

**Análisis de las implicaciones penales por incumplimiento del principio de planeación
en el caso centros poblados en Colombia¹**

**Analysis of the criminal implications for failure to comply with the planning principle
in the case of centros poblados en Colombia**

Jesús Alejandro Figueroa Caicedo*

Tivisay Sofía Mendoza Fiocco**

Resumen

La investigación analiza las implicaciones penales derivadas del incumplimiento del principio de planeación en la contratación estatal, tomando como estudio de caso el contrato 1043 de 2020, suscrito entre el Ministerio de Tecnologías, Información y de las Comunicaciones con la Unión Temporal Centros Poblados. Se analiza el marco normativo, en atención a la Ley 80 de 1993 (Congreso de la República, 1993) y la Ley 1150 de 2007

Fecha de Recepción: 14 de marzo de 2026

Fecha de Aprobación: 15 de marzo de 2026

¹ El documento es producto de la investigación: “Análisis de las Implicaciones Penales por Incumplimiento del Principio de Planeación en el Caso Centros Poblados En Colombia”; gestionado en el programa de la maestría en contratación estatal de la Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano.

*Abogado Especialista. Asesor de Gestión Policiva, Docente Universitario. Maestría en Contratación Pública. <https://orcid.org/0009-0000-7229-1781> E- mail: jalfigueroac@poligran.edu.co figueroa.alejo@gmail.com

**Abogada. Policía Uniformado en ejercicio Asesor de la ESPOL en Contratación Estatal. Maestría en Contratación Pública. <https://orcid.org/0009-0004-4199-2330> E- mail: timendoza@poligran.edu.co sofiamfiocco@gmail.com

(Congreso de la República, 2007), concluyendo que su aplicación desigual ha generado una brecha entre lo que se exige y lo que se ejecuta, evidenciando la falta de planeación, no como un error administrativo de índole menor, sino como un factor que puede trascender a una responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal. Se detalla el incumplimiento de los requisitos esenciales cometido en el caso Centros Poblados, en especial, la verificación de garantías, el control suficiente y oportuno del anticipo, evidentes fallas en la supervisión y trazabilidad técnica, lo que, en suma, llevó a la caducidad del contrato.

Palabras clave: Contratación, Centros Poblados, Penal, Responsabilidad, Vacíos

Abstract

The investigation to analyze the criminal implications that have arisen from the failure to comply with the principle of planning in public procurement. To this end, the case study of contract 1043 of 2020, signed between the Ministry of Information Technologies and Communications and the Unión Temporal Centros Poblados, has been taken. From a documentary approach, the study examines the related regulatory framework, with special attention to Law 80 of 1993 (Congress of the Republic, 1993) and Law 1150 of 2007 (Congress of the Republic, 2007), concluding that its unequal application has created a significant gap between what is required and what is executed—a clear indication of a lack

of planning, not as a minor administrative error, but as a factor that can lead to disciplinary, fiscal, and criminal liability. As the main conclusions of the study, it details the non-compliance with essential requirements committed in the Centros Poblados case, particularly the verification of guarantees, sufficient and timely control of the advance payment, evident failures in supervision and technical traceability, which, in sum, led to the termination of the contract. It was also concluded that, by declaring fiscal responsibility of more than 87 billion regarding functional duties, the Comptroller's Office sanctioned officials and individuals, citing the omission of functional duties, as well as the initiation of investigations for contracts

Keywords: Contracting, Centros Poblados, Criminal, Responsibility, Gaps.

Introducción

Citando a Expósito y Barreto (2025), en Colombia existe un andamiaje normativo robusto que exige planear la contratación pública, pero esa exigencia no siempre se traduce en controles previos que eviten daños posteriores, y el caso Centros Poblados es una muestra del hecho de que, cuando la planeación se asume como trámite y no como condición de eficacia del proceso, el sistema se degrada desde lo administrativo hasta lo penal (Expósito Vélez, 2025).

Teniendo en cuenta lo anterior, este estudio se concentró en analizar las implicaciones penales por incumplimiento del principio de planeación en el caso Centros Poblados en Colombia, permitiendo así transitar tres fases: la primera de ellas, donde se examinó el marco jurídico y normativo que regula el principio de planeación en la contratación estatal en Colombia; mientras que la segunda fase llevó al análisis de los hechos, omisiones y consecuencias penales que se evidencian en el caso Centros Poblados, relacionados con la falta de planeación contractual.

Finalmente, se identificaron los principales vacíos normativos o institucionales que han permitido el incumplimiento del principio de planeación en el caso Centros Poblados, relacionados con la falta de planeación contractual.

En la línea de los objetivos de la investigación, se plantea la siguiente hipótesis: cuando un proceso de contratación comienza a generar un escenario causal de daño, pasa a ser un tema de consideración admirativa y se convierte en uno de orden penal.

