

El principio de economía en la contratación estatal colombiana: análisis de la jurisprudencia y su correspondencia con la teoría económica

LAURA VICTORIA CABARCAS RODRÍGUEZ¹
KALEB GABRIEL BUITRAGO SIERRA²

RESUMEN

La contratación estatal en Colombia es un instrumento clave para el desarrollo económico y social, pues permite la ejecución de grandes proyectos de infraestructura y el fortalecimiento de sectores esenciales como la salud, la educación y el comercio. Este instrumento se rige por diversos principios establecidos en la regulación, entre los cuales destaca el principio de economía, el cual incide entonces en la planificación y ejecución de los contratos estatales. Comprender su alcance y significado resulta fundamental para garantizar una gestión eficiente de los procesos contractuales. Este artículo analiza y contrasta el principio de economía desde dos perspectivas: la literatura económica y la jurisprudencia del Consejo de Estado. A través de esta comparación, se evalúa si la interpretación jurídica coincide o diverge de la teoría económica, con el fin de ofrecer un enfoque integral y preciso del concepto en el ámbito de la contratación estatal. La investigación concluye que, aunque la jurisprudencia suele partir de fundamentos económicos adecuados, en ocasiones extiende de

* DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458.n64.09>

1 Estudiante de derecho en la Universidad Externado de Colombia y Pasante voluntaria en el Instituto de Ciencias Políticas Hernán Echavarría Olózaga – ICP. Con incursión profesional y académica en derecho económico y derecho administrativo.

Correo-e: laura.cabarcas@est.uexternado.edu.co

2 Estudiante de derecho en la Universidad Externado de Colombia y monitor del Departamento de Derecho de los Negocios. Con incursión profesional y académica en derecho económico, arbitraje y contratación estatal.

Correo-e: kaleb.buitrago@est.uexternado.edu.co

manera incorrecta el alcance del principio de economía, lo que puede generar efectos adversos en la contratación estatal.

Palabras clave: Principio de economía, Eficiencia, Gestión de los recursos escasos, Contratación estatal.

Fecha de recepción: 24 de agosto de 2024.

Fecha de aceptación: 19 de mayo de 2025.

THE PRINCIPLE OF ECONOMY IN COLOMBIAN PUBLIC PROCUREMENT: ANALYSIS OF JURISPRUDENCE AND ITS ALIGNMENT WITH ECONOMIC THEORY

ABSTRACT

State contracting in Colombia is a key mechanism for economic and social development, as it enables the execution of large infrastructure projects and strengthens essential sectors such as health, education, and commerce. This mechanism is governed by several principles established in regulations, among which the principle of economy stands out, directly influencing the planning and execution of state contracts. Understanding its scope and meaning is essential to ensuring the efficient management of contractual processes. This paper analyzes and contrasts the principle of economy from two perspectives: economic literature and the case law of the Consejo de Estado. Through this comparison, it assesses whether the legal interpretation aligns with or diverges from economic theory, aiming to provide a comprehensive and precise understanding of the concept in the field of government contracting. The study concludes that, although case law is based on sound economic principles, it sometimes misapplies the scope of the principle of economy, which can lead to adverse effects on state contracting.

Keywords: Principle of Economy, Efficiency, Management of Scarce Resources, Public Procurement.

INTRODUCCIÓN

La contratación estatal en Colombia desempeña un papel fundamental en el desarrollo económico y social del país, siendo una actividad crucial para el avance de diversas áreas de interés público. No solo es relevante para la ejecución de grandes proyectos de infraestructura, como la construcción de carreteras, sino que también tiene un impacto significativo en el fortalecimiento de sectores como la salud, la educación y el comercio. Así, los contratos estatales facilitan la implementación de programas y servicios que mejoran la calidad de vida de los ciudadanos y promueven el desarrollo integral de las regiones.

Desde una perspectiva económica, a través de la contratación estatal se ejecuta una parte significativa del gasto público, lo cual supone que esta es un componente clave del desempeño económico del país. De acuerdo con el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Hacienda (2024), en cada una de las vigencias fiscales, los cien contratos más grandes del Estado suman alrededor de 15 billones de pesos por año, y a través de ellos se ejecuta gasto público relacionado con la construcción de infraestructura vial, aeropuertos, programas y subsidios de vivienda, servicios e infraestructura en salud, programas de alimentación, construcción de redes de servicios públicos, etc. Estos datos reflejan la envergadura de la contratación estatal y la diversidad de sectores que se benefician de estas inversiones.

La contratación estatal tiene incidencia en la creación de empleo, en el desarrollo de capacidades locales y en la promoción de la competencia en el mercado. En este orden, la gestión correcta de estos contratos es esencial para maximizar los beneficios y asegurar que las inversiones se traduzcan en mejoras económicas tangibles. Por dicho motivo, la contratación estatal, además de representar un componente crítico del gasto público, constituye un factor económico y estratégico en el desarrollo del país.

La eficiencia en la contratación estatal es un aspecto determinante que repercute de forma directa en la calidad de los servicios y en la implementación efectiva de políticas públicas. Cuando los procesos de contratación son gestionados de manera eficiente, se garantiza que los recursos públicos sean utilizados de forma efectiva, lo que se traducirá en la ejecución exitosa de proyectos gubernamentales. La contratación eficiente contribuye a una administración pública más transparente y facilita la prestación de servicios públicos fundamentales.

Un sistema de contratación responsable y eficiente genera efectos positivos en la economía. Del mismo modo, la transparencia en los procesos de contratación ayuda a construir confianza en las instituciones públicas, lo cual atrae inversiones nacionales e internacionales. Dado que los empresarios buscan entornos legales donde las reglas sean claras y justas, y donde exista un riesgo mínimo de corrupción y arbitrariedad, entonces, un sistema de contratación bien gestionado es atractivo para los inversionistas, fomentando un flujo de capital que potencia el crecimiento económico y la innovación.

La eficiencia en la contratación incide además en la reducción de costos de planeación. Un proceso de contratación diseñado y ejecutado de manera detallada minimiza el desperdicio y evita gastos innecesarios, resultando en un uso eficiente de los recursos públicos. De este modo, se permite que estos se dirijan a áreas prioritarias y se contribuya a la sostenibilidad fiscal del gobierno. Del mismo modo, la administración idónea de los recursos públicos a través de la contratación es fundamental para evitar la corrupción y el despilfarro.

En Colombia, la contratación estatal encuentra su regulación principal en la Ley 80 de 1993. Esta ley provee un marco normativo para la contratación pública tanto a través de reglas como de principios. Esta ley resulta esencial para garantizar una contratación pública ordenada, transparente y eficiente. De ahí que su aplicación

efectiva ayude a gestionar el uso de los recursos del Estado, promover la competencia justa y fortalecer la confianza en las instituciones públicas.

Particularmente, en el título II de la Ley 80 se identifican los principios que rigen la contratación estatal en Colombia. De los mismos, sobresale el principio de economía señalado en el artículo 25, que procura el mayor beneficio posible con base en los recursos invertidos. Esto implica considerar el costo inicial del contrato y evaluar el costo total durante el ciclo de vida del bien o servicio contratado. Por ende, el objetivo es que el gasto público se despliegue de manera que se maximicen los beneficios y se reduzcan los costos innecesarios.

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado (concretamente la Sección Tercera) ha desarrollado una serie de elementos que se relacionan y componen este principio de economía. Por ejemplo, la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal o puramente adjetivo en la contratación, la verdadera y real planificación de las actividades de la administración, la eliminación de trámites innecesarios, demorados o engorrosos, y la prevalencia de la selección objetiva del contratista, entre otros.

Ahora, teniendo en cuenta la línea argumentativa del Consejo de Estado, puede que se presenten ciertas diferencias con las concepciones convencionales propuestas por la teoría económica. En esta literatura, el concepto de *economía* se define considerando la gestión de los recursos escasos para satisfacer las necesidades y deseos humanos, enfocándose en aspectos como la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios. Sin embargo, en el contexto de la contratación pública y la legislación estatal, la noción de economía puede adquirir matices diferentes y contradictorios.

