis crítico de sus consecuencias prácticas. Finalmente, se expone las conclusiones y algunas recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la gestión contractual pública desde una perspectiva preventiva y socialmente responsable.

Evolución Normativa y Conceptual del Principio de Planeación en Colombia

Para comprender la importancia de la planeación contractual, resulta necesario revisar su evolución normativa e histórica dentro de la contratación pública colombiana. Este análisis permite identificar cómo el deber de planear pasó de ser una práctica orientada a consolidarse como imperativo legal dentro de la gestión contractual estatal.

La evolución del principio de planeación se encuentra estrechamente relacionada con la transformación del régimen de contratación pública en Colombia, particularmente a partir de la Constitución Política de 1991, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, y el Decreto 1082 de 2015. Como bien argumenta Dávila Vinueza (2017), las instituciones jurídicas responden a necesidades institucionales y contextos específicos, razón por la cual el análisis de sus antecedentes permite comprender los cambios introducidos en la administración pública.

El primer gran hito fue el Decreto 150 de 1976, estatuto inicial influenciado por modelos clásicos del derecho administrativo (Aranda Salazar, 2025). Este marcó una línea divisoria entre los contratos administrativos y los de derecho privado celebrados por el Estado, fijando competencias y tipologías que posteriormente servirían de base para el desarrollo del régimen contractual colombiano.

Aprobado para publicar

Esta primera regulación representó el punto de partida para la construcción de un régimen contractual con identidad propia dentro de la administración pública colombiana. Aunque su contenido respondía principalmente a una lógica de organización normativa y distribución de competencias, permitió diferenciar progresivamente la contratación estatal de las relaciones propias del derecho privado, sentando las bases para posteriores desarrollos encaminados a fortalecer el control sobre la gestión de los recursos públicos (Aranda Salazar, 2025). En esta etapa inicial, la preocupación principal se concentraba en regular el procedimiento contractual, más que en desarrollar un verdadero deber de planeación como garantía de eficiencia y transparencia.

Posteriormente, el Decreto 222 de 1983 buscó centralizar y uniformar las reglas contractuales del Estado, organizando los procesos de licitación, adjudicación, ejecución y control de contratos relacionados como la obra pública, las concesiones y la prestación de servicios (Presidencia de la República de Colombia, 2015). Aunque el principio de planeación no figuraba de manera específica en el texto, este decreto implementó formalidades procesales estrictas que volvieron necesarios los estudios previos para sustentar las decisiones contractuales.

Si bien el Decreto 222 de 1983 no reconocía expresamente el principio de planeación, las exigencias procedimentales incorporadas durante la etapa precontractual evidenciaban la necesidad de contar con información técnica suficiente antes de comprometer recursos públicos. La elaboración de estudios previos comenzó a adquirir un papel relevante como mecanismo para justificar la conveniencia del contrato y reducir los riesgos asociados a decisiones adoptadas sin un análisis adecuado. Este cambio permitió que la actividad contractual empezara a orientarse hacia criterios de racionalidad administrativa y utilización responsable de los recursos del Estado (Presidencia de la República de Colombia, 2015).

Aprobado para publicar

Aunque el principio de planeación no figuraba expresamente dentro del Decreto 222 de 1983, las formalidades allí previstas hicieron necesaria la elaboración de estudios previos y análisis técnicos antes de la apertura de los procesos de selección. Estas exigencias representaron uno de los primeros esfuerzos orientados a prevenir la improvisación administrativa y promover una utilización más racional de los recursos públicos.

Desde una perspectiva institucional, la incorporación de herramientas previas de análisis buscó garantizar que las obras y proyectos estatales contaran con condiciones mínimas de viabilidad técnica y financiera antes de comprometer recursos de carácter colectivo. De esta manera, comenzó a consolidarse una visión según la cual la contratación pública debía responder no solo al cumplimiento de requisitos formales, sino también a la adecuada satisfacción de necesidades sociales.

Desde una perspectiva humanizada, esta etapa representó un esfuerzo institucional por fortalecer el uso adecuado de los recursos públicos y reducir los riesgos derivados de la improvisación administrativa. La exigencia de estudios técnicos previos reflejó una preocupación por asegurar la viabilidad de los proyectos estatales y minimizar las afectaciones derivadas de decisiones apresuradas o insuficientemente sustentadas.

La Constitución Política de 1991 reconfiguró posteriormente la función administrativa al introducir un marco de principios orientados en la moralidad, eficacia y transparencia (Rodríguez Rodríguez, 2021). Si bien la Carta Política no alude explícitamente a la planeación del contrato, la doctrina concuerda en que artículos como el 209 (principios de la función administrativa), 334 (dirección general de la economía), 339 (planes de desarrollo) y 355 (prohibición de auxilios y contratación de fomento) constituyen el fundamento constitucional de la obligación de planificar el gasto y racionalizar la inversión pública.