Para superar la primera etapa de la investigación, se acudimos a la base constitucional y jurisprudencial del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, quienes advierten que no es cierto que toda infracción formal de planeación, genere de forma natural, una nulidad automática, es decir, que se debe determinar si la omisión afecta requisitos esenciales y por

tanto, la selección es objetiva; también se puede decir que el marco jurídico devela que la Constitución (artículo 209) (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), el Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993 (Congreso de la República, 1993)) y el Decreto 1082 de 2015 (Presidencia de la República, 2015) no se limitan a enunciar principios, sino que imponen una ruta verificable: Plan Anual de Adquisiciones (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2020-2025), estudios del sector, análisis de riesgos, requisitos habilitantes proporcionales y garantías idóneas.

Con estas claridades normativas, la primera fase de la investigación permitió identificar que, sobre los hechos del caso Centros Poblados, llama la atención los resultados incluidos en fuentes oficiales, donde se encontró una secuencia clara: inicialmente, las decisiones administrativas del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (de ahora en adelante MINTIC), declararon la caducidad del contrato 1043 de 2020 (Centros Poblados), tomando como causal la falta de garantía bancaria válida, lo que generó traslado del proceso a los órganos de control.

Seguidamente, se presentaron sanciones de tipo disciplinario por parte de la Procuraduría a exfuncionarios y particulares, posterior a la demostración de omisiones de planeación y verificación, lo que llevó a un fallo en el escenario de la responsabilidad fiscal, lo que

cuantifica el detrimento por pagos en ausencia de soportes y bajo la supervisión y gobernanza del anticipo del contrato.

Al final, se identificaron actuaciones penales que se activaron y se comenzó una serie de imputaciones y decisiones de corte judicial, después de haber acreditado omisiones de los requisitos básicos, además de falsedades en el proceso.

Después de analizar el marco normativo y el proceso administrativo y posteriormente el penal del caso Centros Poblados, se llegó a la visualización de errores que determinaron el alcance del caso. En primer lugar, se ve claramente la ausencia de procesos rigurosos en la verificación bancaria y que es obligatoria para responder a las garantías, lo que se constituye además en una necesaria etapa técnica. También se evidenció un proceso de gobernanza, control y trazabilidad del anticipo, lo que se puede demostrar ante la falta de herramientas propias, por ejemplo, las listas de chequeo vinculantes, los procesos de auditoría previa y durante el contrato, lo que también se relaciona con evidencias documentales.

Y además se visualiza una notable desalineación entre los lineamientos técnicos vitales en la contratación estatal en el país (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2025) con las consecuencias de orden jurídico, lo que lleva a pensar en un vacío importante relacionado

con la débil estandarización sectorial, donde temas como la logística, la tecnología, las garantías y los anticipos son temas críticos.

Con base en lo anterior, la investigación llevó a las siguientes conclusiones. Primero, debe decirse que el principio de planeación no es retórico, lo que quiere decir que debe entenderse mejor, como la columna vertebral de la contratación y el primer control de legalidad; y es en este sentido que Centros Poblados evidenció que la falla no puede considerarse como episódica, ya que la verificación insuficiente de un requisito esencial como lo es la garantía válida, sumada a controles débiles del anticipo y a trazabilidad incompleta, abrió las puertas para que el expediente escalara desde la caducidad hasta la responsabilidad fiscal y penal.

Esta conclusión también conduce a pensar en escenarios futuros para evitar su repetición; por ejemplo, se debe repensar cómo, desde el escenario de contratación pública, es fundamental pensar en la interoperabilidad obligatoria y trazable de aspectos tales como el cumplimiento de las garantías, los antecedentes y los riesgos; también es importante considerar consecuencias jurídicas en contextos donde hay planeación insuficiente, llevando a repensar la manera en cómo se puede llegar a la profesionalización certificada de los actores más decisorios en el proceso, lo que puede lograrse a partir de matrices de riesgos y listas de chequeo exigibles.

Esta investigación permite entonces responder al siguiente interrogante: ¿Cuáles son las consecuencias penales del incumplimiento del principio de planeación en la contratación estatal en Colombia, a partir del análisis del caso Centros Poblados?

La respuesta radica en que, debido a la ausencia de estudios previos consolidados, a la débil verificación de la capacidad jurídica y financiera de los contratistas y a la grave ausencia de análisis y trazabilidad del componente técnico en aras del contrato, fueron la base para la comisión de delitos contra la administración pública, donde pueden citarse el contrato sin cumplimiento de requisitos legales, expuesto en el artículo 410 del Código Penal Colombiano; además del delito de interés indebido en la celebración de contratos, detallado en el artículo 409 del mismo Código; adicionalmente, el delito de peculado por apropiación, establecido en el artículo 397 del Código en mención, y finalmente, el delito de falsedad documental, condicionado en los artículos 286 t 287 del Código Penal, todo esto, derivado de la presentación de datos y garantías que resultaron tener la categoría de falsas.

