

Principio de planeación en proyectos de vivienda social: análisis comparado Colombia–México desde el enfoque de la economía social

¿Pregunta Problema

¿De qué manera el principio de planeación incide en la estructuración, contratación y ejecución de proyectos de vivienda social en Colombia y México, y cómo su aplicación o inobservancia afecta la eficiencia administrativa, la racionalidad del gasto público y la garantía material del derecho a la vivienda desde el enfoque de la economía social?

Objetivo general

Analizar comparativamente la incidencia del principio de planeación en las etapas de estructuración, contratación y ejecución de proyectos de vivienda social en Colombia y México, desde el enfoque de la economía social, con el fin de identificar su relevancia jurídica, institucional y social en la garantía efectiva del derecho a la vivienda.

Objetivos específicos

- Identificar el fundamento constitucional, legal, doctrinal y jurisprudencial del principio de planeación aplicable a los proyectos de vivienda social en Colombia y México.
- Comparar el régimen jurídico e institucional de la vivienda social en ambos ordenamientos, con énfasis en contratación pública, ordenamiento territorial, financiación, gestión del suelo y concurrencia de competencias.
- Examinar los componentes técnicos, jurídicos, financieros, territoriales y sociales que materializan el deber de planeación en las etapas precontractual, contractual y de ejecución.
- Valorar los efectos jurídicos, económicos, institucionales y sociales derivados de la aplicación o inobservancia del principio de planeación en los proyectos de vivienda social.
- Proponer lineamientos para fortalecer la planeación de proyectos de vivienda social en territorios con capacidades estatales desiguales, desde el enfoque de la economía social.

**Principio de planeación en proyectos de vivienda social: análisis comparado
Colombia–México desde el enfoque de la economía social**

Artículo de investigación jurídica

Juan Camilo González Álvarez

Tunja, Boyacá

2026

Tabla de contenido

Resumen	4
Palabras clave	4
Colombia; contratación pública; economía social; México; principio de planeación; vivienda social.	4
Abstract.....	5
Introducción.....	6
JUSTIFICACION.	¡Error! Marcador no definido.
CAPÍTULO I. Fundamento normativo, doctrinal y jurisprudencial del principio de planeación en proyectos de vivienda social.	10
CAPÍTULO II. Régimen jurídico e institucional de los proyectos de vivienda social en Colombia y México.....	17
CAPÍTULO III. Aplicación práctica del principio de planeación en proyectos de vivienda social.	20
CAPÍTULO IV. Análisis comparado Colombia–México desde el enfoque de la economía social	23
CAPÍTULO V. Efectos de la deficiente planeación en proyectos de vivienda social.	28
CAPÍTULO VI. Retos y propuestas para fortalecer la planeación en proyectos de vivienda social.	31
CONCLUSIONES	34
Referencias	37

Resumen

Este artículo analiza comparativamente el principio de planeación en proyectos de vivienda social en Colombia y México desde el enfoque de la economía social. El problema de investigación parte de la constatación de que, pese a la existencia de marcos constitucionales y legales robustos, una parte significativa de los proyectos habitacionales presenta retrasos, sobrecostos, suspensiones, déficit de servicios o resultados materialmente insuficientes como consecuencia de fallas de estructuración. El objetivo consiste en identificar el fundamento normativo, doctrinal y jurisprudencial del principio de planeación, comparar su aplicación práctica en ambos países y valorar los efectos jurídicos, económicos, institucionales y sociales derivados de su inobservancia. La metodología es cualitativa, jurídico-comparada, con análisis dogmático de normas, doctrina y jurisprudencia. El presente artículo nos da por resultado que el principio de planeación no es una simple formalidad frente al proceso, sino la condición principal que articula la contratación pública, el ordenamiento territorial, la política habitacional y la garantía efectiva del derecho a la vivienda, especialmente en contextos de baja capacidad institucional.

Palabras clave

Colombia; contratación pública; economía social; México; principio de planeación; vivienda social.

Abstract

This article compares the planning principles of social housing projects in Colombia and Mexico from the perspective of the social economy. The research problem arises from the observation that, despite robust constitutional and legal frameworks, a significant number of housing projects experience delays, cost overruns, suspensions, service deficits, or materially insufficient outcomes due to structural planning failures. The objective is to identify the normative, doctrinal, and jurisprudential foundations of the principle of planning, compare its practical application in both countries, and assess the legal, economic, institutional, and social effects arising from its non-compliance. The methodology is qualitative and legal comparative, based on a dogmatic analysis of regulations, doctrine, and case law. This article finds that the principle of planning is not merely a procedural formality, but rather the main condition that articulates public procurement, land-use planning, housing policy, and the effective guarantee of the right to housing, especially in contexts of limited institutional capacity.

Keywords

Colombia; Mexico; planning principle; public procurement; social economy; social housing.

Introducción.

La contratación de proyectos de vivienda social ocupa un lugar especialmente sensible dentro de la acción estatal, porque en ella confluyen la administración de recursos públicos, la ordenación del territorio, la gestión del suelo, la financiación de soluciones habitacionales y la garantía progresiva del derecho a una vivienda adecuada o digna. A diferencia de otros procesos contractuales, los proyectos habitacionales no se agotan en la construcción material de unidades residenciales; requieren articular suelo apto, servicios públicos, licencias urbanísticas, cierre financiero, focalización de beneficiarios, sostenibilidad urbana y condiciones reales de habitabilidad.

En este contexto, el principio de planeación adquiere una función estructural. Su exigencia no se satisface con la existencia formal de estudios previos ni con la incorporación mecánica de documentos al expediente contractual. Planear implica identificar con rigor la necesidad pública, valorar alternativas, verificar competencias, estimar costos, asignar riesgos, asegurar viabilidad presupuestal y territorial, y anticipar las condiciones que permiten que el contrato cumpla la finalidad pública que justifica su celebración. En proyectos de vivienda social, la deficiente planeación puede traducirse en retrasos, sobrecostos, urbanismos incompletos, viviendas sin servicios, conflictos prediales, suspensión de obras y frustración de expectativas legítimas de la población beneficiaria.

Colombia y México ofrecen un campo de comparación relevante. En Colombia, el principio de planeación se ha consolidado principalmente a partir del régimen de contratación estatal, la jurisprudencia contencioso-administrativa y la lectura sistemática de la Constitución. En México, la planeación encuentra un anclaje constitucional más explícito en la rectoría estatal del desarrollo, el sistema de planeación democrática, la administración eficiente de los recursos públicos y el derecho a la vivienda adecuada. Pese a esas diferencias, ambos ordenamientos comparten una preocupación común: evitar que la contratación pública y la política habitacional se ejecuten sobre decisiones improvisadas o técnicamente insuficientes.

El problema que orienta este artículo radica en determinar de qué manera el principio de planeación incide en la estructuración, contratación y ejecución de proyectos de vivienda

social en Colombia y México, y cómo su aplicación o inobservancia afecta la eficiencia administrativa, la racionalidad del gasto público y la garantía material del derecho a la vivienda desde el enfoque de la economía social. Esta perspectiva permite valorar la planeación no solo por su corrección formal, sino por su capacidad de producir bienestar colectivo, inclusión territorial, sostenibilidad urbana y utilidad social.

El objetivo general consiste en analizar comparativamente la incidencia del principio de planeación en proyectos de vivienda social en Colombia y México, con el fin de establecer su alcance jurídico, sus efectos frente a la eficiencia administrativa y su proyección desde el enfoque de la economía social. Para ello, se identifican sus fundamentos constitucionales, legales, doctrinales y jurisprudenciales; se comparan los regímenes jurídicos e institucionales de vivienda social; se examinan los componentes materiales del deber de planeación; se valoran los efectos de su inobservancia; y se proponen lineamientos para fortalecer la estructuración de proyectos habitacionales en territorios con capacidades institucionales desiguales.