Aprobado para publicar

Al respecto, Santofimio Gamboa (2017) sostiene que estos mandatos constitucionales convirtieron la racionalización del gasto en un presupuesto indispensable para la validez de la actividad contractual. Bajo esta lógica, la contratación estatal dejó de entenderse únicamente como un procedimiento administrativo para convertirse en un mecanismo orientado al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En desarrollo de estos principios constitucionales, se expidió la Ley 80 de 1993, cuyo propósito consistió en establecer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales (Congreso de la República de Colombia, 1993). Esta ley determinó que, antes de abrir cualquier proceso de selección, la entidad debe obligatoriamente identificar sus necesidades reales, asegurar el respaldo presupuestal y trazar las líneas técnicas y jurídicas para reducir la arbitrariedad.

La expedición de la Ley 80 de 1993 representó un cambio importante frente al modelo anterior, al sustituir un régimen caracterizado por el exceso de formalidades por uno sustentado en principios orientadores de la actividad contractual. Bajo este nuevo enfoque, la planeación dejó de entenderse únicamente como una actividad previa de carácter procedimental para convertirse en un presupuesto indispensable para garantizar la transparencia, la selección objetiva y la adecuada administración de los recursos públicos. En consecuencia, la identificación de la necesidad, la disponibilidad presupuestal y la estructuración técnica del proceso adquirieron una importancia central dentro de la gestión contractual (Congreso de la República de Colombia, 2007; Santofimio Gamboa, 2017).

No obstante, las dinámicas cambiantes de la contratación estatal evidenciaron posteriormente la necesidad de introducir herramientas orientadas al fortalecimiento de la transparencia y la eficiencia. En respuesta a esto se promulgó la Ley 1150 de 2007, enfocada en optimizar la eficiencia y blindar la selección objetiva mediante la introducción de nuevas

Aprobado para publicar

modalidades de contratación, como la selección abreviada o la subasta inversa, promoviendo la competencia real y la inclusión de pequeñas y medianas empresas (Congreso de la República de Colombia, 2007).

Finalmente, el Decreto 1082 de 2015 representó un fortalecimiento significativo del principio de planeación contractual. Esta norma detalló los instrumentos mínimos de la etapa precontractual, incluyendo la obligación de elaborar estudios previos integrales, realizar análisis rigurosos del sector económico, estructurar matrices de riesgos previsibles y articular los procesos con el Plan Anual de Adquisiciones (Buitrago Jiménez, 2015).

Estas herramientas buscan mitigar la improvisación administrativa y asegurar que los recursos públicos sean utilizados a partir de una planeación financiera y técnica sólida. En este sentido, el modelo contractual colombiano ha transitado desde un esquema centrado principalmente en formalidades hacia un enfoque orientado a resultados, eficiencia y transparencia.

En este contexto, el análisis del sector, la identificación de riesgos previsibles y la elaboración de estudios previos dejaron de constituir simples documentos de soporte para convertirse en instrumentos orientados a mejorar la calidad de las decisiones administrativas. Su adecuada elaboración permite fortalecer la objetividad del proceso de selección, facilitar la participación de oferentes en condiciones de igualdad y disminuir la probabilidad de controversias durante la ejecución contractual (Buitrago Jiménez, 2015). De esta manera, el principio de planeación comenzó a consolidarse como un elemento transversal que articula todas las fases de la contratación estatal.

Esta transformación normativa evidencia que la contratación estatal colombiana ha evolucionado hacia modelos de gestión enfocados en la prevención de riesgos y la obtención de resultados efectivos para la administración pública. En consecuencia, la planeación dejó

Aprobado para publicar

de concebirse como una actuación accesoria para convertirse en un elemento transversal de todo el ciclo contractual, encargado de garantizar la coherencia entre las necesidades institucionales, la disponibilidad presupuestal y los fines que persigue la contratación estatal.

Bajo esta lógica, la adecuada estructuración de la etapa precontractual se convierte en una condición necesaria para optimizar los recursos públicos, mitigar riesgos y fortalecer la capacidad institucional para responder de manera eficiente a las necesidades colectivas.

Sin embargo, las reiteradas dificultades operativas evidencia que la sola existencia de normas no garantiza una adecuada implementación del principio de planeación. De manera paralela, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha consolidado este principio como un presupuesto de validez contractual, advirtiendo que las deficiencias en la etapa precontractual pueden comprometer incluso la legalidad del proceso.