Estos delitos de corte penal son el resultado de la omisión en la planeación, todo en virtud de la transparencia, evidenciando la existencia de estructuras criminales que lograron desviar recursos públicos, comprometiendo la responsabilidad penal de los servidores públicos y, por supuesto, de contratistas involucrados en el ilícito, dado que, a todas luces, se constituyó una

falta de diligencia y desembocó en la apropiación indebida de recursos que, naturalmente, debían destinarse a políticas públicas, en este caso particular, relativa a la conectividad rural.

Al analizar el contrato de Centros Poblados, se encuentran una secuencia de fallas vinculadas a la planeación y al control, que por supuesto, alarmaron a la administración, luego al órgano penal, pero vale mencionar que desde el frente fiscal, la Contraloría jugó un papel determinante al reconstruir el daño patrimonial relacionado con el anticipo y los múltiples pagos generados sin respaldo suficiente, en especial para un proyecto que no cumplió con su objeto, razón por la cual, en el mes de octubre de 2024, el fallo con responsabilidad fiscal por \$87.027 millones en contra de miembros de Unión Temporal y otros actores, se argumentó con la existencia de una planeación fallida, pero la tesis fiscal se concentró en que hubo gestión ineficaz e inoportuna.

El paso al ámbito penal, se repite, tuvo como hipótesis la existencia de engaño y apropiación en el contrato, llevando a la invalidez de la garantía al tipo de contrato sin cumplimiento de requisitos legales; además, se cobró una estructuración penal, con las actuaciones de la Fiscalía General de la Nación, frente a las conductas de falsedad documental y el manejo del anticipo, llevando a imputaciones, preacuerdos y condenas, ya que hubo aceptación de responsabilidad y compromisos de devolución de dineros en el marco de preacuerdos.

Principales vacíos normativos o institucionales que han permitido el incumplimiento del principio de planeación en el caso Centros Poblados, relacionados con la falta de planeación contractual

La teoría de la contratación pública enseña que la planeación es la primera línea de defensa del interés general: antes de gastar un peso, la entidad debe entender el mercado, los riesgos y las garantías, y traducir ese entendimiento en reglas verificables. De esta enseñanza se puede decir que, en el caso colombiano, hay una adopción idealista; sin embargo, la práctica dista mucho, lo que se puede demostrar al visibilizar los vacíos normativos e institucionales que llevan a considerar y operar la planeación como un simple trámite documental. En el caso concreto de Centros Poblados, se pudo evidenciar la invalidez bancaria presentada por el contratista, un aspecto que tuvo que estar blindado desde la etapa precontractual. En el plano constitucional, el artículo 209 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) impone a toda función administrativa los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. La planeación es, en ese marco, el modo de operacionalizar esos principios.

La jurisprudencia ha sido consistente en exigir que todo contrato esté precedido de estudios serios —técnicos, financieros y jurídicos—; el Consejo de Estado ha reiterado, por décadas, que el principio de planeación es un presupuesto de legalidad y de selección objetiva. El

desarrollo jurisprudencial, no obstante, deja ver un vacío práctico: no toda infracción de la planeación genera automáticamente una nulidad, porque las causales son de reserva legal.

Ese estándar, jurídicamente correcto, tiene un efecto lateral indeseado: puede invitar a “cumplir después” o a litigar sobre si lo omitido fue esencial o accesorio. Aun con una línea que ordena “atender el principio de planeación” desde la etapa previa, el sistema carece de “cortacircuitos” normativos que impidan abrir o adjudicar si el expediente de planeación no acredita —con trazabilidad digital e interoperable— los mínimos indeclinables (Consejo de Estado, 2023).

Un intento de cerrar brechas ocurrió con los pliegos tipo, que la Corte Constitucional validó en 2020 al destacar su aporte a la transparencia y a la eficiencia. Sin embargo, su alcance sectorial y temporal no cubrió todos los procesos ni todas las modalidades y, sobre todo, no sustituyó la disciplina fina de verificación documental (como la autenticidad de garantías) ni homogenizó la gobernanza de anticipos en proyectos intensivos en logística. En el expediente de Centros Poblados, la reacción administrativa (caducidad) llegó cuando la falla ya había escalado; la estandarización por pliegos no era —ni podía ser— la única red de seguridad (Corte Constitucional, 2020).

La base convencional internacional exige algo más rígido. El artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), de ahora en adelante las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2004), ordena a los Estados establecer “sistemas apropiados de contratación pública” que sean transparentes, competitivos y objetivos, con reglas claras sobre calificaciones, criterios, publicidad y mecanismos eficaces de recurso y control.

El vacío no es de ausencia de obligación internacional, sino de súbito “ensanchamiento” entre lo que el instrumento exige (controles preventivos, interoperabilidad y profesionalización del comprador público) y lo que ocurre cuando esos controles dependen únicamente de la diligencia de cada entidad (Naciones Unidas, 2004).