Debido a esto, el objetivo del presente artículo es contrastar dos dimensiones del concepto de *economía*: la propuesta de la teoría económica convencional, por un lado, y la aplicación del principio de economía según el Consejo de Estado, por el otro. Mediante esta comparación se evaluará si la interpretación jurisprudencial se alinea con los conceptos establecidos en la doctrina económica o si, por el contrario, refleja una noción diferente. De esta forma, se determinará el estado actual de comprensión del principio de economía y se formularán críticas sobre cómo dicho entendimiento puede afectar la obtención de resultados eficientes en la gestión contractual del Estado.

Para cumplir este objetivo, el artículo se organiza así: (i) en primer lugar, se llevará a cabo un estudio de la literatura económica con el fin de explorar las principales definiciones de *economía*; este estudio permitirá comprender la conceptualización de la economía en diferentes contextos temporales y académicos. (ii) En segundo lugar, se realizará un análisis jurisprudencial de diferentes sentencias del Consejo de Estado, enfocándose particularmente en cómo esta corporación ha interpretado y aplicado el principio de *economía* en sus fallos.

El análisis y comparación revelará una interacción compleja entre la aplicación del principio de economía en la jurisprudencia del Consejo de Estado y las definiciones propuestas por la literatura económica. En algunos casos, la jurisprudencia se alinea con las concepciones de eficiencia y optimización de recursos, reflejando un enfoque coherente con la teoría económica en cuanto a la minimización de costos y

la maximización de beneficios. Sin embargo, también se observan contradicciones, pues la interpretación del principio de economía se desvía de las definiciones convencionales, influenciada por factores contextuales específicos que ajustan la aplicación del principio a realidades administrativas particulares.

LA ECONOMÍA EN LA TEORÍA ECONÓMICA: LA PREOCUPACIÓN POR LOS RECURSOS ESCASOS.

Para comenzar, y con el fin de contextualizar la correspondencia entre la posición del Consejo de Estado y la teoría o literatura económica convencional, es imperativo explorar las interpretaciones y postulados de los referentes históricos más importantes sobre la materia. Por ello, a continuación se hace un recorrido por algunos de los principales autores –economistas– con el fin de sintetizar una definición integral de la *economía*, para luego contrastarla con los elementos que incorporan el principio de economía en la contratación estatal a la luz de la jurisprudencia Consejo de Estado (concretamente la Sección Tercera).

Definir el concepto de economía es una tarea extensa que ha ocupado varios estudios, debido a la diversidad de enfoques y perspectivas que se pueden abarcar a causa del alcance de la disciplina económica. En virtud de esta circunstancia, es posible identificar entre los trabajos académicos algunos puntos de acuerdo y otros de discrepancia o de complementación, y por ello, la labor de precisar lo que se debe entender por el término *economía* requiere de un análisis sistemático e integrado de la bibliografía pertinente.

Adam Smith, quien instauró la visión pionera de percibir la economía como el estudio de la gestión de los recursos escasos en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades ilimitadas, sentó las bases para el análisis económico moderno. Smith no solo articuló la idea de la *mano invisible* en su famoso texto sobre *La Riqueza de las Naciones* (1776 [2024]), en el que sugiere que la persecución del interés propio por cada individuo en un mercado competitivo puede conducir al bienestar general, sino que también destacó la importancia de la división del trabajo y la especialización como motores esenciales del crecimiento económico y la prosperidad (Smith, 1776 [2024]).

Estas ideas han influido profundamente en las políticas económicas y en el desarrollo teórico posterior, estableciendo un marco fundamental para entender cómo las decisiones individuales y las interacciones en el mercado moldean el funcionamiento de las economías a lo largo del tiempo. En efecto, estas implicaciones se estudiaron después por otros economistas. Por ejemplo, David Ricardo en sus postulados de comercio especializado y comercio internacional y Keynes en su obra *Teoría general del empleo, interés y dinero* (1936).

En este sentido, de acuerdo con la visión de Smith, la economía es aquella ciencia que estudia cómo los recursos limitados se deben asignar para satisfacer las necesidades de la sociedad. Por lo tanto, los mercados competitivos y la especialización serían los medios que conducen a dicha aspiración (Smith, 1984). Esta definición, aunque básica

y con críticas respecto de la existencia y rol de la *mano invisible*, estableció una base fundamental de trabajo para la investigación de la economía moderna.

Siguiendo con el orden cronológico, para David Ricardo, la economía gira en torno al estudio de la distribución de la riqueza en una sociedad. Conforme a la teoría de la ventaja comparativa, los países pueden beneficiarse del comercio internacional especializándose en la producción de los bienes y servicios que más se adapten a su capacidad operativa. No obstante, este planteamiento excluye la posibilidad de crecimiento a los países con economías débiles (Chiaramonte, 2010).

Para Ricardo, la economía aborda también la distribución de los ingresos entre los diferentes factores de producción y su impacto en el crecimiento y el bienestar social. En síntesis, para el autor, la economía estudia la distribución de la riqueza mientras que la teoría de la ventaja comparativa en el comercio internacional, con un enfoque analítico, es la herramienta principal para este fin (Chiaramonte, 2010). Esta definición, si bien es más robusta que la planteada por Smith, excluye factores importantes, como el crecimiento de la economía por factores ajenos a la producción y la variación en la densidad poblacional.

En cuanto a Keynes, uno de los economistas más influyentes del siglo XX, su enfoque difiere de los autores mencionados, pues consideraba a la economía como una ciencia social que no solo estudia la producción, distribución y consumo de bienes o servicios, sino que además concentra las causas y las soluciones de las conjeturas económicas. De esta manera, su definición agrega nuevos factores para la valoración económica.

En su obra, se argumenta que los mercados no siempre se ajustan automáticamente y que es crucial la intervención del Estado para estimular la demanda agregada y evitar el estancamiento (Keynes, 1936 [2014]). Para el autor, la economía no es simplemente la eficiencia en la asignación de los recursos, sino que, además, es sustancial la participación del órgano gubernamental en la demanda efectiva a través de políticas monetarias (Skidelsky, 2009). La tesis keynesiana impulsó el significado de la economía hacia la gestión de directrices activas destinadas a gestionar la demanda, dando un nuevo horizonte al debate sobre la intervención estatal.

Por su parte, Friedman Milton y Friedman Rose (1980) consideran que la economía se centra en estudiar cómo las decisiones individuales en el consumo y la producción influyen en el uso de recursos escasos. En este sentido, la economía, por un lado, analiza la manera como las interacciones en el mercado, guiadas por el interés individual, resultan en una asignación eficiente de los recursos, y, por el otro lado, examina los precios, los incentivos y las políticas públicas que afectan el comportamiento de los consumidores, productores y las empresas. Además, estos autores enfatizaron en la importancia del dinero y su efecto en la economía. Dado que la economía no solo se trata de teorías abstractas, se aborda la injerencia de las decisiones individuales y de las políticas económicas en el bienestar y la prosperidad social (Friedman & Friedman, 1980).

Por su parte, Hayek, uno de los principales representantes de la escuela austriaca de economía, definió la economía como el estudio de los procesos de coordinación del conocimiento (Ebenstein, 2016). De esta manera, no se limitó a la comprensión

de la economía como el estudio de la asignación de los recursos escasos, sino también la intervención del gobierno, el cálculo económico bajo varios sistemas políticos y el desarrollo de la economía social.

Según Hayek, es necesario explorar de qué forma los precios, los mercados y las instituciones permiten a los individuos aprovechar un conocimiento económico para tomar decisiones que maximicen su bienestar y la eficiencia económica (Ebenstein, 2016). De este modo, la definición de economía de Hayek se centra en el papel central del conocimiento disperso y la coordinación espontánea de las acciones individuales en mercado libres y competitivos, contrastándose así con las visiones más centralizadas y planificadas de la economía, lo cual reavivó el debate del intervencionismo.

Aportando más elementos a la discusión, Amartya Sen (1987), un destacado economista y filósofo indio, define la economía como el estudio de las opciones que tienen las personas y las sociedades en la utilización de recursos limitados para satisfacer sus necesidades, ampliando el enfoque tradicional de la economía. De otra parte, no solo evaluó la producción, la distribución y el consumo, sino que abarcó además aspectos fundamentales, como el desarrollo humano, la justicia y la equidad.