La experiencia administrativa ha demostrado que la existencia de instrumentos normativos cada vez más detallados no necesariamente se traduce en mejores resultados contractuales. Persisten deficiencias asociadas a la elaboración insuficiente de estudios previos, la identificación inadecuada de necesidades y la deficiente valoración de riesgos, aspectos que continúan generando controversias durante la ejecución de los contratos y afectando el cumplimiento oportuno de los fines estatales (Dávila Vinueza, 2017).

Esta situación evidencia que el fortalecimiento de la planeación contractual no depende exclusivamente de reformas legales, sino también de la capacidad institucional para aplicar de manera rigurosa los instrumentos previstos por el ordenamiento jurídico.

A partir de esta evolución normativa, se evidencia una tensión entre dos enfoques de la contratación estatal. Por un lado, la Ley 80 de 1993 otorgó una mayor flexibilidad a las entidades públicas mediante principios generales y una reducción del exceso de formalidades

Aprobado para publicar

característico del Decreto 222 de 1983. Por otro lado, el Decreto 1082 de 2015 reintrodujo mayores exigencias técnicas en la estructuración precontractual.

Frente a esta discusión, Dávila Vinueza (2017) considera que la exigencia de múltiples instrumentos técnicos, como matrices de riesgo complejas, puede perjudicar la capacidad administrativa de municipios pequeños. En contraste, Santofimio (2017) sostiene que estas exigencias constituyen un mecanismo necesario para limitar la discrecionalidad y prevenir desviaciones de poder

A partir del análisis realizado, esta investigación adopta una posición intermedia al considerar que planeación contractual no debe reducirse al cumplimiento formal de requisitos documentales ni convertirse en un sistema excesivamente rígido. Por el contrario, debe asumirse como un ejercicio estratégico, ajustado a la complejidad y naturaleza de cada proceso contractual, orientado a garantizar la protección del interés general y el uso eficiente de los recursos públicos.

Principios Rectores de la Contratación Estatal Afectados por la Deficiente Planeación

A pesar del amplio desarrollo normativo que actualmente rodea el principio de planeación, la práctica administrativa evidencia una brecha significativa entre el deber jurídico y su aplicación efectiva. Persisten deficiencias en la estructuración de los procesos contractuales desde la etapa precontractual, reflejadas en estudios de mercado superficiales, diagnósticos incompletos de necesidades, presupuestos desactualizados y pliegos de condiciones insuficientemente sustentados (Dávila Vinueza, 2017).

Estas falencias afectan directamente los principios de transparencia, selección objetiva y eficiencia administrativa, al limitar la pluralidad de oferentes, restringir la

Aprobado para publicar

competencia y aumentar el riesgo de reprocesos contractuales. En consecuencia, las omisiones presentes en la planeación no solo generan impactos jurídicos y financieros, sino que comprometen la capacidad institucional para responder oportunamente a las necesidades colectivas.

La planeación contractual debe entenderse como una etapa estratégica encargada de prever contingencias, equilibrar riesgos y garantizar la viabilidad técnica, jurídica y financiera del proceso. Abordar esta fase de manera superficial puede traducirse en demoras, adiciones presupuestales, licitaciones desiertas o modificaciones constantes durante la ejecución contractual (Arenas Mendoza y Malagón Pinzón, 2025).

En este contexto, Aponte (2014), advierte que, el núcleo de esta problemática radica en un patrón recurrente, es decir, diagnósticos precarios de la necesidad institucional, estudios económicos de baja calidad jurídica y financiera, y una alarmante incapacidad para prever y distribuir los riesgos inherentes al objeto contractual, debilidades que alteran el diseño del pliego de condiciones, alejando a los oferentes idóneos y dañando la selección objetiva.

Esta problemática se complementa con lo expuesto por Dávila Vinueza (2017), quien enfatiza que la ausencia de una verdadera conciencia de planeación convierte el proceso licitatorio en un escenario de improvisación. El autor destaca que, en muchas entidades, reducen la etapa precontractual limitándola solo a la formalización de documentos y requisitos previos, lo que ha llevado a que los estudios de mercado pierdan su intención, anexando simples cotizaciones inadecuadas que, en muchos casos, no reflejan la realidad económica del sector correspondiente.

Desde una postura crítica, y a partir del análisis de ambos autores, se evidencia que las falencias presentes en la etapa precontractual no pueden entenderse como simples errores

Aprobado para publicar

técnicos aislados, sino como una problemática directamente relacionada con la cultura organizacional y el ejercicio de la administración pública.