Aterrizando la discusión en Centros Poblados, el primer vacío es el de verificación temprana y obligatoria de garantías con interoperabilidad bancaria (Presidencia de la República, 2015). Un segundo vacío reside en la gobernanza del anticipo (Oficina de las Naciones Unidas, 2023). El tercer vacío es de alineación entre lineamientos técnicos y consecuencias jurídicas (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2024). El cuarto vacío se encuentra en la dispersión de responsabilidades y trazabilidad. El quinto vacío está en relación con la estandarización sectorial (Corte Constitucional, 2020). El sexto vacío es organizacional: la profesionalización del comprador público (Oficina de las Naciones Unidas, 2023).

Es necesario decir en este punto que, en la contratación estatal, la planeación no se puede entender como un conjunto de documentos que habilitan la apertura de un proceso, por el contrario, se debe concebir como un sistema de garantías preventivas, es decir, garantías de viabilidad técnica, de solvencia financiera de la parte oferente, de asignación y cobertura de recursos y de riesgos asociados, y de gobernanza de los recursos públicos. En armonía con esta idea normativa ligada estrechamente a la Constitución, se evidencia que el artículo 209 enfatiza que la función administrativa debe regirse por la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad, y en este sentido, la operacionalización de la planeación es la forma de tornar verificables dichos principios, previo al compromiso del gasto (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

En cuanto a la “verificabilidad”, este es precisamente el problema que revela el caso Centros Poblados, ya que el sistema posibilita que, en la práctica, se haya bajado la intensidad; es decir, el expediente existe y, aun así, no impide que se materialicen riesgos básicos como la autenticidad de una garantía, la misma que significaba una causal para bloquear el proceso desde la etapa precontractual. Efectivamente, la comunicación institucional entre el Mintic, fue inequívoca, dado que se afirmó que la caducidad no obedeció a un incumplimiento de metas, y, por el contrario, se materializó la inexistencia de la garantía bancaria, llevando a decir que el aseguramiento tuvo fallas.

Es así que surge la caducidad por garantía inexistente, dado que la planeación se convierte en un problema de control preventivo real, sí el sistema admite una garantía inexistente o falsa; esto implica automáticamente el acceso a un contrato donde se destaque el vacío moral, normativo e institucional. Y en la línea de lo dicho hasta el momento, la jurisprudencia del Consejo de Estado (1999), respecto a lo contencioso administrativo, ha establecido que el deber de la planeación es una forma que toma el principio de economía y, por tanto, requiere de estudios técnicos, financieros y jurídicos que aseguren la viabilidad y conveniencia de la relación o negocio jurídico estatal (Consejo de Estado, 1999).

Se retoma entonces el vacío estructural mencionado previamente, donde el ordenamiento reconoce la fuerza normativa del principio; sin embargo, no brinda herramientas que impidan la evolución del proceso de contratación, con los mínimos aceptables de planeación, lo que no garantiza los estándares de prueba necesarios y, como regla general, la nulidad del contrato, no se activa por cualquier vulneración del principio, y el debate se desplaza a determinar si lo que se omitió era esencial o accesorio.

El caso de Centros Poblados develó que la doctrina judicial puede ser consistente en exigir planeación, pero, cuando el sistema no impone barreras técnicas y normativas para que el

proceso de contratación estatal evolucione en ausencia de verificaciones indeclinables, el principio termina degradado a la ineficacia.

Por su parte, el marco reglamentario (Presidencia de la República, 2015) exige que la entidad contemple y defina garantías y que verifique requisitos habilitantes, pero no construye por sí solo una obligación operativa de “validación bancaria” con interoperabilidad automática, estandarizada y auditable en todos los procesos. El resultado institucional es predecible: la verificación puede depender de la diligencia humana, de comunicaciones manuales y de controles internos desiguales. Y cuando el contrato es complejo y el anticipo es alto, esa dependencia es un riesgo sistémico, porque la garantía no es una formalidad: es el instrumento diseñado para cubrir riesgos de incumplimiento y para proteger el erario.

Para dar mayor claridad a lo dicho, en el caso Centros Poblados se pudo evidenciar la existencia de garantías bancarias falsas que se presentaron para el acceso al contrato, lo que condujo al pago anticipado, activando reacciones de control y alarmas institucionales (Transparencia por Colombia, 2022); y, desde la base del principio de planeación, el vacío no está en que no existan normas relacionadas con las garantías, porque de hecho sí existen. El problema de fondo es que, el sistema no impone de manera estándar, una verificación bancaria interoperable que se realice previamente, y que se conciba como condición de procedibilidad para el pago, anticipo y, por supuesto, para la adjudicación.