Metodológicamente, la investigación adopta un enfoque cualitativo, jurídico-comparado y socio jurídico, apoyado en análisis dogmático de normas, doctrina, jurisprudencia y documentos de política habitacional. La comparación se utiliza como herramienta para identificar convergencias, diferencias y aprendizajes entre ambos ordenamientos. La lectura socio jurídica permite conectar el expediente contractual con sus efectos materiales sobre las comunidades destinatarias. La estructura del artículo comprende seis capítulos: fundamento normativo, doctrinal y jurisprudencial; régimen jurídico e institucional; aplicación práctica del principio; análisis comparado desde la economía social; efectos de la deficiente planeación; y propuestas para su fortalecimiento.

Del análisis puedo indicarte que:

ELEMENTO	Formulación / contenido	Correspondencia interna
Problema de investigación	Fallas de planeación en proyectos de vivienda social generan retrasos, sobrecostos, inhabitabilidad, conflictos prediales y afectación del derecho a la vivienda.	Pregunta problema y justificación.
Pregunta problema	Incidencia del principio de planeación en estructuración, contratación y ejecución de proyectos VIS en Colombia y México, y efectos sobre eficiencia, gasto público y derecho a la vivienda.	Objetivo general.
Objetivo general	Analizar comparativamente la incidencia del principio de planeación en proyectos de vivienda social en Colombia y México.	Capítulos I a VI.
Objetivos específicos	Fundamento normativo; régimen jurídico; componentes prácticos; efectos de la inobservancia; propuestas de fortalecimiento.	Estructura capitular y conclusiones.

Metodología	Cualitativa, jurídico-comparada, dogmática y socio jurídica, con revisión documental normativa, doctrinal, jurisprudencial y de política pública.	Análisis por categorías comparativas.
Resultados esperados	Delimitación conceptual, comparación, identificación de efectos y lineamientos de mejora.	Conclusiones y propuestas.

Justificación.

La investigación se justifica por la relevancia jurídica, institucional y social de los proyectos de vivienda social en Colombia y México. Estos proyectos dedican recursos públicos significativos, involucran diversas instancias gubernamentales y se orientan a satisfacer una necesidad fundamental de hogares que, por sus condiciones socioeconómicas, dependen en gran medida de la eficacia estatal para acceder a soluciones habitacionales adecuadas. En consecuencia, cualquier falla de planeación trasciende el plano administrativo y puede convertirse en una afectación directa a la confianza legítima, la dignidad humana y la eficacia de la política pública. Desde un punto de vista jurídico, el estudio resulta pertinente, pues el principio de planeación opera como presupuesto de validez y racionalidad en la contratación pública. Ignorar este principio puede afectar la selección objetiva, generar controversias legales, crear desequilibrios económicos, generar responsabilidad patrimonial y afectar la vigilancia fiscal o disciplinaria. En los proyectos de vivienda social, estos riesgos se agravan por la complejidad técnica, predial, financiera y territorial de las intervenciones. Desde el enfoque sociojurídico, la investigación ofrece una mirada que vincula la estructura contractual con sus resultados efectivos. No basta con

verificar si el expediente cuenta con documentos previos en el expediente; es necesario examinar si la planificación asegura que las viviendas sean habitables, tengan acceso a servicios públicos, estén situadas en territorios adecuados y respondan a las necesidades de la población destinataria. Esta perspectiva es especialmente importante en contextos de baja capacidad institucional, donde la improvisación, la fragmentación competencial y la debilidad técnica pueden convertir una política social en una fuente de frustración comunitaria. El enfoque comparativo Colombia–México fortalece la pertinencia del estudio al permitir observar dos modelos jurídicos con puntos de contacto y diferencias significativas. Mientras Colombia ha desarrollado el principio de planeación principalmente desde la contratación pública y la jurisprudencia administrativa, México lo conecta explícitamente con la planeación democrática del desarrollo, la rectoría estatal de la economía y la vivienda adecuada. La comparación permite identificar aprendizajes útiles para mejorar la estructuración de proyectos habitacionales y para comprender la planeación como una capacidad estatal orientada a producir valor social.

CAPÍTULO I. Fundamento normativo, doctrinal y jurisprudencial del principio de planeación en proyectos de vivienda social.

Amaya Rodríguez (2016) y Restrepo y Betancur (2020) explican y permiten entender que el principio de planeación en la contratación pública como el deber jurídico y técnico de anticipar, estructurar y ordenar racionalmente las decisiones que preceden y acompañan el proceso contractual, con base en información suficiente, diagnósticos verificables y una estimación realista de recursos, riesgos y tiempos. En esa medida, no constituye un simple requisito formal previo al contrato, sino una condición material para que la actividad administrativa responda de forma eficaz, económica y jurídicamente válida a las necesidades colectivas. Igualmente, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, a través de su magistrado Santofimio, en sentencia 180808 (2011), ha indicado que el deber de planeación tiene por fin asegurar que todo proyecto que se vaya a

ejecutar esté precedido siempre de estudios previos de orden técnico, financiero y jurídico que permitan determinar su viabilidad, conveniencia y adecuación a los fines estatales.

Para los proyectos de vivienda social en lo que se refiere a la contratación el principio de planeación tiene una intensidad especial, Esto obedece simplemente a que este tipo de contratación como tal no se dirige simplemente a la adquisición de bienes o a la ejecución de una simple obra, sino a la satisfacción de una finalidad constitucional y con un enfoque social estrechamente vinculada con el bienestar general de los beneficiarios, la mejoría de la igualdad y la realización progresiva del derecho constitucional a la vivienda digna.

El principio de planeación no se agota simplemente en la preparación de documentos previos, sino que exige siempre se mantengan los componentes técnicos, jurídicos, financieros, territoriales y sociales presentes de forma continua, tales como la disponibilidad del suelo en la cual se tiene que desarrollar, velar por la suficiencia de servicios públicos, la obtención de licencias de desarrollo, la focalización de beneficiarios a los cuales se les desarrollara el proyecto, la viabilidad presupuestal que se tiene para su ejecución y la sostenibilidad del proyecto a lo largo de su continuidad (Santofimio, 2017; Expósito Vélez, 2021).

En Colombia, el principio de planeación no surge de una cláusula o artículo único en la Ley 80 de 1993. Más bien, se desprende de una interpretación conjunta de la Constitución, la ley y la jurisprudencia, que orientan este principio. La función administrativa, que sirve a los intereses generales, se fundamenta en principios como eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, reflejados en el artículo 3 de la Ley 1437 y en la Ley 80. Además, los artículos 339 y 341 de la Constitución Política estructuran completamente el sistema de planificación estatal, que se materializa en el Plan Nacional de Desarrollo. En materia de vivienda, el artículo 51 de la Constitución garantiza el derecho a una vivienda digna y ordena al Estado establecer las condiciones necesarias, a menudo mediante políticas nacionales. Los artículos 311 y 313 atribuyen a los municipios las competencias relacionadas con el ordenamiento territorial y el uso del suelo en estos sectores. Además, Aponte Díaz (2014) y Flechas et al. (2019) advierten que, en el marco legal colombiano, la planeación no se debe confundir simplemente con la existencia de un plan ni reducirse a la fase precontractual, sino que debe entenderse como un sistema dinámico que sirve al contrato y a sus fines estatales.

En esa línea, el Estatuto General de Contratación exige que la entidad estatal adelante unos requisitos tales como estudios, diseños, proyectos, pliegos y análisis suficientes antes de que se surta la contratación. Esta obligación fue contemplada por la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 1082 de 2015, que consolidó la exigencia de estudios y documentos previos como parte integral y verificable del proceso contractual.

Para México, el principio de planeación cuenta con un fundamento constitucional más explícito. Los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vinculan la rectoría del desarrollo nacional con un sistema de planeación democrática al que deben sujetarse los programas de la Administración Pública. Igualmente a ello se le añade el artículo 134, que exige a la administración un manejo eficiente, eficaz, económico, transparente y honrado de los recursos públicos; por esto, el artículo 4 reconoce el derecho de toda persona a una vivienda adecuada y digna, como la forma en la cual se sostienen las políticas de proyectos de vivienda. En este modo, la planeación aparece como una estructura formal de conducción estatal encaminada a como una exigencia de racionalidad del gasto público.