En esta misma línea, los estudios de mercado superficiales y las deficiencias en los diagnósticos institucionales afectan no solo el cumplimiento del principio de selección objetiva, sino también la capacidad de las entidades para satisfacer adecuadamente el interés general. Cuando la etapa precontractual se desarrolla sin la rigurosidad técnica necesaria, aumentan las probabilidades de estructurar procesos alejados de las condiciones reales del mercado y de las necesidades que se pretenden atender (Dávila Vinueza, 2017).

De igual manera, las falencias en la tipificación, estimación y asignación de riesgos pueden trasladar al contratista las consecuencias derivadas de la insuficiente planeación estatal, generando controversias durante la ejecución contractual y afectando la estabilidad financiera de los proyectos. En este sentido, Aponte (2014) advierte que las debilidades en la distribución de riesgos alteran el equilibrio contractual y terminan impactando la eficiencia de la gestión pública.

Por esta razón, la planeación contractual no debe entenderse únicamente como un requisito formal de cumplimiento normativo, sino como un instrumento preventivo orientado a garantizar la adecuada utilización de los recursos públicos y la protección efectiva de los derechos de los administrados.

En este sentido, las deficiencias en la planeación contractual generan consecuencias reales para la ciudadanía. Una estructuración inadecuada de las necesidades puede traducirse en retrasos de proyectos, suspensión de obras o dificultades en la prestación de servicios esenciales. Casos recurrentes de infraestructura inconclusa, problemas en programas de alimentación escolar o retrasos en obras de saneamiento básico evidencian cómo las fallas técnicas iniciales terminan generando impactos sociales de largo alcance.

Aprobado para publicar

Para ilustrar de manera concreta cómo estas fallas técnicas se traducen en perjuicios directos para la sociedad, se presenta el siguiente análisis de casos recurrentes en el territorio nacional.

Tabla 1
Algunos perjuicios para la sociedad

Tipo de falla de planeación	Ejemplo técnico concreto	Impacto social y humanizado
Estudios de sector deficientes	Inclusión de precios desfasados o cotizaciones inválidas en licitaciones del Programa de Alimentación Escolar (PAE).	Declaratoria de licitación desierta, retrasando la entrega de alimentos y afectando la nutrición y permanencia escolar de niños vulnerables.
Inadecuado análisis predial y ambiental	Apertura de licitaciones de infraestructura vial sin contar con la adquisición de predios ni licencias ambientales previas.	Paralización de obras, sobrecostos por demandas contractuales y aislamiento prolongado de comunidades rurales que no pueden comercializar sus productos.
Diagnóstico precario de necesidades	Diseños hidráulicos obsoletos o descontextualizados en la planeación de acueductos municipales.	Construcción de obras inconclusas (elefantes blancos) que dejan a poblaciones enteras sin acceso efectivo al agua potable, vulnerando su dignidad y salud.

Nota. Elaboración propia con base en el desarrollo del marco teórico.

Aprobado para publicar

La información sintetizada en la tabla anterior evidencia que las deficiencias en la planeación contractual no permanecen reducidas a la etapa precontractual, sino que producen efectos que se proyectan durante todo el ciclo de vida del contrato. Un diagnóstico insuficiente de las necesidades, la utilización de estudios de mercado desactualizados o una inadecuada asignación de riesgos terminan reflejándose en modificaciones contractuales,

suspensiones, prórrogas, sobrecostos y, en algunos casos, en la imposibilidad de alcanzar el objeto inicialmente previsto. Como lo advierten Dávila Vinueza (2017) y Aponte Díaz (2014), estas situaciones no constituyen hechos aislados, sino manifestaciones de una estructuración precontractual deficiente que afecta la estabilidad jurídica y financiera del contrato desde su origen.

En consecuencia, las falencias en la planeación no comprometen únicamente la correcta ejecución del contrato, sino que inciden de manera simultánea sobre los principios que orientan la contratación estatal. Una necesidad mal identificada puede conducir a la elaboración de estudios previos incompletos, los cuales, a su vez, repercuten en la construcción de pliegos de condiciones con requisitos desproporcionados, presupuestos alejados de la realidad del mercado o factores de evaluación que limitan la libre concurrencia. De esta manera, una deficiencia originada en la etapa precontractual termina afectando la transparencia, la selección objetiva y la eficiencia administrativa, demostrando la estrecha relación existente entre el principio de planeación y los demás principios rectores del régimen contractual colombiano (Santofimio Gamboa, 2017).