En el marco de las distintas definiciones de economía, una de las más influyentes y ampliamente aceptadas en el pensamiento económico contemporáneo es la propuesta por Lionel Robbins en su texto *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science* (1932). Robbins definió la economía como "la ciencia que estudia el comportamiento humano como una relación entre fines y medios escasos que tienen usos alternativos" (p. 16). Esta formulación desplaza el enfoque clásico centrado en la producción y distribución de riqueza, y pone en el centro del análisis económico el problema de la escasez y la toma de decisiones racionales frente a recursos limitados. Su aporte es clave porque consolida la economía como una ciencia de elección y priorización, y no únicamente como una ciencia de acumulación o de bienes materiales.

Para Sen (1987), la economía observa la influencia de las decisiones económicas en el crecimiento social para así alcanzar vidas plenas y autónomas. Por ello, la definición de economía de este autor destaca la importancia de integrar valores éticos y sociales en los análisis económicos; de esta manera, la economía busca mejorar la vida de los sujetos a través de políticas que promuevan la igualdad y la dignidad.

Ahora, no menos importante es el aporte de Gary Becker por su influyente análisis acerca de las decisiones individuales y su injerencia en la asignación de recursos limitados. Becker no se enmarcó únicamente en la provisión eficiente de la riqueza y los recursos, sino que estudió el comportamiento humano en todas sus facetas.

Becker (1976) destacó la importancia de integrar aspectos aparentemente no relacionados con la economía, como la familia, la educación, la criminalidad y la salud en el estudio económico. Sostuvo que los individuos toman decisiones racionales basadas en sus preferencias y en las limitaciones de sus recursos. De esta manera, marcó un hito al ampliar los límites de la economía tradicional, enfocándose en las decisiones individuales y su aptitud para moldear la realidad económica y social.

Siguiendo este enfoque, Stiglitz y Greenwald (2014) definen la economía como el estudio de la sociedad y la gestión de recursos limitados para la producción de bienes y servicios, con el fin de satisfacer las necesidades humanas y promover el bienestar general. Estos autores enfatizan en las cuestiones de equidad, distribución de ingresos y desarrollo sostenible, señalando que las decisiones económicas y las políticas públicas afectan a determinados grupos dentro de la sociedad. Adicionalmente, sus ideas apuntan a criticar las teorías económicas convencionales y no sostenibles.

Paul Krugman continúa estas líneas, centrándose en analizar las interacciones entre la producción, el consumo, la inversión y el comercio internacional, así como en su configuración del panorama económico global. Su enfoque incluye la aplicación rigurosa de modelos económicos para comprender y predecir una amplia gama de fenómenos macroeconómicos. Entre estos destacan: el crecimiento económico, la inflación, el desempleo y las fluctuaciones en los mercados financieros (Klein, 2007).

Krugman, además de indagar sobre las dinámicas económicas a nivel nacional, examina el impacto de los eventos y las políticas internacionales en las economías individuales y en la economía global. Su enfoque integrador y su capacidad para combinar teoría con análisis empírico han contribuido significativamente al entendimiento de las complejidades económicas contemporáneas y a la formulación de políticas económicas efectivas a nivel internacional.

Finalmente, Roger Miller, junto con otros economistas contemporáneos, ofrecen una definición esencial de economía: es el estudio detallado de cómo las sociedades gestionan sus recursos escasos para producir bienes y servicios valiosos, y la manera en que estos se distribuyen entre los individuos. De acuerdo con Miller *et al.* (2012), comprender estas dinámicas implica analizar la producción y la distribución de bienes materiales y, asimismo, entender las decisiones complejas relacionadas con el tiempo y otros recursos intangibles que afectan directamente el bienestar humano.

Miller *et al.* (2012) manifiestan que la economía no se limita a aspectos económicos puramente tangibles, sino que conlleva una variedad de disciplinas interrelacionadas, que incluyen aspectos psicológicos, sociológicos y políticos. Esta perspectiva interdisciplinaria permite explorar las decisiones individuales y colectivas y su repercusión en la asignación eficiente de los recursos en la economía global.

La definición de Miller *et al.* proporciona un marco claro y robusto para entender el funcionamiento de las economías modernas y de cómo las sociedades, a través de sus decisiones y políticas, gestionan los recursos limitados para satisfacer diversas necesidades y aspiraciones. Esta metodología de estudio es crucial para diseñar políticas públicas efectivas que promuevan el desarrollo económico sostenible y equitativo a nivel global.

Con todo y a manera de síntesis, si bien las anteriores son una muestra no exhaustiva de las definiciones que diferentes autores ha dado sobre la *economía*, lo cierto es que cada uno propone la definición en un marco de estudio diferente, pero que tienen en común partir de la misma premisa: la eficiencia en la administración de los recursos escasos. Por esta razón, y debido a los valiosos aportes de la literatura económica,

es viable contribuir al entendimiento de la noción de economía desde los diversos puntos de vista.

En consecuencia, la *economía* como concepto alude principalmente a la eficiencia en la gestión de los recursos escasos para concretar determinados resultados, por ejemplo, la producción de bienes y servicios en la promoción del bienestar colectivo e individual. En este sentido, la ciencia económica aborda aspectos clave a considerar en torno a dicha eficiencia: el análisis de los factores productivos y sus respectivos impactos, el estudio de la demanda agregada y la intervención gubernamental en la administración de los bienes, las disyuntivas que surgen de las preferencias individuales y las limitaciones actuales en los recursos.

LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO: LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL Y SU RELACIÓN CON DIVERSOS ASPECTOS

Una vez examinada la literatura económica en torno al concepto de *economía*, para efectos de los objetivos de este artículo, es preciso realizar un estudio jurisprudencial de las decisiones del Consejo de Estado en cuanto al mismo concepto. Al respecto, vale destacar que la Sección Tercera de esta Corporación se ha caracterizado por pronunciarse sobre conflictos que se suscitan a causa de las acciones contractuales. De esta manera, su línea argumentativa tiene un gran impacto en el derecho de la contratación pública y, por ello, se acudirá a su esquema de razonamiento para esclarecer cuál ha sido la definición del principio de *economía* en la jurisprudencia.

De forma introductoria, las consideraciones de la Sección Tercera confluyen en algunos elementos comunes que caracterizan el principio de economía. Estos factores derivan, según el cuerpo judicial, de un estudio sistemático del artículo 25 del Estatuto de la Contratación Pública (Ley 80 de 1993), puesto que allí se establece el marco legal general sobre principio en cuestión. En este sentido, los aspectos generales sobre el principio de *economía* determinados por la jurisprudencia se manifiestan en: el deber de planeación, la eficiencia, la celeridad de la gestión contractual y los beneficios económicos de los contratos.

En aras de obtener un listado más completo de lo que a la luz de la jurisprudencia, consiste el principio de economía, a continuación se presentan en orden cronológico algunas de las decisiones más importantes de la Sección Tercera. Vale mencionar que las sentencias objeto de estudio se escogieron bajo un criterio de contribución al debate, es decir, analizar aquellas providencias que aportan contenidos no mencionados comúnmente.

Inicialmente, se identificó el principio de economía con la eficiencia en el manejo del tiempo y de los recursos:

... en términos generales, tiene como finalidad asegurar la eficiencia de la Administración en la actividad contractual, traducida en lograr los máximos resultados, utilizando el menor

tiempo y la menor cantidad de recursos con los menores costos para el presupuesto estatal (Consejo de Estado, 2007, p. 25).

En ese sentido, el Consejo de Estado (2007) reconoce diferentes puntos para lograr el objetivo de *eficiencia*, que pretende el principio de economía: la selección objetiva del contratista, la perentoriedad o preclusión de los términos, la eliminación de trámites innecesarios, y el impulso oficioso de la administración. En este sentido, estas son expresiones necesarias para que se cumpla de forma adecuada con el principio de economía o, lo que sería lo mismo, con la eficiencia de la actividad contractual.

Luego, en la misma providencia, se señala que el principio de economía en virtud la naturaleza de las reglas que lo incorporan en la ley 80 de 1990, tiene los siguientes objetivos:

... i) la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal o puramente adjetivo; ii) la verdadera y real planificación de las actividades de la Administración; iii) la eliminación de trámites innecesarios, demorados y engorrosos; iv) la optimización del tiempo y de los recursos de que dispone la Administración en todas a etapas del contrato; v) la atención real y oportuna de las peticiones que formulen los contratistas; vi) la solución de las diferencias suscitadas en razón del contrato en la instancia administrativa, para evitar difíciles y costosos procesos judiciales (Consejo de Estado, 2007, p. 26).