A esto, la ley de vivienda desarrolla que el mandato del artículo 4 constitucional organiza la política habitacional como una política pública orientada al acceso efectivo a la vivienda digna. A través de la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, las cuales refuerzan el vínculo entre vivienda, territorio y planeación urbana, mientras que, por otra parte, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas incorpora, desde sus propios diseños, el ciclo de planeación, programación y presupuestación como requisito previo de la obra pública. igualmente, la ley de la Economía Social y Solidaria permite vincular la vivienda social con la participación del sector social de la economía.

Aunque en conexidad, la comparación entre Colombia y México permite advertir un mismo núcleo: para ambos países el principio planeación supera la categoría de trámite previo o formalidad principal del contrato y se convierte en el puente que enlaza el desarrollo de una buena administración de los recursos públicos con la garantía efectiva de derechos sociales para los beneficiarios finales.

Desde la economía social, el principio de planeación en proyectos de vivienda social no se le debe valorar únicamente por la revisión formal del expediente contractual, sino también por su capacidad de ordenar los recursos públicos, privados y sociales, hacia resultados socialmente válidos, útiles, inclusivos y sostenibles.

Para Restrepo y Betancur (2020) y Amaya Rodríguez (2016) destacan que el principio de planeación no se satisface con la sola existencia formal de un documento previo ni con la incorporación mecánica de exigencias normativas dentro del expediente contractual, para lo cual su verdadero alcance se verá en la capacidad de la administración, simplemente identificar de forma directa y sin rodeos la necesidad pública que se pretenda atender frente a la problemática y traducirla simple en una solución viablemente técnica, jurídicamente a la necesidad y financieramente sostenible, ordenar de forma consecuente todas las actuaciones de la administración sin que se necesitan para que el contrato alcance los fines que justifican su celebración.

Desde la posición en que la planeación comprende que como mínimo la determinación clara de la necesidad a satisfacer, la identificación de la población destinataria, la verificación de la competencia de la entidad, la evaluación de alternativas para atender el problema público, la definición del objeto contractual, la estimación realista de costos, previsión de riesgos y la verificación de las condiciones territoriales, jurídicas y presupuestales del proyecto. En vivienda social estos elementos deben complementarse con la disponibilidad y aptitud del suelo, la articulación con los instrumentos de ordenamiento territorial, la suficiencia de redes de acueducto, alcantarillado, energía y vías de acceso, la viabilidad de licencias urbanísticas y de construcción, y la certeza sobre los mecanismos de financiación y subsidio como lo establece (Castillo, 2018).

El principio de planeación tampoco puede entenderse como un deber restringido a la etapa precontractual aunque si bien en esa fase se concentran los estudios previos, los diseños, los análisis de mercado y las verificaciones básicas de viabilidad, la planeación que se proyecta para toda la fase contractual.

Una planeación exige coherencia entre lo diagnosticado al inicio, lo ejecutado y durante toda la fase, un seguimiento constante a los supuestos técnicos y financieros del

proyecto da capacidad de reacción institucional frente a riesgos previsibles que puedan surgir.

De ahí que una planeación deficiente o no complementada, se evidencie únicamente cuando faltan estudios previos, sino también cuando estos existen solo en apariencia, resultan insuficientes o no guardan correspondencia con las condiciones reales de ejecución (Aponte Díaz, 2014).

En proyectos de vivienda social, esta visión dinámica se intensifica porque la desconexión entre planificación y ejecución suele producir efectos acumulativos. Por ello, un diagnóstico incompleto del suelo puede retrasar el urbanismo, la falta de coordinación con las empresas de servicios públicos puede impedir la habitabilidad eficaz de las viviendas, una identificación inadecuada de beneficiarios puede distorsionar la función social del proyecto, y una programación presupuestaria deficiente puede derivar en obras inconclusas o en la imposibilidad de cerrar financieramente estos proyectos. La planificación no solo protege la legalidad del contrato, sino que también garantiza la materialización de la política habitacional (Ospina, 2021). Asimismo, es importante aclarar qué no es el principio de planificación: no es una formalidad vacía destinada solamente a blindar a la administración frente a posibles cuestionamientos de control, no es un instrumento para transferir al contratista todas las cargas por la insuficiencia estatal en estructurar el proyecto, no es una excusa para exagerar la documentación sin mejorar la calidad de las decisiones públicas, ni puede interpretarse como una facultad discrecional de la entidad que cumple simplemente por conveniencia política. Por el contrario, la planificación es una obligación jurídica objetiva, verificable y controlable, cuyo incumplimiento afecta la validez, eficacia y legitimidad del proceso contractual.

La planeación, la eficiencia administrativa, y la celeridad mantienen relación estrecha en el ámbito de la contratación pública, pues la segunda depende en buena medida de la calidad de la primera. Santofimio (2017), Restrepo & Betancur (2020) indican que la eficiencia no puede reducirse a la simple ejecución formal del gasto ni a la celebración oportuna de contratos, sino que exige que la actividad estatal produzca resultados útiles, razonables y socialmente valiosos con el mejor aprovechamiento posible de los recursos

disponibles. Es importante tener esta lógica: la planeación actúa como presupuesto de eficiencia.

Para proyectos de vivienda social, la eficiencia no puede medirse exclusivamente por la cantidad de contratos celebrados o por el nivel de ejecución presupuestal reportado, sino que puede mostrar avances financieros importantes y resultar ineficiente si las viviendas no pueden ser entregadas, si no cuentan con servicios públicos, si los beneficiarios no fueron correctamente focalizados o si la solución habitacional ofrecida no es jurídicamente viable ni materialmente habitable. La eficiencia administrativa debe leerse en clave sustancial: la actuación estatal solo es eficiente cuando los recursos públicos se pueden entender en soluciones reales y sostenibles para la población destinataria, como lo menciona (Flechas et al., 2019).

Una planeación no efectuada de manera coherente afecta directamente esa eficiencia mas aun cuando la administración desconoce las condiciones prediales del proyecto dentro de los estudios previos, no coordina la disponibilidad de servicios públicos, no verifica con suficiencia la aptitud del suelo, no asegura el cierre financiero o subestima los tiempos reales de ejecución, la contratación termina absorbiendo costos adicionales, multiplicando trámites correctivos y generando retrasos que pudieron haberse evitado. en lugar de ordenar la acción pública el contrato se convierte en un escenario de reacción permanente frente a problemas que debieron identificarse desde el inicio (Aponte Díaz, 2014; Castillo, 2018).

La relación entre planeación y eficiencia administrativa no se puede entender aislada del derecho a la vivienda digna en Colombia, como lo vemos en el artículo 51 constitucional colombiano se ordena al Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo ese derecho mientras que para México, en su artículo 4 constitucional reconoce no solo derecho a una vivienda, el derecho a una vivienda adecuada sustentado en su artículo 134 mediante el cual vincula la gestión de recursos con la eficiencia y la honradez, si lo revisamos desde otro ángulo, la planeación contractual y extracontractual es inseparable del contenido material del derecho, porque es en la estructuración del proyecto donde se define si la solución habitacional tendrá soporte urbano, redes básicas, localización apta y condiciones razonables de tiempo y costo.

Un enfoque de la economía social, demuestra que esta articulación adquiere todavía más relevancia teniendo la eficiencia administrativa la cual no debe valorarse solo en términos de costos bajos o en el tiempo de la ejecución contractual, sino igualmente por la capacidad que tenga el Estado para guiar de una buen camino los recursos públicos hacia resultados inclusivos, equitativos y socialmente útiles.

La economía social nos obliga a comprender que la eficiencia como producción de bienestar colectivo y a leer la planeación como una herramienta de organización racional del esfuerzo público y social para garantizar derechos y fortalecer la cohesión territorial.

El camino normativo, doctrinal y jurisprudencial que desarrollamos en este capítulo permite afirmar que el principio de planeación constituye un presupuesto estructural y principal para la contratación de proyectos de vivienda social en Colombia como en México.

En ambos ordenamientos estudiados, la planeación aparece estrechamente conexa a la buena administración, al uso racional de los recursos públicos y a la obligación estatal de orientar su actuación hacia la satisfacción de fines constitucionalmente legítimos.