Desde esta perspectiva, resulta evidente que la planeación constituye un mecanismo preventivo destinado a disminuir la incertidumbre propia de los procesos contractuales. Su adecuada aplicación permite anticipar contingencias, distribuir razonablemente los riesgos previsibles y definir condiciones técnicas, financieras y jurídicas acordes con las necesidades institucionales y con la realidad del mercado. Por el contrario, cuando la administración reduce esta etapa al cumplimiento formal de requisitos documentales, se incrementa la probabilidad de que las dificultades aparezcan durante la ejecución del contrato, obligando a realizar modificaciones que pudieron evitarse mediante una estructuración previa más rigurosa (Aponte Díaz, 2014).

Aprobado para publicar

Por ello, el análisis de las deficiencias en la planeación contractual exige comprender que la afectación de los principios rectores de la contratación pública no inicia con la adjudicación ni con la ejecución del contrato, sino desde el momento mismo en que la entidad identifica la necesidad que pretende satisfacer y estructura los estudios que soportarán la futura licitación. En ese sentido, los apartados siguientes analizan cómo una inadecuada identificación de necesidades repercute directamente en la garantía de los principios de transparencia, selección objetiva y eficiencia administrativa, pilares esenciales para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado y la protección del interés general.

Principios de Transparencia y Selección Objetiva Bajo la Deficiente Identificación de Necesidades

La adecuada identificación de la necesidad pública constituye el punto de partida de cualquier proceso de selección. Cuando este diagnóstico es insuficiente o erróneo, toda la estructura contractual posterior resulta comprometida. En este sentido, el Consejo de Estado (2007) ha reiterado que las entidades estatales deben justificar técnica y objetivamente la necesidad que pretenden satisfacer, demostrando además su articulación con los planes institucionales y metas de desarrollo.

Sin embargo, la literatura académica y el control fiscal evidencian que muchas licitaciones nacen de justificaciones ambiguas, caprichosas o desvinculadas de los planes de acción de las entidades. Formular requerimientos genéricos o copiar y pegar estudios de mercado de vigencias anteriores sin validación previa (como práctica advertida en las directrices de la agencia nacional de contratación pública Colombia Compra Eficiente (CCE)

Aprobado para publicar

(2025). Estas actuaciones aumentan el riesgo de modificaciones contractuales, reprocesos administrativos e incluso declaratorias de desierto.

De acuerdo con la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector elaborada por Colombia Compra Eficiente (CCE) (2025), la identificación de la necesidad exige un análisis técnico, jurídico y financiero que permita justificar la conveniencia del proceso contractual. Asimismo, esta etapa debe guardar coherencia con los instrumentos de planeación institucional, incluyendo planes de desarrollo, proyectos de inversión y el Plan Anual de Adquisiciones.

La importancia de esta etapa radica en que la contratación estatal no puede originarse en actuaciones improvisadas, sino en necesidades previamente diagnosticadas y articuladas con los objetivos institucionales. En este sentido, el principio de planeación impone a las entidades públicas el deber de estructurar sus procesos contractuales a partir de criterios de racionalidad administrativa, eficiencia y adecuada utilización de los recursos públicos, garantizando que la futura contratación responda efectivamente a una problemática identificada y no a decisiones carentes de sustento técnico (Consejo de Estado, 2007).

Asimismo, la insuficiente definición de las necesidades puede generar efectos que trascienden la etapa precontractual. Cuando el objeto contractual no corresponde de manera precisa a las condiciones reales de la entidad o del territorio, aumentan las probabilidades de que durante la ejecución surjan modificaciones, prórrogas o ajustes presupuestales que afectan la estabilidad del contrato. Esta situación no solo compromete la eficiencia administrativa, sino que también limita la posibilidad de garantizar condiciones de igualdad para los potenciales oferentes, quienes participan en procesos construidos sobre diagnósticos incompletos o desactualizados (Adames Fajardo, 2016; Colombia Compra Eficiente (CCE), 2025).

Aprobado para publicar

Desde el enfoque de los principios de la contratación estatal, una deficiente identificación de las necesidades afecta de manera directa la transparencia y la selección objetiva. La elaboración de pliegos de condiciones sobre necesidades mal diagnosticadas suele derivar en requisitos habilitantes desproporcionados o injustificadamente restrictivos, limitando la pluralidad de oferentes y favoreciendo escenarios de direccionamiento contractual.

Lo anterior compromete la libre concurrencia y afecta la legitimidad del proceso licitatorio. Como sostiene Mantilla-Pallares (2014), la planeación contractual constituye un requisito esencial de legalidad para prevenir desviaciones de poder y asegurar condiciones equitativas de participación dentro del mercado estatal.