También, como se mencionó anteriormente, la gobernanza del anticipo es un escenario crítico que constituye un grave problema de planeación. En el tema concreto de Centros Poblados, entendiéndolo como un contrato de alta exigencia logística y de riesgo, el tema de los anticipos debe anclarse a reglas de destinación, hitos verificables, controles de trazabilidad y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que se operacionalicen antes del giro de los recursos, haciendo referencia a lo que las Naciones Unidas (2004), llaman mecanismos eficaces de control y recurso (Naciones Unidas, 2004).

En este mismo tema, *United Nations Office on Drugs and Crime* (2013) menciona la prevención de la corrupción y el fortalecimiento del control en contratación pública, por lo que insiste en la necesidad de fortalecer gobernanza y control interno en compras públicas, precisamente para reducir la dependencia de acciones reactivas (United Nations Office on Drugs and Crime, 2013). Y es en Centros Poblados donde el tema del anticipo puede considerarse como un factor multiplicador del daño, lo que quiere decir que, cuando el esquema de garantías falló, pese a esto, se generó un giro de recursos, haciendo que el daño dejara su categoría de “hipotético” y tomara la figura de detrimento potencial, lo que lo constituyó como objeto en sede fiscal. De este suceso se pueden decir varias cosas. Inicialmente, que el anticipo no puede pensarse como una decisión exclusivamente contractual, en tanto este debe contar con un diseño de control ex ante y durante la ejecución

del contrato; por ello, es un vacío institucional de planeación, cuando no hay un modelo de control.

En referencia al tercer vacío —la alineación entre lineamientos técnicos y consecuencias jurídicas—, se muestra en el caso Centros Poblados como la presencia de dos idiomas que no se interrelacionan: el idioma técnico y el jurídico contractual. Se entiende que, si no hay un diálogo o existe una alineación débil entre estos dos idiomas, pueden darse dos escenarios. El primero de ellos, es que el diseño de requisitos y las matrices de riesgo logren visualizar los factores críticos del proyecto. El segundo, que la interventoría se reduzca al seguimiento formal, pero sin una capacidad demostrable que active acciones jurídicas oportunas.

En Colombia, los conceptos y lineamientos sobre supervisión e interventoría han enfatizado que la supervisión incluye seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, y que la interventoría procede cuando se requiere conocimiento especializado o la complejidad lo justifica (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2024 a). Sin embargo, si ese estándar queda como doctrina administrativa y no como práctica institucional consistente —por falta de capacidades, por rotación de personal o por diseño deficiente del contrato—, la planeación se fractura: el proyecto es técnicamente complejo, pero el control jurídico se aplica tarde o de forma insuficiente. Centros Poblados, evidencia que la reacción administrativa fuerte (caducidad) llegó cuando la falla esencial (garantía) ya había escalado,

exponiendo una brecha entre “lineamientos” y “mecanismos eficaces” (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2021) (Transparencia por Colombia, 2022).

Ahora, en torno a la dispersión de responsabilidades y la trazabilidad (cuarto vacío), lleva a considerar la teoría de la contratación estatal (Amaya Rodríguez, 2016), donde la planeación se concibe más allá de un principio y toma la forma de un conjunto de procedimientos transversales donde se relacionan áreas técnicas, jurídicas, de corte financiero, de control de riesgos y de control interno, prolongándose hasta la interventoría. No obstante, si estas áreas se analizan desde el caso de Centros Poblados, es claro que se presentó una operatividad fragmentada, ya que cada dependencia cumplía su parte del trabajo, pero no se garantizó una coherencia global ni un proceso de trazabilidad de las decisiones críticas.

Surge entonces un nuevo vacío que se unió a la materialización del caso Centros Poblados en el ámbito penal: la débil trazabilidad digital e inoperable, y aunque el expediente contractual puede contener documentos físicos, se hace necesaria la validación bancaria real de una garantía. Es así que se configuró una clara ausencia de trazabilidad, donde el control ex post requirió de una reconstrucción, obligando a que los órganos de control probaran qué se verificó, en qué tiempos y bajo qué soportes y estándares se hizo. En el objeto de estudio

que se aborda en esta investigación, esa reconstrucción derivó en decisiones disciplinarias, fiscales y penales.

Todo lo anterior suma al quinto vacío, la estandarización sectorial incompleta, y en Centros Poblados, la estandarización mostró que hubo una falla en cuanto al “mínimo indeclinable” (garantía) que exige control duro y verificable más que estandarización (Corte Constitucional, 2020). Para explicar esto, es necesario aclarar que los pliegos tipo, tienen una función importante, la de reducir la discrecionalidad y elevar el estándar mínimo de transparencia. En este sentido, la Sentencia C-119 de 2020, destacó su potencial para mejorar la transparencia y la eficiencia, pero el caso concreto que atañe, permite decir que la estandarización por sí sola no reemplaza la disciplina que otorga la verificación documental, ni la gobernanza del anticipo.