La diferencia principal entre ambos Estados se establece en la técnica de construcción del principio de la forma en la que se desarrolla. La planeación para la República de Colombia se consolida a partir de una interpretación sistemática de la Constitución, el Estatuto General de Contratación y la línea jurisprudencial del Consejo de Estado. En México por el contrario a Colombia, cuenta con un argumento constitucional más directo, visible en la rectoría del desarrollo nacional, en el sistema de planeación democrática y en el mandato de administrar los recursos públicos con eficiencia, eficacia económica, transparencia y honradez.

No obstante en ambos sistemas el resultado es semejante mientras cumplan con el fin de llegar a los beneficiarios, el Estado está obligado a prever, estructurar y justificar sus decisiones antes de contratar.

CAPÍTULO II. Régimen jurídico e institucional de los proyectos de vivienda social en Colombia y México.

Centrándonos en Colombia, la vivienda social se ejecuta con una configuración como una política pública de contenido social, territorial y económico, orientada a garantizar de manera progresiva el derecho a la vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política Colombiana. Respaldado en la Ley 388 de 1997 la política de vivienda dentro del ordenamiento del territorio y con la función social y ecológica de la propiedad de modo que la vivienda social se encuentra vinculada a la definición de usos del suelo y subsuelos en la localización de áreas de expansión, los tratamientos urbanísticos las gestiones públicas y la gestión del riesgo.

La Ley 1537 de 2012 tiene un lugar central al facilitar, agrupar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda de vivienda de interés social. Esta norma fortaleció la concurrencia entre Nación, entes públicos y entidades territoriales, introdujo mecanismos para la gestión y habilitación del suelo y promovió instrumentos para la financiación de proyectos VIS y VIP.

A ello se suma el Decreto 1077 de 2015, que compila la reglamentación del sector Vivienda, Ciudad y Territorio y desarrolla, entre otros aspectos, las modalidades de subsidio familiar de vivienda y los conceptos de VIS y VIP.

La distribución de competencias sigue una lógica descentralizada. En el nivel nacional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio define lineamientos, gestiona subsidios familiares y participa en la estructuración de políticas y programas. En el nivel territorial, los municipios ostentan la competencia de ordenar su territorio mediante los Planes de Ordenamiento Territorial, que determinan la disponibilidad de suelo urbanizable y las condiciones para el desarrollo de proyectos habitacionales. De igual forma, la disponibilidad de servicios públicos y el licenciamiento urbanístico constituyen requisitos sine qua non para la planeación de cualquier proyecto VIS.

Una mirada institucional demuestra que la vivienda social en Colombia se desarrolla dentro de una arquitectura que intervienen la Nación, las entidades territoriales, los fondos de vivienda, los patrimonios autónomos, los oferentes de proyectos en determinados casos,

entidades financieras como las cajas de compensación y operadores urbanos los actores confirman que la planeación es una exigencia reforzada: cuanto más compleja sea la red institucional que sostiene el proyecto, mayor debe ser la claridad sobre competencias, recursos, cronogramas y responsabilidades.

En México, la vivienda social también se configura como un asunto de interés público que trasciende la mera dimensión inmobiliaria. Basados en el artículo 4 de su Constitución se reconoce el derecho de toda persona a disfrutar de vivienda adecuada. A partir de este mandato, la vivienda se integra en un sistema más amplio de planeación del desarrollo rectoría estatal de la economía, organización territorial y administración eficiente del gasto público.

La ley de Vivienda en México constituye la norma marco en esta materia con un objeto consistente en establecer y regular la política nacional, los programas, instrumentos y apoyos necesarios para que la población pueda acceder a una vivienda adecuada, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano vincula la vivienda con la planeación del territorio y obliga a que las políticas públicas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial respondan a principios de equidad, sustentabilidad, inclusión, productividad y resiliencia, en el plano de la contratación pública, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas resulta decisiva, pues incorpora desde su propia estructura la necesidad de programación, presupuestación y planeación previa de la obra pública a ello se suma la Ley de la Economía Social y Solidaria, que desarrolla el sector social de la economía previsto en la Constitución mexicana y permite incorporar una lectura más amplia del fenómeno habitacional, al reconocer la participación de formas asociativas, cooperativas, comunitarias y solidarias de organización económica.

El marco institucional mexicano se estructura a partir de un modelo concurrente. En el nivel federal, dependencias como la SEDATU coordinan la política nacional, mientras organismos como INFONAVIT y FOVISSSTE han desempeñado históricamente un papel determinante en la financiación de la vivienda. En el ámbito local, los municipios ejercen competencias decisivas en servicios públicos, desarrollo urbano, uso del suelo y permisos de construcción. Un rasgo distintivo del caso mexicano es la relevancia de la propiedad social del suelo, especialmente ejidal y comunal, lo que hace que la planeación de ciertos proyectos

habitacionales exija complejos procesos de incorporación o regularización de suelo para uso urbano.

Colombia como México, el régimen jurídico de la vivienda social muestra que la planeación de estos proyectos depende de la capacidad de articulación entre distintos niveles de gobierno y entre diversas entidades con competencias concurrentes exige decisiones relacionadas con suelo, urbanismo,

servicios públicos, focalización, subsidios, licenciamiento, contratación, seguimiento y entrega. Esa pluralidad de componentes impide que la planeación recaiga exclusivamente en la entidad contratante y obliga a comprender el proyecto como una construcción institucional más difícil de llevar.

Al contrastar ambas formas de visualizar el principio, este observa que la financiación es el motor que impulsa pero el suelo suele ser el principal embotellamiento de este mismo Colombia, la concurrencia de subsidios tanto nacionales como municipales, aportes territoriales y mecanismos de gestión del suelo exige una planeación muy cuidadosa del cierre financiero ya que de este inicia la base sin un buen suelo o un suelo en falta tradición o sin forma de legalizar termina cayendo todo el proyecto

México se añade a la complejidad derivada de la propiedad social y de la coordinación entre autoridades urbanas y agrarias que no se pueden regular en algunos lugares distantes a un más si se divorcia de la planeación territorial, a el derecho a la vivienda solo se materializa cuando la disponibilidad de recursos financieros se sincroniza con la realidad técnica y predial del municipio o del territorio.

Una mirada a la economía social, ambos países tienen el reto de que la planeación no quede capturada por la sola lógica del mercado inmobiliario si no que exige que los municipios y entidades públicas no actúen únicamente como tramitadores de licencias o como ordenadores del gastos obligatoriamente como gestores del hábitat para esto, la calidad del régimen jurídico de la vivienda social debe medirse por su capacidad de convertir derecho, presupuesto y territorio en resultados habitacionales socialmente útiles.

CAPÍTULO III. Aplicación práctica del principio de planeación en proyectos de vivienda social.

Castillo (2018) y Ospina Ortiz (2021) explican que la aplicación práctica del principio de planeación no debe entenderse como el simple cumplimiento de un listado administrativo, sino como un proceso continuo de gestión de certidumbre. En proyectos de vivienda social, la planeación se materializa en la estructuración de estudios y documentos previos que sirven de hoja de ruta para evitar la parálisis del proyecto. Esta etapa define la viabilidad del negocio estatal a través de la articulación de componentes técnicos, financieros, jurídicos y territoriales antes de que el Estado se obligue contractualmente.

El proceso precontractual es el momento de mayor exigencia del principio siendo este donde la administración tiene que transformar una necesidad social la cual observamos como el déficit habitacional en un objeto contractual definido y necesario frente a las necesidades que se tienen

Cuando un contrato entra con un objeto mal definido, es el primer paso hacia el fracaso del proyecto, los estudios previos no son meros anexos incensarios dentro del registro constituyen el soporte de la voluntad estatal y el punto de inicio para determinar qué se va a construir, cómo se va a sostener y a quién va dirigida la solución habitacional (Castillo, 2018; Santofimio, 2017).