Así las cosas, procedemos a verificar que en las decisiones judiciales posteriores estos cinco objetivos han guiado la concepción jurisprudencial sobre el principio de economía en la contratación estatal. Al respecto, el deber de planeación como manifestación de este principio se ha llevado casi toda la atención de la jurisprudencia, dado que se ha formulado que una planeación profunda acarrearía la consumación de las metas citadas. Aunque, por supuesto, también veremos, este factor no es el único que la jurisprudencia ha integrado en el contenido del principio de economía.

En sentencia del año 2011, se constata como el deber de planeación es la expresión más común que se relaciona con el principio de economía. Con el fin satisfacer los intereses de la comunidad, el Consejo de Estado (2011) determinó que este principio persigue una planeación estricta de los contratos que se celebren con el Estado. Según esta tesis, serían manifestaciones del principio: la verificación y asignación presupuestal, los estudios de riesgos y la selección de la mejor propuesta.

Sobre la misma línea de argumentación, esto es, donde la planeación del actuar de la administración pública es expresión del principio de economía, en decisión del 2012 se afirmó lo siguiente:

El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y

así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2012, p. 24).

Con esto en mente, puede afirmarse que los contratistas y las entidades que efectúen un análisis detallado de las circunstancias que englobarán el contrato, cumplen a cabalidad las exigencias del principio de economía. Lo anterior es de notoria importancia en las licitaciones públicas impulsadas por el Estado o en aquellos esquemas de contratación mediante asociaciones público-privadas (APP) de iniciativa particular. Ello en consideración a que, en estos últimos, el deber de planeación y, por lo tanto, también la materialización del principio de economía, dependen de un solo sujeto o parte contractual.

La misma providencia bajo examen precisa varias reglas en las que se expresa el principio y deber de planeación, entre ellas la imposibilidad de iniciar procesos de contratación si no existen las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales; que con antelación al inicio del proceso de selección la entidad debe analizar la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y obtener las autorizaciones y aprobaciones, el deber de elaborar los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones. De acuerdo con el Consejo de Estado, estas reglas

... resultan concordantes y se puntualizan en el proceso de la licitación pública en cuanto la apertura del proceso debe estar precedida de un estudio realizado por la entidad respectiva en el cual se analice la conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2012, p. 24). [cursivas fuera del texto]

De modo que, a los ojos de la Sección Tercera, el momento anterior al inicio de la licitación pública es la oportunidad para desplegar las conductas necesarias en pro del principio de economía y la planeación del contrato. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el deber de planeación no es en sí mismo el del principio objeto de este artículo, pues en la realidad corresponden a conceptos que, si bien pueden tener puntos de conexión, no son equivalentes.

En efecto, más recientemente, la jurisprudencia destacó dos manifestaciones del principio de economía, que se apartan de la planeación como factor principal. Por un lado, el Consejo de Estado (2020a) reiteró que en virtud de este principio "la Administración está compelida a escoger como contratista al proponente que hubiese presentado el ofrecimiento más favorable" (p. 21). Y, por el otro lado, que conforme al mismo principio, es necesario que la administración corrija los errores aritméticos de los proponentes.

Con esto último, lo que se quiere significar es que las entidades contratantes no pueden rechazar una propuesta de contrato por el simple hecho de que contenga un error aritmético. En virtud del principio de economía, el Estado puede subsanar dichos

yerros siempre que no se alteren los cimientos de las ofertas. Todo ello, para lograr una de las metas que la jurisprudencia ha entendido como parte de este principio: la celeridad y la eficiencia del procedimiento contractual.

En este punto, otra sentencia del año 2020 incluyó un elemento diferente: se entendió que el restablecimiento económico del contrato es una situación a tener en cuenta para prevenir procesos judiciales y verificar el principio de economía. Por dicho motivo, la acción que tiene la parte afectada de solicitar la revisión del contrato por circunstancias posteriores que alteren el equilibrio contractual, se constituiría como una manifestación del principio en análisis (Consejo de Estado, 2020b).

En torno al restablecimiento del equilibrio económico, la Sección Tercera también rescata apartados normativos que dan fe de como dicha prerrogativa es relevante para el principio de economía. Especialmente, se destaca la obligación de las entidades de prever partidas presupuestales para cubrir ciertos gastos contingentes y la interpretación de los contratos a favor de su conmutatividad. Sobre ello se dijo:

El numeral 14 del artículo 25 del mismo estatuto, relativo al principio de economía, estipula que las entidades incluirán en sus *presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la revisión de los precios pactados, por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados*. Y el artículo 28 *ibídem*, establece que, *en la interpretación de las normas sobre contratos estatales, se tendrá en consideración, entre otras cosas, la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos* (Consejo de Estado, 2020b, p. 22). [cursiva resaltada fuera del texto]

Con todo, el Consejo de Estado ha señalado que la satisfacción del principio de economía no es un fin en sí mismo, sino que debe ponderarse con otros principios. La Sección Tercera, en providencia del año 2021, a propósito del equilibrio económico, determinó que la adición contractual es una manifestación del principio de economía. Toda vez que les permite a las entidades sortear gestiones engorrosas para perfeccionar otros contratos. No obstante, la aplicación de esa facultad no es absoluta, pues debe respetar los principios de libre concurrencia de ofertas y proponentes (Consejo de Estado, 2021).

De esta manera, la jurisprudencia estableció que las manifestaciones y el contenido del principio de economía se enmarcan en los postulados de planeación, libre concurrencia e igualdad, y, por tanto, al adicionarse los contratos, es necesario tener en consideración estos límites. En concreto, dice el Consejo de Estado que “aunque las adiciones pueden promover los principios de eficacia y economía, constitucionalmente encuentran límites en los principios de planeación (artículos 209, 339 y 341 CP), libre concurrencia (artículo 333 CP) e igualdad (artículo 13 CP)” (Consejo de Estado, 2021, p. 11).

Nótese que en esta sentencia, como ya se advirtió, se vinculan estrechamente el principio de economía y el concepto de eficiencia. En efecto, la Sección Tercera

relaciona tanto estos dos aspectos que le proporcionan las mismas restricciones constitucionales, como si fuesen equivalentes. Esto se explica, en especial, porque la línea jurisprudencial sobre el principio de economía se ha decantado por explicarlo en el marco de la noción de planeación y de eficiencia.

Posteriormente, el Consejo de Estado optó por el fortalecimiento de ese marco referente al principio de economía en el contexto de la contratación estatal. De esta manera, en jurisprudencia reciente se recalca el vínculo existente entre el principio de economía y la celeridad, la planeación y la eficiencia en la gestión contractual, pero también otros elementos que parecieran extraños a lo que normalmente se entiende como parte de la 'economía' como, por ejemplo, la "austeridad en el tiempo" en la acción del Estado. En efecto, según el Consejo de Estado (2022),

En desarrollo del principio de economía que rige la actividad contractual del Estado, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 establece determinados deberes relacionados con la planeación del contrato, entre estos, los de adelantar los trámites "con austeridad de tiempo, medios y gastos", impedir las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato y analizar la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, "con antelación al inicio del proceso de selección" (p. 26).

Más recientemente, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha planteado que el principio de economía puede manifestarse a través de la figura del silencio administrativo positivo. Esta interpretación representa una ampliación significativa del alcance tradicional de dicho principio, al vincularlo con mecanismos procesales destinados a garantizar celeridad y eficiencia en la actuación administrativa.

En una sentencia de 2024, dicha corporación, al realizar un recuento jurisprudencial, reconoció el silencio administrativo positivo como un mecanismo que puede favorecer la eficiencia en la contratación estatal, al evitar dilaciones indebidas por parte de la administración. Sin embargo, el tribunal precisó que esta consecuencia no opera de forma automática: para que sea procedente, es necesario que la solicitud presentada por el contratista sea legal, se relacione directamente con el contrato y se derive de un derecho cierto y exigible (Consejo de Estado, 2024).

A partir del estudio de la jurisprudencia reciente, es posible identificar varias manifestaciones del principio de economía dentro del régimen de contratación estatal, según ha sido entendido por el Consejo de Estado. Estas incluyen:

- i. La eficiencia de la gestión contractual.
- ii. El deber de planeación precontractual.
- iii. La selección objetiva del ofrecimiento más favorable a los intereses del estado.
- iv. La corrección de errores aritméticos en las propuestas, salvo que implique una modificación sustancial.
- v. Previsión de la mayor cantidad de costos y riesgos.
- vi. La restauración del equilibrio económico del contrato.
- vii. La celeridad de las actuaciones contractuales.