Finalmente, la profesionalización del comprador público y del ecosistema de control es un vacío que puede denominarse como “organizacional”, un tema abordado por la *United Nations Office on Drugs and Crime (2013)*, cuando afirma que no se trata únicamente de reglas, sino de sistemas apropiados y de capacidades, lo que quiere decir que, el comprador público deberá garantizar que tiene las capacidades traducidas en equipos capaces de hacer análisis de mercado, evaluación de riesgos, estructuración jurídica, validación documental y gestión contractual compleja (United Nations Office on Drugs and Crime, 2013), dejando ver

que la robustez de un sistema de compras públicas depende del diseño normativo y a su vez, de la capacidad institucional y de los mecanismos de control interno y externo.

Al analizar todos los vacíos, se concluye que a todas luces faltó planeación, posiblemente porque se carece en Colombia de una arquitectura ampliamente efectiva de prevención obligatoria de puntos críticos del ciclo contractual. Y en el caso de Centros Poblados, dichos puntos eran visibles desde la etapa precontractual, pero las barreras que se suponía, que podrían imponer las interventorías, no fueron duras y la planeación pasó a ser un mero trámite documental e insuficiente.

Conclusiones

La pregunta de investigación está fundamentada en: ¿Cuáles son las consecuencias penales del incumplimiento del principio de planeación en la contratación estatal en Colombia, a partir del análisis del caso Centros Poblados? Toma una forma todavía más crítica en este momento, después de abordar los vacíos y las fundamentaciones que llevaron al Caso Centros Poblados, a una dimensión penal. Esta pregunta se reconfiguró y pasó a ser: ¿Cuándo falló la arquitectura del negocio jurídico estatal en Centros Poblados, para que se convirtiera en una lesión del bien jurídico y de la administración pública, afectando el patrimonio y la fe pública?

La respuesta a la que se puede llegar, es que se falló, cuando el proceso contractual comenzó a generar un escenario causal de daño, y es en ese preciso momento en el que la discusión abandona la esfera meramente administrativa y se volvió penal, entendiendo que ya no se trataba de eficiencia o de técnica contractual, sino de protección penal de bienes jurídicos ante una infracción grave y con relevancia típica.

Muchas fueron las fases que condujeron a este escenario causal de daño, y una de ellas fue la planeación, el primer control de legalidad y de racionalidad del gasto, haciendo caso al ordenamiento constitucional sobre la función administrativa y su base estructural, que son los principios de eficacia, economía, imparcialidad y publicidad (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), con el ideal de que la planeación alcance una categoría de presupuesto de legalidad y de buena administración.

Claramente, el Estatuto General de Contratación afirma que todos los contratos celebrados en el territorio, deben ajustarse al principio de planeación previa, para lo cual, la administración pública, a través de sus entidades, deberá hacer cumplir todo el circuito técnico y jurídico que soporte la decisión contractual legal, justa y adherida a las normas vigentes.

En el caso de la reglamentación, esta vuelve verificable la planeación mediante instrumentos (PAA, análisis del sector, requisitos habilitantes proporcionales, matriz y gestión de riesgos), de modo que el incumplimiento deja huella documental y, por tanto, deja huella probatoria.

Ahora bien, ¿por qué un principio administrativo termina siendo un objeto de análisis penal? Se debe entender que la planeación es un “mecanismo de prevención de riesgos típicos” dentro de un ámbito de la contratación pública, por lo que el legislador y la práctica judicial la tratan como actividad de alto riesgo. No es casual que, cuando la planeación se degrada a checklist, el sistema se degrade “desde lo administrativo hasta lo penal”, porque la planeación es el momento en el que se verifican los supuestos de idoneidad del contratista, la autenticidad y suficiencia de garantías, la coherencia técnica del objeto, la asignación de riesgos, la gobernanza del anticipo, y la robustez de la supervisión e interventoría (la “trazabilidad técnica” que luego se exige cuando se desembolsan recursos).

El análisis realizado hasta acá permite decir que en el caso Centros Poblados se advirtieron fallas críticas en la verificación bancaria obligatoria para garantías, en el control y trazabilidad del anticipo, y en la alineación entre lineamientos técnicos y consecuencias jurídicas; llegando a construirse una cadena de omisiones con efectos escalonados en caducidad, control disciplinario, control fiscal y actuación penal.

Ahora, desde un lente penal, Centros Poblados exhibe el ciclo completo de degradación del proceso contractual, lo que se argumenta en cinco situaciones que se posibilitó concluir en la investigación. Primero, se evidenció la selección y estructuración del negocio; también la fase temprana de ejecución y alistamiento; el desembolso de anticipo; la ruptura de los soportes esenciales (garantías y verificaciones); y finalmente, la respuesta institucional multisistema (caducidad, sanciones disciplinarias, responsabilidad fiscal e investigaciones penales).

Sí se analiza bien, todo lo anterior se materializó en problemas por invalidez de la garantía; declaratoria de caducidad; traslados a órganos de control; sanciones disciplinarias; determinación de detrimento y responsabilidad fiscal; e investigación penal por posibles delitos asociados a requisitos esenciales omitidos y falsedades.