Igualmente se tiene que exigir que la entidad que estructure estudios básicos, ingeniería de detalle con un análisis geotécnicos, diseños urbanísticos y evaluaciones de factibilidad acordes con las condiciones específicas del proyecto, el uso de diseños tipo desvinculados de la realidad topográfica o geológica del terreno suele derivar en sobrecostos, rediseños y ampliación de plazos y la planeación robusta exige estudios de suelos, caracterización técnica suficiente y evaluación previa de restricciones materiales que puedan alterar la ejecución (Flechas et al., 2019).

Frente a los servicios públicos que son para ambos países la entrada a una vivienda digna y a una vivienda adecuada, la falla de planeación no está en la construcción misma, sino en la ausencia de disponibilidad o conexión real de acueducto, alcantarillado, energía y vías de acceso que en muchos de estos es limitada, la práctica obliga a obtener y verificar

desde antes de la licitación la viabilidad inmediata de esos servicios en el terreno a construir si no es así, la obra no puede avanzar formalmente y, sin embargo, resultar materialmente inhabitable a la hora de la entrega final.(Ospina, 2021).

También debe incluirse el licenciamiento urbanístico y constructivo. En ambos países, planear supone haber gestionado, o al menos estructurado con alto nivel de certeza, las licencias y permisos exigidos por la normativa local. Contratar sin haber despejado razonablemente ese componente traslada al contrato una contingencia que debió ser asumida por la administración en la fase de estructuración.

Uno de los mayores obstáculos para la vivienda social es la inseguridad jurídica del suelo. Por ello, la planeación efectiva implica que el Estado entregue el terreno saneado o, al menos, con condiciones de certidumbre suficientes. Esto incluye el estudio de títulos, la verificación de la tradición, el saneamiento de gravámenes y la coincidencia entre la realidad física del terreno y la información registral o topográfica. Sin esta base, la ejecución contractual queda expuesta a conflictos de tenencia, reclamaciones de terceros o a la imposibilidad de escriturar posteriormente a los beneficiarios (Castillo, 2018).

Entender de manera inmediata que no puede detenerse en la etapa constructiva o en la simple entrega física de las unidades habitacional se debe anticipar rigurosamente la viabilidad jurídica y administrativa del proyecto bajo el régimen de propiedad horizontal (como lo regula la Ley 675 de 2001 en Colombia) una planeación deficiente que no aclare desde la titularidad y destinación de las áreas comunes que dejan en el limbo la administración de las zonas de parqueo sobre lotes que puedan involucrar bienes de fondos de vivienda municipal frente a los desarrollados por el constructor condena a la futura copropiedad a conflictos crónicos que tendrán que asumir de manera constante. Determinar por completo estas zonas comunes garantiza que la entrega de las viviendas esté respaldada por una reglamentación de propiedad horizontal y que se cuente con la delimitación predial que permita una convivencia sostenible y pacífica para las personas que habiten estos proyectos.

Buscar de manera adecuada y técnicamente la identificación, valoración y asignación de riesgos con muchas herramientas formales como las matrices de riesgos contractuales las cuales nos demuestran que no es posible planear sin reconocer variables previsibles y

necesarias, como lo son la fluctuación del precio de materiales de construcción (como el acero, el concreto o materias primas que se tengan), revisar los tiempos en los cuales las empresas de servicios públicos determinan la viabilidad de conexión, variaciones normativas (cambios de gobierno) o eventos de fuerza mayor que puedan ser fluctuantes.

Se debe exigir que cada riesgo sea asignado a la parte que tenga mayor capacidad para mitigarlo ya que esta carga dentro de la estructuración financiera debe apoyarse en instrumentos como los patrimonios autónomos o esquemas fiduciarios que blinden los recursos del proyecto, los subsidios de los beneficiarios para así evitar trasladar las contingencias financieras indebidamente al contratista o peor aún a las familias destinatarias de la obra que son el eje del proyecto (Expósito Vélez, 2021).

Por último se tiene que tener en cuenta, la calidad refleja en el presupuesto oficial (APU) y en los cronogramas de ejecución que se logren demostrar, un presupuesto desfasado de la realidad del mercado que no se logre soportar, conduce a licitaciones desiertas, materiales de baja calidad utilizadas por los contratistas o solicitudes permanentes de adición que incrementen el valor de un proyecto, mientras que un cronograma construido sobre supuestos políticos y no técnicos desemboca en prórrogas y suspensiones que son la forma más fácil en que la administración olvida problemáticas de la sociedad.

Entender que es un deber de protección al beneficiario, porque garantiza que el subsidio o recurso estatal se convierta efectivamente en un techo seguro, en el tiempo prometido y con calidad técnica adecuada (Ospina, 2021; Castillo, 2018).

Aunque parezca contrario no puede ser evaluada únicamente por la calidad técnica del expediente o por el nivel de cumplimiento procedimental de la entidad contratante se tiene que ser también por su capacidad de ordenar recursos, instituciones y decisiones hacia resultados socialmente valiosos, inclusivos y sostenibles, una visión más amplia del proyecto no como una simple obra de construcción sin alma en papel sino como una intervención pública orientada a satisfacer una necesidad colectiva de alto impacto humano y territorial que llegue a cumplir con las caracterizas que requiere la sociedad.

Entendido lo anterior no solo basta con qué se va a construir, sino para quién, dónde, en qué condiciones y con qué efectos sobre la necesidad habitacional, esta puede ser jurídicamente impecable y sin embargo, resultar socialmente deficiente si reproduce división

y se ubica en entornos sin servicios, desconoce la estructura social del territorio o se limita a cumplir metas cuantitativas sin garantizar habitabilidad real, esta economía social obliga a desplazar el centro del análisis desde la sola legalidad del contrato hacia la utilidad social del resultado.

CAPÍTULO IV. Análisis comparado Colombia–México desde el enfoque de la economía social

Una primera convergencia entre Colombia y México radica en que ambos ordenamientos vinculan la planeación con la satisfacción de fines constitucionales y con la garantía de derechos sociales. En ninguno de los dos países la vivienda social se presenta como una simple actividad de fomento económico o como una operación de mercado aislada; por el contrario, se la concibe como parte de la obligación estatal de intervenir para reducir déficits habitacionales, ordenar el territorio y promover condiciones materiales mínimas de bienestar.

Una segunda convergencia consiste en la estrecha relación entre vivienda social y ordenamiento territorial, Colombia como en México, la viabilidad de los proyectos habitacionales depende de su articulación con el régimen del suelo, la localización urbana, la disponibilidad de servicios públicos y las competencias municipales o territoriales en materia de desarrollo urbano. Esto significa que la planeación en proyectos de vivienda social no puede limitarse a la estimación de costos ni a la elaboración de estudios previos de contratación, sino que debe integrar información territorial, urbanística y poblacional.

Una tercera convergencia dentro de esta comparación se relaciona con la exigencia de racionalidad en el gasto público para Colombia esta exigencia se expresa en los rubros públicos a través del principio de economía y de la necesidad que la contratación esté precedida de estudios técnicos, financieros y jurídicos suficientes para que con estas cantidades se pueda finalizar, por otro lado en México el artículo 134 constitucional impone la administración eficiente, eficaz, económica, transparente y honrada de los recursos públicos este tipo de lenguaje normativo es distinto y el resultado práctico es semejante a un punto en que el Estado no puede comprometer recursos en proyectos de vivienda social sin haber verificado previamente su factibilidad material y su sostenibilidad financiera.

La principal diferencia entre ambos ordenamientos radica en que el apoyo normativo del principio de planeación.

En Colombia, su desarrollo operativo se ha consolidado sobre todo a partir del derecho de la contratación estatal y de la jurisprudencia de lo contencioso administrativa, mientras que para México la planeación se encuentra anclada desde la propia Constitución con el sistema de desarrollo nacional y en la programación estatal, de modo que el análisis jurídico se proyecta más ampliamente sobre la política pública y la coordinación de competencias que mantiene.