- viii. La definición de las etapas contractuales junto a su perentoriedad y preclusión.
- ix. El silencio administrativo positivo con las salvedades jurisprudenciales.
- x. La asignación y verificación de partidas presupuestales previas para los proyectos y sus costos.

Con base en este listado de expresiones que integran el principio de economía en la contratación estatal, a continuación se contrastará la jurisprudencia del Consejo de Estado con la doctrina o literatura económica de los autores presentados en la sección anterior. Ello, con el objetivo de determinar el grado de correspondencia entre ambas tesis

UN EXAMEN CRÍTICO A LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO CON FUNDAMENTO EN LA LITERATURA ECONÓMICA. ¿EFICIENCIA O CELERIDAD EN LA GESTIÓN?

Partiendo de lo dicho en las dos secciones anteriores, donde se precisó, primero, el concepto de economía y su relación con la eficiencia en la gestión de los recursos y, segundo, la noción de principio de economía conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado y sus principales manifestaciones. En la presente sección, se examina la correlación entre estas nociones. Para este objetivo, a continuación se contrastará la definición de economía planteada con los elementos extraídos por la Sección Tercera, señalando que este Tribunal comprende inicialmente la misma premisa propuesta por la literatura económica, pero en algunos casos le ha dado un alcance que se desvía de manera significativa de dicha premisa.

Esto es, correlacionar el verdadero alcance de la economía, en relación con la interpretación del Consejo de Estado, contribuye a verificar si en Colombia, dentro del marco de la contratación estatal, se están aplicando correctamente la teoría económica y, en consecuencia, el principio de economía establecido por la Ley 80 de 1993.

En este punto, cabe advertir que este trabajo se esquematiza en consideración a la economía normativa: una orientación de investigación que apunta a la formulación de políticas económicas partiendo de las proposiciones del bienestar y la eficiencia económica (Benetti, 1997). Así, Alvarado-Espinoza y Tapia (2019) señalan que la economía normativa "define algunos criterios que pueden servir de guía a las decisiones económicas. Responde a la pregunta de 'qué debe ser', 'qué debe hacerse'" (p. 420), y en esa medida, a diferencia de la economía positiva, la normativa propone juicios éticos o de valor.

De modo que el análisis que se hará a continuación se formulará a partir de la visión de la economía normativa que comporta el principio de economía como aplicación de la ciencia económica en la materialización de los procedimientos contractuales. Este "deber ser" es el que se puntualizó, párrafos atrás, como definición de economía según los aportes generales de algunos de los autores-economistas más importantes.

Es decir, el principio de economía –según la teoría económica– hace alusión a la eficiencia en la gestión de los recursos escasos, y, por tanto, desde una perspectiva normativa, el “deber ser” es que este principio se proyecte para concretar las metas propias de la contratación estatal.

Es por ello que cada expresión o definición que proponga el Consejo de Estado tiene que estar vinculada con el deber ser citado. De lo contrario, pueden ocurrir dos posibles escenarios: que la jurisprudencia le esté dando una aplicación incorrecta al principio de economía o que, más grave aún, se le proporcione a este principio una extensión que no tiene, incluyendo factores que no se ajustan o que requieren de una aproximación diferente para que encajen en la perspectiva normativa en cuestión. Ello es lo que revisará.

Economía como la eficiencia de la gestión contractual

Como se ha constatado, este órgano judicial ha desarrollado una sólida doctrina judicial sobre el principio de economía y sus manifestaciones, partiendo de una premisa inicialmente congruente con la teoría económica. En particular, la Sección Tercera de esta Corporación sostiene que la interpretación correcta de la *economía* en la contratación estatal radica en la eficiencia en la administración de los recursos públicos, con el objetivo de maximizar los resultados de la actividad contractual. Para el Consejo de Estado, acciones como el ahorro de tiempo, recursos y costos dentro del presupuesto constituye una condición *sine qua non* que garantiza la aplicación del principio de economía.

A partir de este enfoque, se concluye que la interpretación del Consejo de Estado sobre el principio de economía en la contratación estatal es acertada, pues refleja similar significado al de la literatura económica. Como se mencionó, los autores en economía coinciden en que esta está intrínsecamente ligada a la obtención de resultados eficientes, considerando medios, factores productivos y su asignación a diferentes y posibles usos.

En esta línea, el Consejo de Estado identifica que la economía en los contratos estatales implica orientar estos hacia la consecución de resultados óptimos. Asimismo, subraya que la gestión adecuada de los factores de producción incide directamente en el logro de dichos objetivos, por lo que es fundamental administrarlos de manera eficiente. Así, la Sección Tercera reconoce que minimizar el uso de insumos de producción, como el tiempo, los recursos y el presupuesto público, es una manifestación concreta de la eficiencia económica en el ámbito de la contratación estatal.

Sin embargo, como se verá a continuación, el Consejo de Estado no siempre ha sido acertado en la construcción de las manifestaciones del principio de economía en el ámbito de la contratación estatal. Se insiste, aunque la noción básica sobre la cual se ha edificado toda la jurisprudencia es adecuada, en ocasiones, su empleo en otros ámbitos no ha sido afortunada, resultando en la correlación de elementos dispares.

Economía como el deber de planeación en la contratación estatal

Como se dijo, el deber de planeación del contrato estatal ha sido la formulación de mayor atención del Consejo de Estado derivada del principio de economía. En esencia, este deber, dijimos, se refiere a la necesidad de prever adecuadamente los aspectos técnicos, económicos y jurídicos para asegurar desde la etapa precontractual, la viabilidad del contrato en sí mismo. Por lo tanto, variables como los riesgos, el estudio previo del mercado y de las ofertas de los proponentes adquieren especial relevancia.

En este sentido, puede afirmarse que un ejercicio cuidadoso y detallado de la planeación de los contratos es una expresión que cumple con el principio de economía, aunque no abarca toda su extensión. Sin duda, la gestión de estudios previos para la ejecución de un contrato incrementa las posibilidades de alcanzar resultados eficientes. De esta manera, una preparación minuciosa permitirá la coordinación exitosa de los recursos limitados en busca de la *economía* del contrato.

Con una organización preliminar de los aspectos más importantes del contrato estatal, se pueden definir los componentes que la ciencia económica identifica para lograr los fines o rendimientos más eficientes. Estos componentes incluyen, como ya se mencionó: los factores productivos y sus impactos, el estudio de la demanda agregada, la intervención gubernamental en la administración de bienes, las preferencias individuales y las limitaciones actuales en los recursos.

Por ejemplo, supongamos que el Gobierno Nacional desea contratar la prestación de servicios educativos en los colegios del Departamento de Antioquia. En primer lugar, la entidad contratante debe considerar el presupuesto disponible y su gestión para lograr una ejecución óptima del servicio, esto es, tener en cuenta los factores de producción y las restricciones presupuestales. En segundo lugar, debe realizar un análisis del mercado para identificar las necesidades de consumo y de construir una oferta de colegios, esto es, comprender las necesidades y preferencias individuales, así como la estimación de la demanda agregada de este servicio Y, en tercer lugar, debe prever los trámites y permisos necesarios (intervención gubernamental).

De estos términos, se demuestra que la planeación previa de los contratos puntualiza satisfactoriamente los objetivos propuestos por la teoría económica en términos de eficiencia. Sin embargo, es importante destacar que la planeación en sí misma no constituye ni es sinónimo de *economía*, sino que es una parte de esta, ya que la eficiencia requiere la obtención de resultados óptimos. Por tanto, al examinar la visión del Consejo de Estado, es esencial asegurar que los elementos del deber de planeación sean factores destinados a optimización de beneficios, y no se limiten a ser meros cumplimientos normativos sin un propósito sustancial o económico.

Economía como la selección objetiva del ofrecimiento más favorable a los intereses del Estado

Un momento crítico en los procesos contractuales con el Estado es de la elección del contratista. Por esta razón, dicha decisión debe estar debidamente fundamentada. Al

respecto, es coherente la interpretación del Consejo de Estado al considerar la selección objetiva de la oferta más favorable a los intereses del Estado como una manifestación del principio de economía. No obstante, es necesario proponer una serie de consideraciones para asegurar que esta elección realmente busque resultados eficientes.