Desde Derecho Penal, la pregunta no es si la planeación “se incumplió”, sino si la omisión recayó sobre requisitos esenciales y si esa omisión fue idónea para afectar los bienes jurídicos protegidos por los delitos contra la administración pública y la fe pública. Lo analizado ya ofrece el puente dogmático: se activan con fuerza dos tipos penales en escenarios de contratación mal planeada: interés indebido en la celebración de contratos y contrato sin cumplimiento de requisitos legales. En estos escenarios, juega el anticipo económico y se

convierte, en el caso de Centros Poblados, en un claro ejemplo de imputación de peculado por apropiación o por uso indebido, pero también, es una muestra de cómo se puede materializar una imputación de contrato sin requisitos legales ante el desembolso y la continuidad del contrato, sin la existencia de soportes válidos o verificaciones reales.

Lo anterior deja una gran enseñanza: la planeación no se agota en los estudios previos y, por tanto, trasciende como diseño de controles de ejecución, porque sin controles diseñados, supervisión e interventoría quedan reducidas a una “firma” y la firma, en estos casos, se vuelve pieza de imputación.

La conclusión final a la que se llega con esta investigación, es que la planeación contractual debe ser reconceptualizada como un sistema de garantías institucionales, lo que implica pensarla como un macrosistema que alberga las garantías de competencia, de ejecución, de control y de trazabilidad; de tal forma que, en el caso de que estas fallen, el Estado pierde recursos y legitimidad.

En este caso, cuando se da una pérdida por omisiones sustanciales y engaños idóneos, el Derecho penal se convierte en un instrumento de protección del patrimonio público y de la confianza en la administración, siempre que se use con criterios de imputación estrictos, diferenciando el error administrativo del injusto penal.

A partir de los resultados expuestos en esta investigación, la respuesta a la pregunta de investigación se concentra en que las consecuencias penales del incumplimiento del principio de planeación en la contratación estatal aparecen cuando la falla no es meramente formal, sino que recae sobre “salvaguardas nucleares” del proceso (estudios previos serios, verificación de requisitos esenciales, garantías, gestión de riesgos y control del anticipo), y se conecta con decisiones idóneas para producir daño, direccionar el proceso o facilitar conductas típicas contra la administración pública y la fe pública. El propio proyecto formula esa frontera con claridad: cuando la planeación “recae sobre salvaguardas nucleares” y se vincula a decisiones que pueden causar daño o direccionar resultados, el caso sale del terreno administrativo y entra legítimamente a la órbita penal.

Finalmente, la conclusión del estudio es que, al analizar las implicaciones penales por incumplimiento del principio de planeación en Centros Poblados, los datos recopilados en este escrito, muestran que el incumplimiento de la planeación no se agotó en un “vicio administrativo”, sino que configuró un escenario causal de daño y de responsabilidades ambivalentes (administrativas, disciplinarias, fiscales y penales), derivadas de omisiones críticas como la verificación de garantías, el control suficiente del anticipo, y fallas de supervisión y trazabilidad técnica.

A nivel técnico, puede concluirse que es fundamental en el proceso contractual, precisar qué controles y por qué son jurídicamente necesarios. A continuación, aquellos que derivaron de los vacíos identificados.

- Control preventivo obligatorio y verificable de garantías.
- Gobernanza del anticipo como requisito de planeación, no como cláusula accesorio.
- Trazabilidad digital e interoperable como estándar de legalidad reforzada.
- Claridad en la asignación de responsabilidades y fortalecimiento de control interno.
- Estandarización sectorial inteligente (más allá del “formato”).
- Profesionalización del comprador público como condición de eficacia jurídica.

Referencias

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2020-2025). Plan anual de adquisiciones. <https://www.colombiacompra.gov.co/transparencia/plan-anual-de-adquisiciones>

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2025). Contratación. <https://operaciones.colombiacompra.gov.co/secop/colombia-compra-eficiente>

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2025). Guía para la elaboración de estudios del sector. <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/05/Guia-para-elaboracion-ESE-comentarios.pdf>

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2025). Guías, manuales y documentos. <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/guias-y-manuales>

Contraloría General de la República. (2024). Integrantes de la Unión Temporal Centros Poblados, firma interventora y empresa proveedora de equipos deberán pagarle al Estado \$87.027 millones, según fallo fiscal de la Contraloría General.

<https://www.contraloria.gov.co/w/integrantes-de-la-uni%C3%B3n-temporal-centros-poblados-firma-interventora-y-empresa-proveedor-de-equipos-deber%C3%A1n-pagarle-al-estado-87.027-millones-seg%C3%BA-fallo-fiscal-de-la-contralor%C3%ADa-general>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2024a). Concepto 074981 de 2024: Supervisión contractual.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2024b). Manual integrado de planeación y gestión. https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/56548624/2024-12-18_Manual_operativo_mipg_6V-publicada.pdf/0a5653af-7639-bda1-ec7a-6cded14d7da4?t=1

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Guía metodológica para la gestión orientada a resultados en el sector público colombiano.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Guia%20GPR.pdf>

Fiscalía General de la Nación. (2022). Fiscalía presenta escrito de acusación contra tres de los presuntos responsables de las irregularidades detectadas en el millonario contrato suscrito entre MinTIC y Centros Poblados.