Una segunda diferencia más marcada se relaciona de alguna manera con la forma en que cada sistema de necesidad incorpora las dimensiones social de la economía en el estudio de la vivienda. De alguna forma en Colombia aunque la vivienda social cumple una clara función redistributiva y se orienta a grupos de menores ingresos, el discurso jurídico ha estado más centrado en la contratación pública, política de subsidios y para gestión del suelo que en una formulación fugaz desde la economía social que cumpla con un fin social necesario, México sin tener la existencia de una base constitucional y legal más visible del sector social de la economía se permite una conexión más directa entre política habitacional, con desarrollo social y una participación de formas asociativas, comunitarias o solidarias en el bienestar general .

De una forma en la práctica se refleja como concebir los suelos y la provisión del hábitat cumpliendo la política y la necesidad, de alguna forma en Colombia se ha tendido a un modelo de mercado para estas viviendas de manera asistida, apoyado en subsidios nacionales y con la actuación de oferentes privados, que logran que se aprueben de manera eficiente las necesidades, mientras que por otro lado México demostrado que la relevancia de la producción social del hábitat y de la propiedad social del suelo es la condición necesaria para cumplir con las condiciones, un punto importante es el fenómeno de viviendas abonas en el los desarrollos desconectadas o poco funcionales que a ambos Estados suman en patologías distintas, la economía social permite advertir que la planeación no puede reducirse al cumplimiento del procedimiento, sino que debe medirse por su capacidad de evitar exclusión, segregación y deterioro del hábitat.

El comparativo de ambos países demuestra que todo se lleva a un conjunto entre derecho, territorio y bienestar colectivo. Une derecho y territorio porque obliga a que la norma contractual dialogue con las condiciones físicas, urbanas y sociales del espacio donde el proyecto se ejecutará. Une derecho y economía porque exige racionalidad en el uso de recursos escasos y obliga a confrontar la viabilidad real de las decisiones públicas. Une derecho y bienestar colectivo porque condiciona la posibilidad de transformar el marco jurídico de la vivienda social en resultados tangibles para la población, así, planear bien no significa solo prevenir nulidades o reducir riesgos de responsabilidad; significa crear las condiciones para que la vivienda social cumpla su propósito redistributivo, territorial y humano. Esa es la razón por la cual la economía social ofrece una perspectiva adecuada para cerrar la comparación: porque recuerda que el centro del problema no está solo en el expediente ni en la obra, sino en el bienestar de quienes dependen de la capacidad del Estado para actuar con previsión, coordinación y sentido social.

La comparación desarrollada puede sintetizarse en la siguiente tabla, en la cual se identifican las principales convergencias y diferencias entre Colombia y México respecto del principio de planeación en proyectos de vivienda social

Tabla 1

Comparación del principio de planeación en la política de vivienda social en Colombia y México

Criterio de comparación	Colombia	México	Tipo de relación (convergencia / diferencia)
Finalidad de la vivienda social	La vivienda social se concibe como un instrumento de intervención estatal orientado a reducir el déficit habitacional, ordenar el territorio y	La política de vivienda se orienta igualmente a la realización de derechos sociales reconocidos constitucionalmente y	Convergencia: En ambos ordenamientos la vivienda social se vincula con fines constitucionales y con la garantía de bienestar colectivo.

garantizar se integra dentro de condiciones mínimas las estrategias de de bienestar para la desarrollo social. población.

Relación con el ordenamiento territorial

Los proyectos de vivienda social deben articularse con el régimen del suelo, la planificación urbana, la disponibilidad de servicios públicos y la actuación de las entidades territoriales.

La política habitacional se integra con los instrumentos de planificación urbana y territorial mediante la coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales.

Convergencia: En ambos países la viabilidad de los proyectos depende de su articulación con la planificación urbana y territorial.

Racionalidad en el gasto público

Se expresa a través del principio de economía y de la obligación de realizar estudios técnicos, financieros y jurídicos previos en los procesos de contratación estatal.

El artículo 134 constitucional establece que los recursos públicos deben administrarse con criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Convergencia: Ambos sistemas exigen el uso racional de recursos públicos y la verificación previa de la viabilidad financiera de los proyectos.

Base normativa del principio de planeación	Su desarrollo operativo se ha consolidado principalmente a partir del régimen de contratación estatal y de la jurisprudencia contencioso-administrativa.	La planeación se encuentra expresamente consagrada en la Constitución dentro del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo.	Diferencia: En Colombia el principio se desarrolla principalmente en el derecho de la contratación pública; en México tiene un anclaje constitucional más directo.
Enfoque sobre la economía social	El discurso jurídico se ha centrado en la contratación pública, los subsidios estatales y la gestión del suelo, con menor desarrollo explícito desde la economía social.	El ordenamiento reconoce de manera más visible el sector social de la economía, lo que facilita la participación comunitaria en la política habitacional.	Diferencia: México incorpora con mayor claridad la dimensión de economía social en la política de vivienda.
Modelo de provisión de vivienda	Predomina un modelo de mercado asistido, basado en subsidios estatales y en la participación de desarrolladores privados.	Se reconoce con mayor claridad la producción social del hábitat y la relevancia de la propiedad social del suelo.	Diferencia: Los modelos de provisión de vivienda responden a enfoques institucionales distintos.
Problemas o patologías principales	Se observa una tendencia a la perifерización de la vivienda social, que ubica los proyectos en zonas alejadas de	Se presenta el fenómeno de viviendas abandonadas en desarrollos habitacionales	Diferencia: Ambos países enfrentan problemáticas urbanas distintas derivadas de sus modelos de provisión de vivienda.

centros de empleo y desconectados o poco
servicios. funcionales.

Consecuencias de la deficiente planeación	Puede generar nulidad de procesos contractuales, responsabilidad patrimonial del Estado, sobrecostos y retrasos en la ejecución de proyectos habitacionales.	Produce ineficiencia en el uso de recursos públicos y limita la efectividad de las políticas habitacionales orientadas al bienestar social.	Convergencia: En ambos casos la planeación deficiente compromete la eficacia de la política pública y el cumplimiento de los fines sociales de la vivienda.
--	--	---	---

Nota: La tabla sintetiza los principales elementos del análisis comparativo entre Colombia y México respecto del principio de planeación en la política de vivienda social. Permite identificar de forma resumida las convergencias y diferencias en su fundamento normativo, enfoque institucional y modelo de provisión de vivienda.

CAPÍTULO V. Efectos de la deficiente planeación en proyectos de vivienda social.

La omisión o el cumplimiento defectuoso del principio de planeación no constituye una mera irregularidad formal; representa una ruptura de la legalidad administrativa que desencadena afectaciones jurídicas, patrimoniales y sociales.

Así como la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la ausencia de estudios previos serios puede comprometer la legalidad del proceso por su naturaleza y abrir discusiones de nulidad, nulidad contractual, responsabilidad y control sobre la validez del negocio jurídico que se está produciendo la falta de previsión adecuada puede generar responsabilidad patrimonial para la administración cuando las omisiones estatales provocan

mayores costos, prolongaciones injustificadas o daños antijurídicos al contratista o a terceros (Amaya Rodríguez, 2016; Aponte Díaz, 2014)

los pronunciamientos del Consejo de Estado (como el Expediente 28244 de 2013), ha reiterado que iniciar procesos de selección como suscribir contratos de obra sin tener la titularidad de los predios, gestionado las licencias urbanísticas, la viabilidad técnica de conexión de servicios públicos, constituye una vulneración al principio de planeación, este tipo de casos los tribunales han reconocido la suspensión de la obra por causas imputables a la falta de previsión estatal genera un desequilibrio económico del contrato, obligando a la administración a indemnizar al contratista por los sobrecostos derivados de la mayor permanencia en obra, el lucro cesante y la inmovilización de equipos, desviando así los recursos públicos de su fin social.