Desde una perspectiva crítica, replicar estudios previos sin análisis contextual o desvincular las necesidades institucionales de la realidad territorial representa una desconexión frente a las problemáticas de la ciudadanía. Cuando la administración pública formula requerimientos genéricos o desconoce condiciones específicas del entorno social, territorial o económico, disminuye la capacidad de los contratos para resolver problemáticas relacionadas con infraestructura, educación, salud o acceso a servicios básicos.

Por ello, el diagnóstico de la necesidad no debe asumirse como un requisito meramente formal, sino como un ejercicio de responsabilidad administrativa y compromiso con el interés general. Una etapa precontractual débil no solo compromete la legalidad del proceso, sino que puede materializarse en obras inconclusas, servicios deficientes y expectativas ciudadanas insatisfechas.

Principio de Eficiencia Administrativa

Aprobado para publicar

La contratación pública es una herramienta principal del Ejecutivo para materializar políticas públicas, resolver las demandas de la comunidad y garantizar la eficacia en el gasto fiscal (Gallego Calderón, 2025). Sin embargo, la práctica institucional colombiana ha evidenciado históricamente problemáticas asociadas con improvisación administrativa, ineficiencia en la gestión contractual y dificultades en la adecuada estructuración de proyectos (Pulido Rivero, 2025).

Frente al principio de eficiencia, la falta de rigor en la etapa previa se traduce en el plano operativo en sobrecostos financieros, parálisis por retrasos, adiciones presupuestales interminables y licitaciones desiertas que diluyen el valor de los recursos públicos. Al fallar en la estructuración de sus proyectos, las entidades pierden capacidad de respuesta oportuna ante la ciudadanía, incumpliendo abiertamente los mandatos de economía y eficacia exigidos por el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Por ello, tanto esta última como la doctrina coinciden en que la eficiencia administrativa depende de una planeación rigurosa. Solo una estructuración técnica, financiera y jurídica adecuada permite optimizar recursos, prever riesgos y garantizar que el contrato cumpla oportunamente sus objetivos (Santofimio Gamboa, 2017).

En este sentido, las omisiones durante la etapa precontractual no generan únicamente consecuencias presupuestales inmediatas. La insuficiente estructuración técnica de los procesos también afecta la capacidad institucional para responder de manera oportuna a las necesidades de la población, comprometiendo los principios de economía, eficacia y buen gobierno que orientan la función administrativa. Una adecuada planeación permite anticipar riesgos, optimizar la utilización de los recursos públicos y disminuir la probabilidad de modificaciones contractuales durante la ejecución, mientras que las deficiencias en esta etapa

Aprobado para publicar

incrementan la incertidumbre y reducen la efectividad de la gestión pública (Santofimio Gamboa, 2017).

Desde una perspectiva crítica, uno de los mayores desafíos de la contratación estatal en Colombia consiste en comprender que la ineficiencia contractual no representa únicamente un problema presupuestal. Las consecuencias derivadas de una mala planeación trascienden el plano administrativo y afectan directamente a las comunidades beneficiarias.

Ejemplos recurrentes en el país evidencian esta problemática: puentes inconclusos que no logran conectar territorios, sistemas de acueducto que no llegan a comunidades rurales o instituciones educativas cuya infraestructura permanece paralizada durante años. Estas situaciones, comúnmente asociadas a los denominados elefantes blancos, reflejan cómo las deficiencias técnicas, ambientales, financieras o prediales pueden comprometer el cumplimiento de los fines del Estado.

Desde esta perspectiva, la eficiencia administrativa debe analizarse más allá del cumplimiento de metas presupuestales o cronogramas de ejecución. Cada retraso o suspensión contractual representa la postergación de soluciones que la ciudadanía espera recibir mediante la acción estatal. Obras de infraestructura sin terminar, proyectos de saneamiento básico inconclusos o programas sociales que no alcanzan su finalidad evidencian que las consecuencias de una deficiente planeación terminan afectando directamente el bienestar colectivo. Por ello, fortalecer la etapa precontractual constituye una condición indispensable para garantizar que la contratación pública cumpla efectivamente los fines sociales del Estado y contribuya al desarrollo de las comunidades (Gallego Calderón, 2025; Santofimio Gamboa, 2017).

En ese sentido, la eficiencia no debería verse únicamente como un indicador financiero o de cumplimiento, sino como la manera de medir la responsabilidad del Estado

Aprobado para publicar

frente a las expectativas, el tiempo y la dignidad de las personas, puesto que no solo se comprometen los recursos públicos, sino la confianza y la oportuna resolución de los problemas sociales.