Fiscalía General de la Nación. (2024). Fiscalía otorga principios de oportunidad en casos de Odebrecht y Centros Poblados. <https://www.fiscalia.gov.co/lucha-contra-corrupcion/fiscalia-otorga-principios-de-oportunidad-en-casos-de-odebrecht-y-centros-poblados/>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2021a). El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones informa sobre el contrato 1043 de 2020, de la Unión Temporal Centros Poblados.

<https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/178445:El-Ministerio-de-las-Tecnologias-de-la-Informacion-y-las-Comunicaciones-informa-sobre-el-contrato-1043-de-2020-de-la-Union-Temporal-Centros-Poblados>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2021b). ¡No sigan engañando! La declaratoria de caducidad fue por la falta de garantía bancaria: Karen Abudinen, ministra TIC. <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/179506:No-sigan-enganando-La>

[declaratoria-de-caducidad-fue-por-la-falta-de-garantia-bancaria-Karen-Abudinen-minTIC](#)

- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2022). “Centros Digitales y Centros Poblados no son lo mismo”: ministra TIC en debate de control político. <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/273411:Centros-Digitales-y-Centros-Poblados-no-son-lo-mismo-Ministra-TIC-en-debate-de-control-politico>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2020). Contrato estatal de aporte 1043 de 2020. <https://www.evaluamos.com/pdf/MINUTACONTRATOAPORTEREGIONB1043-2020VF.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2023). La UNCAC y el conflicto de intereses. https://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic40_unodc.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (2023). Procuraduría sancionó a exfuncionarios del MinTIC y de la Unión Temporal Centros Poblados 2020. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-sanciono-exfuncionarios-mintic-y-union-temporal-centros-poblados-2020.aspx>
- Transparencia por Colombia. (2022). Estudio de caso: Unión Temporal Centros Poblados. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2022/12/Estudio-de-Caso-Centros-Poblados.pdf>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2013). Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_antirruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Amaya Rodríguez, C. F. (2016). El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado. Revista VIA IURIS, (20), 105-119.
- Heredia, P. (2016). Critical realism: An alternative in social analysis. Sociedad y Economía, (31). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-63572016000200010
- Martínez, E. T. (2020). Precedentes judiciales aplicables al principio de planeación. Universidad Libre de Colombia.

<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/18528/PAPER%20FINAL%20pdf.pdf?sequence=3>

- Álvarez Angarita, L. (2022). Régimen de responsabilidad penal derivado de la presunta falta de planeación del contrato estatal número 1043 de 2020 [trabajo de grado, Universidad El Bosque]. Repositorio Institucional Universidad El Bosque.
<https://repositorio.unbosque.edu.co/server/api/core/bitstreams/a5b97410-dabd-4573-bb1e-11ac00ac3e39/content>
- Pedrerros Acevedo, P. (2021). Régimen de responsabilidad penal en Colombia por omisión [trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional UMNG.
<https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/a13b2dc0-2a6a-4fe0-8f1b-e23b6c7de9dc/content>
- Expósito Vélez, J. C. (2025). Las dimensiones de la responsabilidad en la contratación del Estado. Universidad Externado de Colombia.
<https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=G5xSEQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA7>
- Ferrajoli, L. (2001). Derecho y razón: Teoría del garantismo penal. Trotta.
- Constitución Política de Colombia [CP]. 7 de julio de 1991 [Col.].
- Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. 28 de octubre, 1993 [Col.].
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>
- Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal. 24 de julio, 2000 [Col.].
- Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. 15 de agosto, 2000 [Col.].
- 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. 16 de julio, 2007 [Col.].
- Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. 12 de julio, 2011 [Col.].
- Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. 28 de enero,

2019 [Col.].

Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. 26 de mayo, 2015 [Col.].

Jurisprudencia y conceptos

Consejo de Estado [CE], Sección Tercera, Concepto, 1999, Rad. 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489), [Col.].

Consejo de Estado [CE], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 2012, Acción de controversias contractuales, Rad. 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489), [Col.].

Consejo de Estado [CE], Sección Tercera, 2014, Sentencia de unificación, Exp. 25000-23-26-000-2001-01052-01(54037), [Col.].

Consejo de Estado [CE], 2021, Controversias contractuales, Rad. 25000-23-36-000-2015-02527-01, [Col.].

Corte Constitucional [CC], 1994, Sentencia C-415/94, [Col.].

Corte Constitucional [CC], 2020, Sentencia C-119/20, [Col.].