

ENTREGA FINAL CONSTRUCCIÓN LÍNEAS JURISPRUDENCIALES

PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL

COLOMBIANA

JUAN CARLOS ORDOÑEZ OLMEDO

DAVID SATIAGO MARÍN MONTAÑEZ

IVÁN DARÍO CHOPERENA MERIÑO

ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL

JULIO 2026

Tabla de contenido

1. Contexto del tema	3
1.2 Delimitación del tema	3
1.3. Pregunta de Investigación	4
2. Metodología	4
3. Desarrollo de la Investigación	4
3.1. Referencia seleccionada para el presente trabajo	4
Ficha jurisprudencial N.º 1: Planeación, legalidad y desviación de poder	5
Ficha jurisprudencial N.º 2: Tesis expansiva de nulidad por objeto ilícito	7
Ficha jurisprudencial N.º 3: Falla de planeación y carga de probar el daño	9
Ficha jurisprudencial N.º 4: Corrección de la nulidad automática	11
Ficha jurisprudencial N.º 5: Nueva decisión del caso Concreto y límites del reconocimiento económico	13
Ficha jurisprudencial N.º 6: Planeación bifronte y deber de colaboración	15
Ficha jurisprudencial N.º 7: Diligencia del proponente frente a precios previsibles ...	17
Ficha jurisprudencial N.º 8: Consolidación de la taxatividad y la carga probatoria	19
4.0 Línea de tiempo Jurisprudencial	20
4.1 Matriz comparativa	21
5. Análisis de las tendencias	25
5.1 De la planeación como legalidad a la nulidad excepcional.....	25
5.2 Planeación como presupuesto de legalidad y expansión de la nulidad (2012-2013) ..	25
5.3 Corrección basada en la taxatividad y diferenciación de remedios (2014).....	26
5.4. Centralidad de la prueba, el nexo causal y la planeación bifronte (2013-2020)	27
5.5 Consolidación y control de vigencia de la regla (2021-2025)	28
6. Coherencia de la jurisprudencia.....	29
6.1 coherencia normativa sobre la obligatoriedad del principio	29
6.2 coherencia dogmática en la clasificación de la falla	30
6.3 coherencia decisional, probatoria y remedial.....	30
6.4 Regla jurisprudencial consolidada	31
7. Conclusiones	31
Bibliografía	33
Normativa.....	33

1. Contexto del tema

El principio de planeación en el derecho colombiano no es un mandato aislado ni una simple sugerencia poética de la Ley 80 de 1993. Su fuerza se deriva de la lectura conjunta de principios troncales como la economía, la responsabilidad, la transparencia, la selección objetiva y la buena fe. Planear es el ejercicio indispensable que legitima el gasto público y garantiza que un proyecto sea viable e inteligente antes de comprometer los recursos de los ciudadanos.

Este principio opera en dos vías. Por un lado, blindo el patrimonio público al impedir que el Estado invierta en proyectos improvisados que terminen en elefantes blancos. Por el otro, asegura la libre concurrencia, ofreciendo a los proponentes información técnica y financiera seria para que puedan calcular sus costos reales y competir en igualdad de condiciones. Cuando la planeación falla, se tambalea todo el sistema, desde la transparencia de la licitación hasta la ejecución de la obra.

A pesar de su importancia, la jurisprudencia ha entendido que la falta de planeación no es una enfermedad monolítica; tiene matices. No es lo mismo omitir por completo los estudios de suelos para un puente que enfrentar la necesidad de ajustar un detalle de diseño sobre la marcha ni tampoco se puede tratar igual la desidia administrativa que la aparición de un imprevisto geológico impredecible. Esta escala de grises explica por qué el Consejo de Estado dejó de aplicar la nulidad automática y prefirió diseñar un tamiz más sofisticado que evalúa el daño real, la asignación de riesgos y el comportamiento de los involucrados.

1.2 Delimitación del tema

Esta investigación analiza los criterios de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado respecto a las consecuencias de violar el deber de planeación. Aunque el

grueso de las decisiones proviene de la Sección Tercera especialista en la materia, también se examina un pronunciamiento clave en sede de tutela de la Sección Cuarta que obligó a replantear el rumbo de la línea jurisprudencial.