Conclusiones y Recomendaciones

El análisis desarrollado permitió establecer que la evolución del principio de planeación en la contratación estatal colombiana ha contribuido a consolidar un marco jurídico orientado a prevenir riesgos y garantizar una adecuada estructuración de los procesos contractuales. Esta evolución evidencia el tránsito desde un modelo predominantemente formal, representado por los Decretos 150 de 1976 y 222 de 1983, hacia un régimen sustentado en principios, criterios técnicos e instrumentos de planeación, consolidado a partir de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015. No obstante, el contraste entre el alcance normativo y las dinámicas operativas permite concluir que la existencia de disposiciones jurídicas suficientemente desarrolladas no garantiza, por sí misma, una aplicación material y efectiva del principio de planeación.

En respuesta al objetivo de la investigación, se determinó que las deficiencias en la planeación contractual generan impactos directos sobre los principios de transparencia, selección objetiva y eficiencia administrativa. En particular, cuando la etapa precontractual se desarrolla de manera formal o insuficientemente sustentada, se incrementa el riesgo de que las decisiones administrativas no respondan de manera adecuada a las necesidades que justifican la contratación ni a las condiciones reales del mercado. De esta manera, la distancia entre la planeación prevista normativamente y su aplicación práctica constituye uno de los principales factores que limita la efectividad de dichos principios.

Aprobado para publicar

Respecto de la transparencia, se evidenció que las deficiencias en la identificación y delimitación de la necesidad, así como la insuficiencia de los estudios previos y del análisis del sector pueden afectar la claridad y trazabilidad de las decisiones adoptadas durante la estructuración contractual. Una planeación deficiente dificulta que los potenciales oferentes y la ciudadanía comprendan las razones técnicas y jurídicas que sustentan las condiciones del proceso, lo que puede generar mayores niveles de discrecionalidad y riesgos de cuestionamiento sobre la imparcialidad de las decisiones administrativas.

En cuanto a la selección objetiva, el análisis permitió identificar que una inadecuada estructuración de los requisitos técnicos, jurídicos y financieros puede incidir en la pluralidad de oferentes y en las condiciones bajo las cuales se comparan las propuestas. Cuando los requerimientos no se encuentran suficientemente justificados en estudios técnicos y en las condiciones verificables del mercado, existe el riesgo de establecer exigencias desproporcionadas o innecesarias que reduzcan la concurrencia y dificulten que la administración seleccione la oferta más favorable en función de criterios previamente definidos y objetivamente verificables.

Frente a la eficiencia administrativa, se concluye que las deficiencias originadas en la etapa precontractual pueden trasladarse a las fases de ejecución y liquidación del contrato, manifestándose en retrasos, modificaciones, dificultades de ejecución, mayores costos y resultados que no responden plenamente a la necesidad inicialmente identificada. Por consiguiente, la planeación no puede ser concebida exclusivamente como una actuación previa al proceso contractual, sino como un instrumento preventivo de gestión que permite anticipar riesgos, optimizar los recursos públicos y orientar la contratación hacia el cumplimiento efectivo de los fines estatales.

Aprobado para publicar

El contraste realizado permite, por tanto, identificar una brecha entre el deber ser normativo y la práctica administrativa. Mientras el ordenamiento jurídico establece instrumentos y exigencias orientados a garantizar una contratación planeada, transparente, objetiva y eficiente, en la práctica persisten actuaciones en las que la planeación puede reducirse al cumplimiento formal de documentos y procedimientos. Esta situación demuestra que el principal desafío no radica únicamente en ampliar o modificar el marco normativo, sino en garantizar que sus disposiciones sean apropiadas por las entidades y aplicadas mediante procesos técnicos, verificables y coherentes con las necesidades públicas y las condiciones del mercado.

En este sentido, resulta necesario fortalecer el componente preventivo de la gestión contractual mediante procesos permanentes de capacitación y actualización de los equipos responsables de la estructuración de los procesos, especialmente en materia de identificación de necesidades, elaboración de estudios previos, análisis del sector, gestión de riesgos y estructuración de requisitos. Igualmente, se considera pertinente implementar mecanismos internos de revisión y validación técnica que permitan verificar, antes de la apertura de los procesos, la coherencia entre la necesidad identificada, los instrumentos institucionales de planeación, los estudios realizados, el presupuesto disponible y las condiciones efectivas del mercado.

De igual manera, la investigación permite sostener que el fortalecimiento de la planeación contractual requiere una transformación de la cultura organizacional de las entidades públicas. La planeación debe superar su comprensión como requisito documental y consolidarse como una herramienta estratégica para la toma de decisiones públicas, basada en información suficiente, análisis técnico, gestión preventiva de riesgos y responsabilidad frente al uso de los recursos públicos. Esta perspectiva permitiría reducir la distancia

Aprobado para publicar

existente entre las exigencias normativas y las prácticas administrativas que se desarrollan durante la estructuración contractual.