Por un lado, la selección objetiva del oferente se traduce, en la práctica, en los elementos que deben verificarse para alcanzar metas eficientes. En particular, la elección del contratista responde a las motivaciones y preferencias de la entidad pública, las cuales deben estar orientadas por el interés general. Además, como se dijo, la entidad selecciona a su contraparte contractual basándose en un estudio previo de la demanda del bien o servicio a contratar, lo que garantiza que la elección favorezca la propuesta con la mejor relación precio-calidad que el mercado pueda ofrecer.

Por otro lado, aunque la implicación económica de la selección objetiva podría parecer sencilla, dado que se considera eficiente la decisión que prioriza el precio más adecuado al presupuesto y a las expectativas de la entidad, es crucial advertir que esta apreciación, por sí sola, no constituye un verdadero desarrollo del principio de economía. Si bien las preferencias individuales influyen, el criterio real para verificar la eficiencia económica de una decisión es su capacidad para lograr los resultados esperados.

Esto significa que una propuesta puede parecer la mejor opción para alcanzar objetivos económicos, pero en realidad estar lejos de lograrlo. Por ejemplo, un contratista podría ofrecer un precio muy competitivo y una estructura administrativa adecuada para la entidad contratante, pero a la vez tener poca experiencia o haber superado recientemente una sanción de caducidad. Por lo tanto, la selección de la oferta que mejor se alinee con los intereses del Estado, para ser eficiente, debe realizarse mediante un análisis integral de todas las características de la oferta y del oferente.

Economía como la corrección oficiosa de los errores aritméticos en las propuestas

En la misma providencia en la que el Consejo de Estado muestra la selección objetiva como manifestación del principio de economía, también desarrolla la labor administrativa de corrección de los errores aritméticos en las ofertas como una manifestación del principio. La razón es sencilla: esta labor optimiza el procedimiento de contratación en el sentido que evita que se presenten nuevas propuestas sobre los mismos puntos, consumiendo entonces menos tiempo y trámites. Con relación a ello, se objeta que la corrección numérica que haga la entidad sobre las cotizaciones pueda entenderse como una aplicación del principio de economía en el sentido de conseguir resultados eficientes.

Aun cuando el ahorro del tiempo y trámites contribuye a la consumación de la eficiencia en términos económicos, ningún factor de producción es más o menos determinante que los demás. Dicho de otra manera, en cualquier actividad económica, los medios desplegados para usar menos tiempo no aseguran en sí mismo, objetivos eficientes y tampoco implican una gestión económica de los recursos disponibles. Inclusive, concentrarse únicamente en consumir la menor cantidad de tiempo posible

podría concretar consecuencias antieconómicas, de ahí que deba considerarse el costo de oportunidad, es decir, el gasto del tiempo con otros factores productivos.

Lo mismo ocurre con la resolución de discrepancias aritméticas en las ofertas por parte de la Administración. Dicha facultad del Estado no impacta de manera determinante en la eficiencia del contrato. El verdadero propósito de esta prerrogativa es lograr un ahorro de tiempo y agilizar la gestión de los procesos de licitaciones públicas. Sin embargo, considerada de manera aislada, esta medida no mejora la economía del proceso contractual. De hecho, puede tener efectos no deseados, hasta el punto de que podría ser preferible devolver la propuesta para conseguir resultados más eficientes.

Tómese en cuenta el caso en el que la entidad contratante corrige un error aritmético en la propuesta y continúa con la evaluación de las demás ofertas. Aunque el contratista haya sido notificado de la corrección, podría verse perjudicado al continuar en la licitación, ya que ahora estaría obligado a cumplir con cifras diferentes a las que consideró originalmente. Así las cosas, en esta situación es preferible que se le devuelva la oferta a la empresa para que la examine de nuevo y pueda determinar si quiere continuar con los valores resultantes de este ejercicio.

Ahora bien, teniendo presente que la corrección de errores aritméticos en las propuestas de forma oficiosa no puede ser considerada en sí misma una expresión del principio de economía, sí lo puede llegar a ser si se complementa con otros aspectos. Tal como si la entidad contratante, además de resolver las cuestiones numéricas, utiliza el tiempo optimizado para concretar detalles relacionados con los estudios previos de la ejecución contractual, brindando así a los contratistas la mayor información posible. Sin embargo, la eficiencia en este caso dependerá más de la calidad de la planeación y de los costos de oportunidad que de la revisión matemática en sí misma.

Economía como la previsión de la mayor cantidad de costos y de riesgos

Como una extensión concreta del deber de planeación en la contratación estatal, el Consejo de Estado ha enfatizado en la importancia de la gestión de los costos y los riesgos para asegurar el principio de economía. Sin lugar a duda, la previsión de estos elementos materializa el presupuesto más relevante para conseguir la eficiencia económica: la administración adecuada de los recursos escasos. En la medida en que diseñar un plan de acción permite el direccionamiento adecuado de esfuerzos y recursos monetarios frente a los costos y riesgos que se puedan generar durante la ejecución del contrato.

Con respecto al tema, cabe mencionar que la eficiencia variará conforme a qué tan certera fue la distribución de los riesgos del contrato. Por dicho motivo, en Colombia hay preocupación por la manera como las partes de un contrato asumen o delegan riesgos. Muestra de ello son las políticas dictadas en documentos CONPES, que asesoran en la definición y asunción de los riesgos derivados de la contratación estatal. En el país, la regla general ha sido que cualquier tipo de riesgo tiene que

ser administrado por la parte que se encuentra en la mejor posición para asumirlo o mitigarlo (CONPES 3714 de 2011).

Bajo esa premisa, el DNP ha entendido que la forma más eficiente de distribuir los riesgos económicos³, operacionales⁴ y financieros⁵ es asignándolos al contratista, por supuesto, siempre que sean previsibles. Debido a que las empresas o sociedades tienen mejor información y mayor capacidad de reacción frente a estas eventualidades (CONPES 3714 de 2011). Se sugiere que, si bien esta recomendación tiene argumentos para sustentarse, es necesario analizar caso por caso en búsqueda de aplicar adecuadamente el principio de economía.

En este contexto, nuevamente resulta imperioso traer a colación la importancia del deber de planeación en cuanto al principio de economía. En tanto que una exhaustiva planeación previa del contrato permitirá tener conocimiento del mejor mecanismo para asignar o delegar riesgos, procurando los resultados más eficientes y el manejo adecuado de los recursos. Por dicho motivo, las matrices de riesgos y la información suministrada al contratista son instrumentos definitivos para la eficiencia en el procedimiento contractual.

En efecto, alterar la eficiencia en la gestión del contrato por no haber ejercido una planeación adecuada del mismo acarrea consigo la redistribución del riesgo a título de consecuencia por falta de diligencia:

... situación que reviste una connotación diferente es cuando la entidad pública omite realizar o entregar los estudios de suelos o del terreno en donde se realizará la obra, siendo su obligación contractual, pues allí compromete su responsabilidad a título de culpa por incumplimiento o infracción al contrato, en el evento en que se presenten problemas o inconvenientes en su ejecución derivados de situaciones materiales que pudieron ser previstas o advertidas mediante su elaboración (Consejo de Estado, 2008, p. 83).

Economía como la restauración del equilibrio económico del contrato

El Consejo de Estado ha planteado que la conservación y el restablecimiento de la ecuación económica del contrato es una manifestación del principio de economía, y justifica su tesis en los artículos 25 y 28 de la Ley 80 de 1993. En este trabajo se respalda la postura de la Sección Tercera, considerando que la preservación de la economía del contrato funciona como un incentivo que alienta las preferencias individuales de los contratistas para realizar negocios con el Estado, lo cual resulta fundamental para que la empresa ejecutante del contrato tenga motivaciones en pro de conseguir metas eficientes.

- 3 De acuerdo con el DNP, estos riesgos son aquellos relacionados con las fluctuaciones del mercado, por ejemplo, en cuanto a los costos de los bienes necesarios para llevar a cabo el contrato.
- 4 Estos riesgos están ligados a los que puedan derivarse de la ejecución del contrato, por ejemplo, los costos causados por la mayor permanencia en obra.
- 5 A modo ilustrativo dentro de estos riesgos se encuentra el de la insolvencia de los subcontratistas.