El marco temporal fuerte se ubica entre 2012 y 2021. Este lapso concentra los hitos conceptuales más importantes de la materia: desde el fallo que elevó la planeación a un estatus de validez absoluta, pasando por la tutela que frenó dicho radicalismo, hasta las sentencias que consolidaron el esquema actual de responsabilidad compartida. Para garantizar que las conclusiones sigan vigentes, el análisis se contrastó con pronunciamientos emitidos entre 2022 y 2025 que ratifican el abandono de la nulidad automática.

Es importante aclarar que este trabajo no aborda de fondo las consecuencias penales, disciplinarias o fiscales que la improvisación contractual acarrea para los funcionarios públicos; estos escenarios se mencionan solo de perfil, como cuerdas procesales independientes. El foco exclusivo es el impacto de la planeación sobre la salud del contrato su validez, su cumplimiento y su balance económico.

1.3. Pregunta de Investigación

¿Qué criterios ha fijado el Consejo de Estado para determinar los efectos jurídicos de la deficiente planeación contractual en materia de nulidad, incumplimiento, desequilibrio económico y asignación de riesgos?

2. Metodología

Para este trabajo elegimos un enfoque cualitativo basado en la revisión documental sin descender a la enumeración detallada de los procesos lo que queríamos era descifrar los criterios

del Consejo de Estado y entender cómo argumenta al resolver los conflictos por falta de planeación. Analizamos los textos completos de los fallos, teniendo mucho cuidado de diferenciar la razón principal de la sentencia (ratio decidendi) de las reflexiones que los jueces hacen de manera complementaria (obiter dicta).

La unidad de análisis fue la regla jurídica aplicada en cada caso frente al remedio procesal solicitado. Cada sentencia fue deconstruida a partir de cuatro ejes, el primero la falla contractual alegada, el segundo la pretensión del demandante, el tercero las pruebas aportadas y el cuarto el argumento central del juez para fallar en un sentido u otro.

El tema central de nuestro análisis fue ver cómo se conectaba la regla de derecho con la solución procesal que se pedía. Básicamente, desglosamos cada caso a partir de cuatro preguntas esenciales: ¿cuál fue el error en el contrato?, ¿qué quería el demandante?, ¿con qué pruebas se contaba? y ¿cuál fue el argumento clave del juez para tomar su decisión?

3. Desarrollo de la Investigación

3.1. Referencia seleccionada para el presente trabajo

Siguiendo los parámetros fijados para esta primera entrega, se seleccionaron las decisiones judiciales que se detallan a continuación, su análisis conjunto demuestra que el debate actual ya no se centra en si las entidades tienen el deber de planear, pues esa obligación está fuera de toda duda. El verdadero dilema radica en determinar el impacto jurídico de dicho incumplimiento y definir el remedio procesal específico que corresponde aplicar en cada caso.

1. Consejo de Estado: 28 de mayo de 2012. Expediente 07001-23-31-000-1999-00546-01 (21489).
2. Consejo de Estado: 24 de abril de 2013. Expediente 68001-23-15-000-1998-01743-01 (27315).
3. Consejo de Estado :13 de noviembre de 2013. Expediente 25000-23-26-000-1999-02430-01 (23829).
4. Consejo de Estado: 21 de agosto de 2014. Expediente 11001-03-15-000-2013-01919-00 (AC).
5. Consejo de Estado: 20 de octubre de 2014. Expediente 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809).
6. Consejo de Estado: 8 de mayo de 2019. Expediente 25000-23-36-000-2013-02029-01 (59309).
7. Consejo de Estado: 13 de agosto de 2020. Expediente 05001-23-31-000-2006-03354-01 (46057).
8. Consejo de Estado: 8 de septiembre de 2021. Expediente 25000-23-36-000-2015-02527-01 (61583).