En consecuencia, frente a la pregunta problematizadora acerca de cómo las deficiencias en la planeación contractual inciden en los principios de transparencia, selección objetiva y eficiencia en la licitación pública en Colombia, se concluye que dicha incidencia se manifiesta principalmente en la generación de riesgos que afectan la calidad de las decisiones precontractuales, restringen potencialmente la concurrencia y pluralidad de oferentes, dificultan la trazabilidad de las actuaciones administrativas y pueden trasladar las deficiencias de la estructuración inicial hacia la ejecución del contrato. Por ello, la efectividad de los principios rectores de la contratación estatal depende no solo de su reconocimiento normativo, sino de la capacidad institucional para convertir la planeación en una práctica técnica, rigurosa, preventiva y verificable.

Finalmente, se concluye que la adecuada aplicación del principio de planeación constituye una condición transversal para la materialización de la transparencia, la selección objetiva y la eficiencia administrativa. Su fortalecimiento no debe entenderse únicamente como el cumplimiento de una obligación jurídica, sino como un mecanismo de protección del interés general, optimización de los recursos públicos y garantía de que la contratación estatal responda de manera efectiva a las necesidades que justifican la intervención de la administración. En esta medida, cerrar la brecha entre el marco normativo y la práctica administrativa constituye uno de los principales retos para consolidar procesos de contratación pública más coherentes, técnicamente sustentados y orientados al cumplimiento de los fines del Estado.

Aprobado para publicar

Referencias

Adames Fajardo, Y. (2016). *Debilidades en la estructuración de las condiciones técnicas de un proceso contractual* [Tesis de especialización en contratación estatal]. Universidad La Gran Colombia. https://repository.ugc.edu.co/server/api/core/bitstreams/322cdc6d-1553-4303-9d90-42c70f2b9d07/content

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.

Aranda Salazar, H. (2025). *Contratación estatal* [Tesis de pregrado]. Universidad Cooperativa de Colombia. https://repository.ucc.edu.co/entities/publication/e0c8b7a6-5859-4424-a4c7-e7fda3325711

Arenas Mendoza, H., y Malagón Pinzón, M. (2025). *Los principios del derecho público: Homenaje a Diego Younes Moreno*. Tomo II (Parte especial). Universidad de los Andes.

Buitrago Jiménez, A. (2015). Comentarios Decreto 1082 de 2015. *Visión – Revista de Investigación, 1*(1), 59-79.

Colombia Compra Eficiente (CCE). (2025). *Guía para la elaboración de estudios del sector*. Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/09/Guia-para-la-Elaboracion-de-Estudios-del-Sector-V3.pdf

Consejo de Estado. (03 de diciembre de 2007). *Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera*. https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/66001-23-31-000-1999-00040-01(19349).pdf

Aprobado para publicar

Constitución Política de Colombia. (1991). Congreso de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125

Dávila Vinueza, L. (2017). *Régimen de la contratación estatal*. Editorial Tirant Lo Blanch.

Decreto 150 de 1976. Por el cual se dictan normas para la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas. Presidencia de la República de Colombia. 23 de enero de 1976. D.O. 34492.

Decreto 222 de 1983. Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones. 02 de febrero de 1983. D.O. 36189.

Decreto 1082 de 2015. Esta versión incorpora las modificaciones introducidas al decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional a partir de la fecha de su expedición. Presidente de la República. 26 de mayo de 2015.

Gallego Calderón, C. (2025). *El principio de eficiencia en la contratación estatal: retos y tensiones en el Estado social de derecho colombiano* (especialización en derecho administrativo). Universidad Cooperativa de Colombia. https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/aa9e2e20-2edc-44aa-9892-bf5fb477fa85/content

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Congreso de la República. 28 de octubre de 1993.

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. Congreso de la República. D.O. 46691. 16 de julio de 2007.

Aprobado para publicar

Mantillas-Pallares, C. (2014). Importancia del principio de selección objetiva del contratista en el procedimiento de licitación pública en Colombia. *Revista Principia Iuris*, 22, 141-161.

Pulido Rivero, D. (2025). *Principios de la contratación estatal, como fundamento de la gestión pública* (especialización en derecho administrativo). Universidad Cooperativa de Colombia. https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/bedbaa43-a738-487c-acb6-3af777fcac59/content

Rodríguez Rodríguez, L. (2021). *Derecho administrativo: general y colombiano*. Editorial Temis.

Santofimio Gamboa, J. (2017). *Régimen jurídico de la contratación estatal*. Universidad Externado de Colombia.

Aprobado para publicar