De acuerdo con Pinzón (2010), los sistemas jurídicos funcionan de la misma forma que un sistema de precios; en otras palabras, como un "conjunto de incentivos que buscan orientar y explicar la conducta humana" (p. 35). De manera que los individuos responden en uno u otro sentido a lo que los precios implícitos en cada norma dispongan. Bajo dicha circunstancia, todo operador que se relacione con el ordenamiento jurídico realizará un análisis de costo-beneficio de este para verificar si su actividad le generará o no rentabilidad, influyendo dicha reflexión en su decisión posterior.

Lo mismo sucede con las empresas o sociedades que desean ejecutar contratos con el Estado. Porque el marco normativo al que se sujeten impactará su inversión y la eficiencia económica que eventualmente puedan generar. En vista de ello, el contratista podrá obtener cierta seguridad en cuanto a las prestaciones y las utilidades que se esperen del contrato, dado que la norma protege explícitamente el equilibrio contractual, a saber: una reserva presupuestal para la revisión de los precios alterados⁶ y la interpretación a favor de la conmutatividad de los contratos⁷.

Por lo tanto, al revisar una normativa que proteja de forma adecuada sus obligaciones y ganancias, el contratista se incentiva a iniciar negocios con el Estado y a buscar la eficiencia económica en el proceso contractual. Lo mencionado tiene especial aplicación en los proyectos de infraestructura vial en los que la remuneración del contratista depende de la explotación de la carretera por conducto de los peajes: por un lado, la empresa desea finalizar el proyecto para recuperar su inversión y, por el otro, tiene la certeza de estar respaldada por un presupuesto de la entidad que la asegura ante cambios de precios por situaciones imprevisibles.

En definitiva, es crucial que la Administración pública y los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa prioricen la conservación y el restablecimiento del equilibrio económico del contrato para generar el incentivo correcto en los contratistas. Si bien una normativa en el sentido señalado ayuda a la materialización del principio de economía, las decisiones adversas o dilatadas en relación con el equilibrio económico causarían el efecto contrario.

Economía como la celeridad de las actuaciones contractuales

Históricamente, los procesos contractuales con el Estado se han caracterizado por ser demorados y dispendiosos en cuanto a su ejecución. Por ello, es entendible la preocupación de la Ley 80 de 1993 y del Consejo de Estado por priorizar la celeridad de los trámites contractuales, traducido en la austeridad de tiempos y de medios. Con todo, hay que señalar que la celeridad o la rapidez en el desarrollo de las actuaciones enlazadas al contrato no comporta una manifestación clara del principio de economía.

Previamente se trajo a colación la idea de que la eficiencia, en términos económicos, exige la concreción de resultados específicos que den fe de la buena gestión de

6 De acuerdo con lo dispuesto por el numeral 14 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

7 De acuerdo con lo dispuesto por artículo 28 de la Ley 80 de 1993.

los recursos escasos. De modo que el mero empleo de medios para ahorrar el tiempo, entendido como factor que influye en la producción, no aporta significativamente a obtener metas eficientes. Todo lo contrario, la preocupación en el consumo limitado del tiempo genera fallas en los protocolos que originan la necesidad de repetir las actividades, afectando en definitiva la eficiencia del contrato.

Considérese la situación hipotética en la que una entidad estatal realiza una visita a una zona del país donde se planea construir un túnel. La visita tiene como objetivo analizar posibles contingencias geológicas, pero debido a la proximidad del plazo para la apertura de la licitación, se conforman con un único examen que aparentemente no muestra mayores problemas. Posteriormente, el contratista se ve impedido a continuar con la ejecución del contrato debido a la presencia inesperada de aguas subterráneas, lo que no solo afecta el interés general, sino que también compromete la eficiencia económica.

Dicha situación problemática fue la que sucedió con el contrato de Construcción de obra pública para ejecutar por el sistema de precios unitarios la mano de obra para la ampliación de la Escuela Adelaida Correa, en el que el Municipio de Sabaneta, por no entregar los estudios geológicos al detalle necesario, fue declarado responsable por la inejecución eficiente del contrato, a saber:

En este sentido, en el estudio de lo ocurrido bajo el ámbito de responsabilidad por incumplimiento del contrato, observa la Sala que, ciertamente, la falta de estudios de suelos fue la causa eficiente de que no se pudiera ejecutar el contrato (Consejo de Estado, 2008, p. 78).

Para aclarar, es importante señalar que la celeridad en las actuaciones contractuales debe entenderse de manera similar a la corrección de errores aritméticos en las propuestas, ambas como manifestaciones del principio de economía. En otras palabras, aunque el tiempo es una variable ineludible que debe ser evaluada, para lograr resultados eficientes es esencial considerarla en relación con otros factores productivos, cuya definición puede ser igual o más relevante que el tiempo, como la adecuada gestión de los recursos de la entidad.

Economía como la definición de las etapas contractuales: perentoriedad y preclusión

De la misma manera en que la celeridad contractual ha sido trascendente en el ordenamiento jurídico colombiano, la perentoriedad y preclusión de las etapas contractuales tienen razón de existir en proporcionarle la velocidad a las fases del contrato. El lector ya intuirá cuál es el examen que merece este aspecto: no se encuentra relacionado, sustancialmente, con la consumación de resultados eficientes. Se trata solo de una restricción procesal que el Consejo de Estado, de forma errada, ha relacionado con la aplicación del principio de economía.

En efecto, la perentoriedad y preclusión de las actuaciones contractuales no contribuyen ni obstaculizan la obtención de eficiencia económica en la contratación estatal.

Esto se debe a que se relacionan con restricciones procesales cuyos efectos no pueden evaluarse directamente. Por ejemplo, el hecho de que las observaciones a las propuestas solo puedan hacerse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de los informes en la secretaría de la entidad, ¿cómo influye esto en la eficiencia del contrato que la entidad pretende desarrollar? O no influye o cuando menos no se puede determinar.

Lo que es evidente es que estos conceptos procesales sí pretenden imprimirle celeridad al proceso, evitando que se repitan actuaciones pasadas o que se dilaten injustificadamente. Empero, volviendo al argumento principal, dicha circunstancia en sí misma no puede considerarse aplicación del principio de economía, ya que aun repetir ciertas etapas superadas puede ser mejor para la eficiencia de la gestión.

Volviendo al ejemplo, aunque las observaciones solo pueden realizarse dentro de los cinco días hábiles, podrían surgir objeciones significativas durante la audiencia de adjudicación relacionadas con el precio o las prestaciones asumidas. En este contexto, es crucial evaluar la importancia de tales reparos y considerar la posibilidad de reabrir el período para presentar valoraciones adicionales sobre los informes. Esta medida permitiría, contrario a la perentoriedad o preclusión, corregir errores y crear un entorno favorable para alcanzar resultados óptimos.

Economía como silencio administrativo positivo

Volvemos a llamar la atención en que, curiosamente, el Consejo de Estado interpretó la resolución favorable de la petición del contratista ante el silencio de la administración como una manifestación del principio de economía. Esta figura, junto a la celeridad, la solución de errores aritméticos, y la perentoriedad y preclusión de las etapas, evidencia un sobredimensionamiento y por tanto el mal entendimiento, vaciar el contenido del concepto de la *economía*. Ello conduce a relacionar equivocadamente, como sinónimos, la economía y la velocidad en las actividades relacionadas con el desarrollo del contrato estatal.

De forma similar a como se abordó el análisis de la perentoriedad y preclusión de las fases contractuales, hay que cuestionar ¿En qué sentido el silencio administrativo positivo alienta u obstruye la eficiencia en el procedimiento contractual? En nuestro entender, lo que influye en un eventual logro económico no es la aplicación por sí sola de la figura del silencio positivo, sino el sentido en que se manifiesta el silencio de la Administración, lo que está directamente ligado a la petición del contratista. Dicho esto, la eficiencia desde el punto de vista económico dependerá de lo que la empresa o la sociedad haya requerido en la solicitud, no de si dicho requerimiento es respondido –por omisión de una respuesta– de manera positiva.

A modo ilustrativo, el contratista pudo solicitar la autorización para comenzar los trámites de obtención de cierres financieros a propósito de la construcción de un puente vehicular, caso en el cual la resolución a favor permitirá la puesta en marcha del proyecto. No obstante, también le era posible exigir un plazo de extensión adicional al contrato de cinco años, lo que necesariamente acabará en una dilación ineficiente de la obra.