Ficha jurisprudencial N.º 1: Planeación, legalidad y desviación de poder

Consejo de Estado 28 de mayo de 2012 - 07001-23-31-000-1999-00546-01 (21489)

1. Identificación			
Tipo	Acción de controversias contractuales - apelación de sentencia	Sala o Sección	Sección Tercera, Subsección B
Radicado	07001-23-31-000-1999-00546-01 (21489)	Fecha	28 de mayo de 2012
Ponente	Ruth Stella Correa Palacio		
Actor / demandante	José Eduardo Cepeda Varón		
Demandado	Municipio de Arauca		
2. Criterios de análisis y ubicación en la línea			
Sentencia de unificación	No	Rol en la línea	Providencia de referencia para comprender el contenido sustancial de la planeación. El fallo deja claro que este deber no se satisface con llenar formatos: exige que la contratación tenga una justificación real y que responda a los fines públicos. En este caso, la deficiente preparación adquirió relevancia porque estuvo acompañada de desviación de poder y de otras infracciones graves.
Problema jurídico	¿Era jurídicamente válido que el municipio celebrara, en los últimos días del periodo del alcalde, nueve contratos de obra sin una preparación previa suficiente, o ese contexto permitía declarar su nulidad y negar la indemnización reclamada por el contratista?		
Normas aplicadas o interpretadas	Constitución Política, artículo 209; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24 numeral 8, 25, 26, 29, 40, 44, 45 y 48; Código Civil, artículos 1525 y 1746.		

Tema principal	La planeación previa como garantía de legalidad, uso responsable de los recursos y orientación del contrato hacia el interés general.
Temas complementarios	Desviación de poder; contratación directa; selección objetiva; nulidad absoluta; efectos patrimoniales de la invalidez contractual.
Relación con fallos previos o posteriores	Esta decisión antecede al fallo de 2013 que amplió la tesis de la nulidad. Aunque aquí también se invalidaron los contratos, la Sala no trató la falta de planeación como una causal independiente: la valoró junto con la desviación de poder, la coincidencia de objetos y el desconocimiento de reglas obligatorias.
3. Contenido de la sentencia	
Pretensiones o cargos	El demandante sostuvo que el municipio incumplió nueve contratos de obra al no entregar los anticipos acordados. Por esa razón pidió que se ordenara su ejecución, se actualizarán los precios y se reconocieran tanto el equilibrio económico como los perjuicios que afirmó haber sufrido.
Hechos relevantes	Entre noviembre y diciembre de 1997, el Municipio de Arauca contrató directamente nueve obras con la misma persona. Los negocios se firmaron cuando estaba por terminar el mandato del alcalde, ninguno llegó a ejecutarse y uno de ellos coincidía, al menos en parte, con un convenio interadministrativo suscrito pocos días antes.
Ratio decidendi	Para la Sala, una entidad no puede comprometer recursos sin haber comprobado previamente la necesidad de la obra, su viabilidad técnica y jurídica, su costo y la disponibilidad presupuestal. El conjunto de circunstancias del caso mostró que los contratos no fueron el resultado de una gestión pública ordenada, sino de una actuación alejada de los fines que justifican la contratación estatal.
Regla o subregla operativa	La falta de planeación puede contribuir a la nulidad cuando aparece unida a hechos que demuestran desviación de poder o una infracción seria de normas obligatorias. Por sí sola no opera como causal autónoma; su importancia depende del contexto y de las demás irregularidades acreditadas.
Obiter dicta	La contratación directa también exige preparación. Que el procedimiento tenga menos etapas no significa que la entidad pueda omitir la explicación de la necesidad, el alcance de la obra, el presupuesto disponible o las razones para escoger al contratista.
Decisión	El Consejo de Estado revocó la decisión apelada, declaró de oficio la nulidad absoluta de los nueve contratos y rechazó las solicitudes de indemnización. No dispuso restituciones porque las obras nunca se ejecutaron.
Salvamentos o aclaraciones	En el texto oficial revisado no aparece salvamento ni aclaración de voto.
4. Primera instancia	