Desde la parte del ejecutor privado una deficiente planeación estatal puede generar un efecto dominó sobre la cadena de suministro y la operatividad del contrato, los cronogramas sufren alteraciones graves por imprevistos administrativos o falta de viabilidad predial, el contratista se enfrenta a la inmovilización de equipos y un incremento de costos indirectos, que no tiene la capacidad de asumir; la urgencia o el desorden por recuperar el tiempo perdido tras suspensiones prolongadas que no estén asociadas al ejecutor, se refiere en contingencias técnicas complejas como lo son la necesidad de tramitar reclamaciones formales ante proveedores por la entrega de insumos defectuosos o en algunos casos vaciados de concreto de baja resistencia que no cumplen con las estrictas especificaciones estructurales, paralizando aún más el avance físico de la obra y comprometiendo la calidad técnica del Proyecto

Asimismo, la ineficiencia administrativa transmuta un problema de estructuración pública en un desgaste civil y comercial entre particulares, ya que en la entrega material de los proyectos de vivienda, crea altos niveles de inseguridad en los beneficiarios que necesitan de este, estos mismos ante la parálisis de las obras, a menudo incurren en el incumplimiento de sus propios compromisos financieros o de las obligaciones pactadas en las promesas de compraventa, razón que obliga a las empresas constructoras a desviar sus esfuerzos técnicos hacia la gestión de carteras en mora y la elaboración de requerimientos prejurídico frente a

sus posibles clientes por los incumplimientos contractuales, rompiendo por completo la confianza comercial y desvirtuando el propósito de estabilidad social y económica que persigue el proyecto.

En proyectos de vivienda social una de las consecuencias económicas son igualmente severas y afectan los bolsillos del ejecutor, los errores de estructuración suelen trasladarse a la ejecución mediante adiciones presupuestales no definidas, prórrogas no contempladas, rediseños, reformulación de metas establecidas y negociación de cronogramas nuevos, estas situaciones incrementa el costo real del proyecto y debilita la racionalidad del gasto público, pues recursos que estaban destinados a producir una solución a la vivienda terminan absorbidos por la corrección de errores previsibles derivados de una mala planeación no solo encarecerá el contrato sino que también desviara el presupuesto de su finalidad social originaria para llevarla a otro fin.(Ospina, 2021; Flechas et al., 2019).

Algo que muchas de las veces no se nota es que cada vez que un proyecto habitacional se suspende, se encarece, se reformula o queda inconcluso por causas que pudieron anticiparse, se desgasta la credibilidad de la administración ante los contratistas, órganos de control y ciudadanía aunque no de manera directa se genera congestión administrativa, porque las entidades deben concentrar esfuerzos en corregir errores de estructuración, responder reclamaciones, justificar adiciones, atender observaciones y reprogramar cronogramas para los municipios de menor capacidad administrativa, el impacto es todavía más severo, ya que debido a su baja capacidad el control y corrección llega a demorar hasta el doble. (Restrepo & Betancur, 2020).

Por lo general, los efectos más graves recaen sobre las personas y comunidades destinatarias de la política pública, los retrasos prolongados, las suspensiones de obras, viviendas sin servicios públicos, urbanismos inconclusos, cambios en criterios de elegibilidad o simple imposibilidad de culminar el proyecto producen una consecuencia común: la frustración de expectativas legítimas construidas alrededor de la promesa estatal de acceso a vivienda digna. el contrato puede seguir existiendo formalmente, pero deja de operar como vehículo de transformación social y se convierte en una estructura jurídica desvinculada de su propósito material.

El contrato estatal en los proyectos de vivienda, se justifica plenamente si mantiene una relación funcional con la finalidad pública que motivó su celebración esta finalidad no es otra que contribuir a la reducción de la carencia de disponibilidad habitacional y a la realización progresiva del derecho real a la vivienda, muchas de las veces cuando la planeación es insuficiente, este vínculo se fracciona por completo y el contrato sigue existiendo formalmente e incluso puede tener ejecución parcial, pero deja de operar como vehículo de transformación social, es aquí cuando probablemente, la consecuencia más profunda de la mala planeación queda expuesta por completo ya queda vacía al contrato de lo público.

Con una evaluación más certera y centrada la planeación no debe detenerse en la legalidad del procedimiento ni en la estabilidad financiera del contrato, sino observar cómo la acción estatal impacta a la comunidad para que un proyecto habitacional que no cumple lo planeado reproduce vulnerabilidad, prolonga exclusión y deteriora la confianza social en la institucionalidad, un verdadero costo de la mala planeación no se agota en las controversias contractuales simplemente se expresa, sobre todo, en la incapacidad del Estado para producir un bienestar colectivo mediante el uso de los recursos públicos .

CAPÍTULO VI. Retos y propuestas para fortalecer la planeación en proyectos de vivienda social.

El análisis desarrollado, permite advertir que la planeación en proyectos de vivienda social enfrenta únicamente un problema normativo, sino, sobre todo, un problema de capacidad institucional para Colombia como en México existen bases constitucionales, legales y administrativas suficientes para exigir que la contratación pública se encuentre precedida de decisiones, estudios serios, previsión financiera y articulación territorial.

Por lo tanto, una persistencia de los proyectos inconclusos, urbanismos deficientes, sobre costos, suspensiones y retrasos demuestra que el principal reto no está solo en la existencia de la regla, sino en la capacidad efectiva de las entidades para aplicarla de forma rigurosa, integral y sostenida para que estos mismos vuelvan a recuperar y superar las metas (Restrepo & Betancur, 2020; Ospina, 2021).

Una propuesta sería el reconocer la planeación como una verdadera capacidad estatal y no simplemente como una exigencia documental prejurídico de antemano en la ejecución,

pero para esto se hace necesario entender que planear bien requiere equipos técnicos competentes, información territorial confiable, coordinación interinstitucional, trazabilidad de las decisiones y mecanismos de seguimiento que acompañen el proyecto desde su formulación hasta su entrega para los municipios de baja capacidad institucional, se propone fortalecer esquemas permanentes de asistencia técnica de ser posible, unidades supramunicipales o asociativas que centralicen la elaboración de estudios, diseños y gestión de riesgos, permitiendo economías de escala y mayor rigor técnico (Aponte Díaz, 2014; Castillo, 2018).

Otra propuesta consiste en superar la fragmentación entre contratación pública, ordenamiento territorial y política habitacional la parte de los problemas que afectan los proyectos de vivienda social no se originan exclusivamente en la obra, sino en la desconexión entre el contrato y las condiciones territoriales que hacen viable la solución habitacional.

Por ello, fortalecer la planeación implica construir una visión integrada del proyecto, en la que la disponibilidad del suelo, el soporte urbano, los servicios públicos, las licencias, la focalización de beneficiarios y la estructura financiera sean asumidos como elementos inseparables del proceso contractual (Flechas et al., 2019).

Se busca elevarse los estándares de calidad, trazabilidad y verificabilidad de los estudios previos. Estos deberían permitir reconstruir con claridad por qué la entidad optó por un modelo de proyecto, una localización, una fuente de financiación y una modalidad de contratación determinadas. En esta línea, resulta pertinente promover repositorios o bancos de proyectos y de estudios técnicos que eviten la pérdida de memoria institucional, así como metodologías más rigurosas para la gestión de riesgos previsibles, incluyendo aquellos asociados al cambio climático, a la resiliencia territorial y a la sostenibilidad de largo plazo de las soluciones habitacionales (Castillo, 2018; Ospina, 2021).

Una transformación decisiva consiste en ampliar la comprensión de la planeación más allá del vínculo entre entidad y contratista. Un proyecto social de vivienda social no debería ser pensada únicamente como una obra que el Estado contrata para cumplir metas de ejecución, sino como una intervención pública que debe producir bienestar colectivo, integración territorial y estabilidad comunitaria.

Por lo tanto, es necesario promover esquemas más fuertes de participación informada en la formulación de proyectos de vivienda de interés social, así más como lo que es especialmente relativo a localización, condiciones de habitabilidad, necesidades de equipamiento y comprensión de las dinámicas sociales del entorno igualmente se debe tener presente la cultura administrativa hacia resultados completos de dentro del mismo además de que la planeación no debería evaluarse únicamente por la suscripción del contrato, el porcentaje de ejecución financiera o el cumplimiento de hitos procedimentales, sino por la capacidad del proyecto de producir una solución habitacional adecuada, con soporte urbano, seguridad jurídica, servicios suficientes y funcionalidad para la comunidad beneficiaria.