En función del razonamiento anterior, es que queda claro que el silencio administrativo positivo no es en sí mismo una institución jurídica que confluja a favor de la eficiencia económica. Su propósito único es aportar a la celeridad en la ejecución del contrato, lo cual ratifica que rapidez o mayor velocidad no es lo mismo que economía ni que eficiencia.

Economía como la asignación y verificación de partidas presupuestales

Finalmente, la jurisprudencia ha planteado la asignación y verificación de partidas presupuestales como aplicaciones del principio de economía. Referente a ello, se debe hacer un análisis separado de ambos aspectos, puesto que uno sí cumple con expresar el sentido de la eficiencia económica, pero el otro dista de ello.

Por un lado, la verificación del *quantum* del presupuesto disponible es un paso necesario en la etapa de planeación y previa del contrato. De ahí que, explícitamente, sea un factor determinante para que durante la ejecución contractual se logre administrar los recursos escasos en la búsqueda de los resultados proyectados.

Pero, por el otro lado, la asignación de presupuesto para ejecutar un determinado proyecto está alejado de lo que se debe entender por principio de economía. La forma como se ha venido estudiando el concepto de economía es bajo la premisa de que existen unos recursos limitados y, por lo tanto, es menester desplegar una administración adecuada de los mismos. Así las cosas, la inyección presupuestal resulta incoherente con el sentido mencionado.

Plantear que la adición de dinero a un contrato desarrolla el principio de economía, es lo mismo que postular que entre más dinero se obtenga, se obtendrá mayor eficiencia en la ejecución del contrato. Aunque es cierto que todo contrato con el Estado debe contar con un presupuesto, la eficiencia en la gestión de dichos recursos depende de factores bien diferentes a los aportes monetarios que se den con posterioridad, por ejemplo, la planeación previa del contrato. En otras palabras, así como una empresa con un enorme capital no optimiza sus inversiones de una manera más o menos eficiente que una microempresa, por la misma razón, un mayor presupuesto no garantiza en nada que la administración pública precisamente administre de manera más adecuada o eficiente tales recursos.

CONCLUSIONES

El objetivo perseguido por este trabajo era revisar, contrastar la correspondencia entre la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el principio de economía y lo que constituye el concepto de economía propuesto por algunos de los principales autores economistas. Se evidenció que el Consejo de Estado, a pesar de tener una primera aproximación adecuada al concepto de economía y de eficiencia en la gestión de los recursos escasos, no siempre han interpretado correctamente las manifestaciones del principio en cuestión.

En primer lugar, la eficiencia de la gestión contractual, el deber de planeación, la selección objetiva, la previsión de costos y riesgos, el equilibrio económico y la verificación de partidas presupuestales fueron aspectos que acertadamente el Consejo de Estado incorporó al entendimiento del principio de economía. Ello debido a que, autónomamente, estos ítems inciden directamente en la eficiencia del procedimiento contractual, hasta el punto de que no considerarlos resultaría en resultados antieconómicos para el contratista y la entidad.

En segundo lugar, el Consejo de Estado amplió la interpretación del principio de economía a ámbitos que no se alinean estrictamente ni con el concepto de economía ni con la eficiencia económica. Es un error grave asumir que mecanismos como la corrección aritmética, la celeridad, la perentoriedad y preclusión de las etapas, y el silencio administrativo positivo, constituyen por sí mismas manifestaciones de *economía*. Mas bien, para ser expresiones de economía, requieren de circunstancias adicionales que afecten realmente la eficiencia en la gestión contractual. De hecho, su aplicación aislada, puede incluso conducir a resultados adversos o antieconómicos.

Por último, y en tercer lugar, la consideración de la asignación presupuestal como evidencia del principio de economía se encuentra por fuera del objeto de la ciencia económica. El punto de la eficiencia en la gestión de los recursos es tener en cuenta que los bienes y servicios son escasos y limitados. Por consiguiente, no tendría sentido que un contratista o una entidad contratante, en procura de obtener resultados eficientes, esté persiguiendo continuamente la inyección de más presupuesto. Todo lo contrario, pretenderá invertir, optimizarla menor cantidad de recursos para obtener los mayores beneficios.

De este modo, los hallazgos expuestos en este artículo proporcionan una guía sobre la importancia y el impacto de las diversas figuras normativas en la aplicación del principio de economía. Se aclara que algunas son pertinentes mientras que otras no lo son, y que aquellas que no contribuyen a la eficiencia económica deben ser reconsideradas en su estructura o contenido para descubrir su verdadero propósito y relevancia.

Y en vista de futuros trabajos, el presente artículo deja las bases para que se estudie cómo los criterios de selección o las reglas de distribución de riesgos pueden ser replanteadas o mejoradas, tratando de que promuevan en mayor medida la búsqueda de la eficiencia económica de los procedimientos contractuales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alexy, R. (2004). *El concepto y la validez del derecho*. Editorial Gedisa, Barcelona España.
- Alvarado-Espinoza, F., & Tapia, M. (2019). El comportamiento de los fenómenos económicos desde una economía positiva. *CIENCIAMATRIA*, 6(10), pp. 414-423.
- Becker, G. S. (1976). *The economic approach to human behavior*. University of Chicago Press.
- Benetti, C. (1997). *El método normativo de la teoría económica positiva*. Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Colombia.

- Chiaromonte, J. (2010). *Fundamentos intelectuales y políticos de las independencias*. Editorial Teseo.
- Congreso de la República de Colombia (28 de octubre 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [Ley 80 de 1993]. DO: 41.148.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera (19 de agosto de 2007). Sentencia 15324 [M.P: Fajardo, M.].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C (31 de enero de 2011). Sentencia 17767 [M.P: Mélida, O.].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B (28 de mayo de 2012). Sentencia 21489 [M.P: Stella, R.].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A (20 de noviembre de 2020a). Sentencia 51412 [M.P: SÁCHICA, J.].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A (13 de agosto de 2020b). Sentencia 46057 [M.P: Marín, A.].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B (28 de abril de 2021). Sentencia 53049 [M.P: Bermúdez, M.].
- Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (20 de noviembre de 2008). Sentencia 17031 [M.P: Correa, R.].
- Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A (4 de marzo de 2022). Sentencia 48400 [M.P: Marín, M.].
- Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A (31 de julio de 2024). Sentencia 66241 [M.P: Marín, M.].
- Departamento Nacional de Planeación (1 de diciembre de 2011). Documento CONPES 3714. Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública. <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3714.pdf>
- Ebenstein, A. (2016). *Hayek's journey: The mind of Friedrich Hayek*. Springer.
- Friedman, M., & Friedman, R. (1980). *Free to choose: A personal statement*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Gobierno de Colombia (2023). *A quién se contrata – Sector Planeación*. Plataforma de Transparencia Económica. <https://www.pte.gov.co/AQuienSeContrataSectorEntidad?CodigoSector=10&NombreSector=PLANEACION&Anio=2023>
- Keynes, J. (1936 [2014]). *Teoría general del empleo, interés y dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- Klein, N. (2007). *The shock doctrine: The rise of disaster capitalism*. Macmillan.
- León, E. (2015). *Principios y fuentes de derecho comercial colombiano*. Universidad Externado de Colombia.
- Miller, R. L., Benjamin, D. K., & North, D. C. (2001). *The economics of public issues*. Addison Wesley Publishing Company.
- Pinzón, C. (2010). *Aproximaciones al Análisis Económico del Derecho*. Universidad Externado de Colombia.
- Portal de Transparencia Económica (2024). Los 100 contratos más grandes de la vigencia actual. <https://www.pte.gov.co/contratos/los-100-contratos-mas-grandes-de-la-vigencia-actual>
- Robbins, L. (1932). *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. Macmillan.
- Sen, A. (1987). *The economics of social justice*. Oxford University Press.
- Skidelsky, R. (2009). *Keynes: The return of the master*. Public Affairs.

- Smith, A. (1976 [2024]). *La riqueza de las naciones*. Pavón Vasconcelos Ediciones.
- Smith, A. (1984). *The works of Adam Smith* (Vol. 1). University of Pennsylvania. Pennsylvania.
- Stiglitz, J. E., & Greenwald, B. C. (2014). *Creating a learning society: A new approach to growth, development, and social progress*. Columbia University Press.
- Valencia, H. (2023). *Nomoárquica principalística jurídica o los principios generales del derecho*. Editorial Jurídica Sánchez R.