Por último, el fortalecimiento social exige actuar simultáneamente sobre varios frentes entre estos la capacidad institucional, la asistencia técnica, la integración entre contratación y territorio, mejora de estudios previos, gestión de riesgos, seguimiento continuo y apertura a una lectura desde la economía social para que esto no solo se trate solo de exigir más documentos ni de endurecer formalidades contractuales, sino de construir una planeación más inteligente, más territorializada y más orientada a resultados.

CONCLUSIONES

El análisis realizado a lo largo de este documento nos permite afirmar que el principio de planificación es uno de los requisitos más relevantes para la validez, coherencia y efectividad de los contratos en proyectos de vivienda social. Y la razón no se debe solo a su implicación en la etapa precontractual, sino también a que estructura la intervención estatal de manera lógica desde el momento en que se identifica una necesidad pública hasta que esa necesidad se transmuta —o no se transmuta— en una solución habitacional efectiva. Por lo tanto, la planificación no puede verse solo como un imperativo o simplemente como un acto de papel, con el cumplimiento de requisitos formales del expediente, sino como una garantía real de que la administración opera con previsión, fundamento técnico, respaldo legal proporcionado, sostenibilidad financiera y una clara orientación hacia el interés general. Como resultado comparativo, se confirma que, para Colombia y México, la acción estatal en vivienda social debe enmarcarse de manera clara, verificable y coherente con los objetivos de desarrollo y justicia social, dentro de sus respectivos marcos constitucionales y legales.

Aunque distintos en sus métodos, ambas leyes demuestran una coincidencia significativa: el Estado no puede lanzarse correctamente a un proyecto de vivienda social a menos que haya evaluado cuidadosamente la viabilidad del proyecto, la idoneidad del territorio, la disponibilidad de recursos, la articulación institucional y las condiciones para ejecutarlo.

La vivienda social no permite un tratamiento legal reducido a la lógica ordinaria de un contrato de construcción o la provisión básica de unidades habitacionales. Su régimen exige una visión más matizada, en la que convergen la política pública, la planificación territorial, la gestión del suelo, la provisión de servicios públicos, las licencias, los subsidios, la selección de beneficiarios y la sostenibilidad del proyecto.

Por eso el principio de planificación tiene una intensidad particular en esta área; es decir, es la base utilizada para formular la articulación en todos estos niveles. Además, un proyecto de vivienda social bien organizado no es solo aquel que cumple formalmente con la existencia de estudios previos, sino también aquel que integra de manera realista el suelo, la financiación, la urbanización, los servicios, la población objetivo y la ejecución contractual en una estructura coherente e implementable.

El estudio también confirma que una mala planificación crea uno de los impulsores más significativos de la ineficacia de los proyectos de vivienda social. Las consecuencias legales de estos no se abordarán exhaustivamente, pero son serias en el ámbito legal dado el modo en que ponen en peligro un proceso que puede afectar la legalidad del proceso, socavar la selección objetiva, crear controversias sobre nulidad, establecer responsabilidad estatal y socavar la legitimidad de la decisión contractual.

Una mala planificación también crea resultados económicos devastadores que se manifiestan como sobrecostos, extensiones, adiciones, rediseño, suspensión de obras, ineficiencia presupuestaria y uso irracional de recursos públicos. Pero más que nada, sus efectos más delicados son sociales, ya que son soportados por los hogares y comunidades que desearían que el Estado atendiera su vivienda en términos reales. Este enfoque presenta uno de los principales hallazgos del informe: el principio de planificación no está destinado solo a proteger el contrato o el presupuesto, sino también a las personas.

En los proyectos de vivienda social, hay un aspecto humano ineludible en la planificación, ya que determina si el derecho a la vivienda debe considerarse un deber estatal fundamental o una promesa de improvisación administrativa. Lo que esto significa, en otras palabras, es que la ausencia de planificación no es simplemente un fallo técnico o un colapso de la administración pública, sino un punto de ruptura entre el aparato estatal y su obligación de realizar derechos sociales. Esta conclusión podría ser iluminada aún más por el enfoque de la economía social, argumentando que la evaluación del principio de planificación no puede extenderse a la precisión formal o solidez interna del contrato.

Así, la economía social nos pide considerar no solo la utilidad social del proyecto, sino también su capacidad para generar inclusión, su sostenibilidad territorial y su capacidad para articular recursos e instituciones al servicio del bien común. Desde este punto de vista, una planificación adecuada en el curso de un proyecto de vivienda social implica mucho más que simplemente contar gastos, programar y definir enfoques contractuales; también implica identificar quién se beneficia del proyecto, qué necesidad habitacional particular busca abordar, cómo se integra en el territorio, cómo evita reproducir la exclusión o segregación, y hasta qué punto la solución ofrecida a la comunidad será duradera. Reconocer este panorama de fallos significa no solo evitar una formulación puramente normativa de estas deficiencias,

sino abordarlas en un grado que sirva para fortalecer la capacidad institucional dentro del Estado. Es la integración de esquemas asociativos supramunicipales para la gestión técnica, el establecimiento de repositorios centralizados de proyectos que protejan la memoria institucional y la estrecha coordinación de instrumentos de contratación pública y planificación territorial que emergen como mecanismos indispensables.

El riesgo de obras precontractuales y el cumplimiento de su finalización material no se permite a menos que exista un marco institucional sólido. Así, el análisis comparativo de Colombia y México es una oportunidad para argumentar que el principio de planificación funciona como un conector de buena administración, gasto, política de vivienda y derecho a la vivienda. Su centralidad no está solo en el derecho de contratación pública, sino en dirigir el poder estatal hacia fines socialmente deseables. Por lo tanto, la planificación no puede convertirse en un paso insignificante en el proceso de contratación, ni en una obligación formal. Planificar bien en proyectos de vivienda social significa llevar a cabo operaciones con seriedad, gastar responsablemente y acercarse a las personas que solicitan la respuesta del Estado respetando su dignidad humana..

Referencias

- Amaya Rodríguez, C. F. (2016). El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado. *VIA IURIS*, (20), 105–119.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (s. f.). Guías y manuales de contratación pública. <https://www.colombiacompra.gov.co/>
- Aponte Díaz, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (11), 177–207.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2000). Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2026). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2006). Ley de Vivienda. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2012). Ley de la Economía Social y Solidaria.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
- Castillo, E. (2018). La trascendencia de los estudios previos, como materialización del principio de planeación en los contratos estatales de obra [Tesis de maestría, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario].

Congreso de la República de Colombia. (1993, 28 de octubre). Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Congreso de la República de Colombia. (1997, 18 de julio). Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (2007, 16 de julio). Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

Congreso de la República de Colombia. (2011, 18 de enero). Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Congreso de la República de Colombia. (2011, 12 de julio). 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.

Congreso de la República de Colombia. (2012, 20 de junio). Ley 1537 de 2012, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2011, 31 de agosto). Sentencia 18080.(contrato de obra publica)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2013). Expediente 28244. (concepto licitación pública)

Corte Constitucional. (1996). Sentencia C-015 de 1996.

Expósito Vélez, J. C. (2021). Forma, formalidades y contenido del contrato estatal. Universidad Externado de Colombia.

Flechas, M., Arbeláez, J., & Castro, H. (2019). La planeación en los contratos de obra pública en Colombia: ¿principio, deber o requisito? Obligatoriedad y consecuencias de su inaplicación. *Opinión Jurídica*, 18(37), 93–115.

- Ospina Ortiz, K. A. (2021). Análisis del principio de planeación en la contratación estatal, caso contrato MA-LP-SI-003-2018 [Tesis de especialización, Universidad Militar Nueva Granada].
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Restrepo, J., & Betancur, G. (2020). Del principio de planeación en la contratación estatal: Un análisis teórico y fáctico en el orden jurídico colombiano. *Revista Ius et Praxis*, 26(2), 104–124.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2017). Compendio de derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007). Tesis 2a./J. 132/2007.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Tesis 1a. VI/2015.
- Yong Serrano, S. (2013). El contrato estatal en el contexto de la nueva legislación. Editorial Ibáñez.