Providencia	El Tribunal Administrativo de Arauca acogió parcialmente la demanda y declaró que el municipio había incumplido los nueve contratos. Reconoció una parte de la utilidad esperada por el contratista. La propia providencia presenta una diferencia en la fecha: los antecedentes mencionan el 23 de mayo de 2001, mientras la parte resolutive alude al 21 de marzo de 2000.
Fundamento central	El Tribunal entendió que la falta de pago de los anticipos impidió iniciar las obras y constituyó incumplimiento del municipio. Por ello reconoció una indemnización basada en la utilidad que habría obtenido el contratista, aunque redujo su monto por las particularidades del caso.
5. Segunda instancia y aporte a la línea	
Decisión de segunda instancia	En segunda instancia se cambió por completo el enfoque. En vez de limitarse a establecer si hubo incumplimiento, el Consejo de Estado revisó la legalidad de los contratos y concluyó que debían anularse por la concurrencia de falta de planeación, desviación de poder y violación de reglas imperativas.
Impacto práctico	El fallo muestra que la planeación no se reduce a verificar si existen estudios previos. También exige mirar el contexto en que se celebró el contrato para establecer si la decisión realmente estuvo dirigida a satisfacer una necesidad pública o si se usó la contratación con una finalidad distinta.
Fuente oficial	<u>Consultar providencia oficial del Consejo de Estado</u>

Ficha jurisprudencial N.º 2: Tesis expansiva de nulidad por objeto ilícito

Consejo de Estado - 24 de abril de 2013 - 68001-23-15-000-1998-01743-01 (27315)

1. Identificación			
Tipo	Acción de controversias contractuales - apelación de sentencia	Sala o Sección	Sección Tercera, Subsección C
Radicado	68001-23-15-000-1998-01743-01 (27315)	Fecha	24 de abril de 2013
Ponente	Jaime Orlando Santofimio Gamboa		
Actor / demandante	Jairo Ospina Cano		
Demandado	Área Metropolitana de Bucaramanga		
2. Criterios de análisis y ubicación en la línea			

Sentencia de unificación	No	Rol en la línea	Es el fallo que llevó más lejos la relación entre planeación y validez del contrato. La mayoría sostuvo que una carencia inicial tan grave que hiciera inviable la obra podía conducir a la nulidad absoluta por objeto ilícito.
Problema jurídico	¿Podía mantenerse un contrato para construir un puente peatonal en apenas sesenta días cuando la entidad ni siquiera había adquirido los terrenos indispensables, o esa carencia originaria obligaba al juez a declarar su nulidad de oficio?		
Normas aplicadas o interpretadas	Constitución Política, artículos 209, 339 y 341; Ley 80 de 1993, artículos 25, 26, 30, 44, 45 y 48; Código Civil, artículos 1525 y 1742; Código Contencioso Administrativo, artículo 87.		
Tema principal	Efectos de una falla estructural de planeación sobre la validez del contrato estatal.		
Temas complementarios	Objeto ilícito; nulidad declarada de oficio; devolución del anticipo; prohibición de agravar la situación del apelante; posible responsabilidad de los funcionarios.		
Relación con fallos previos o posteriores	La providencia representa el momento de mayor expansión de la tesis invalidante. Fue discutida en un salvamento de voto, cuestionada por la tutela de 2014 y, años después, la propia Sección Tercera señaló que esa postura había sido moderada y abandonada como regla general.		
3. Contenido de la sentencia			
Pretensiones o cargos	El contratista pidió dejar sin efecto los actos mediante los cuales la entidad liquidó unilateralmente el contrato. También solicitó que se declarara el incumplimiento por no disponer de los predios y que se le pagaran los perjuicios ocasionados por la imposibilidad de ejecutar la obra.		
Hechos relevantes	La obra consistía en un puente peatonal que debía terminarse en sesenta días. Al momento de contratar, el Área Metropolitana de Bucaramanga no tenía los predios necesarios ni había completado las gestiones para obtenerlos. El contrato se suspendió pocos días después y el puente nunca se construyó.		
Ratio decidendi	La mayoría partió de que la planeación tiene carácter obligatorio. Como la entidad conocía desde el inicio que no podía entregar los terrenos dentro del plazo pactado, concluyó que el contrato nació sin condiciones reales de ejecución. Para la Sala, esa situación contrariaba el derecho público y comprometía la licitud del objeto.		
Regla o subregla operativa	Según la tesis formulada en 2013, cuando desde la celebración es evidente que faltan condiciones esenciales y que el objeto no podrá cumplirse, la infracción grave del deber de planeación puede llevar a la nulidad absoluta por objeto ilícito.		

Obiter dicta	La Sala recordó que la nulidad absoluta busca proteger el orden jurídico y puede declararse aun sin petición de parte, incluso en segunda instancia, siempre que el vicio esté probado y las partes del contrato hayan intervenido en el proceso.
Decisión	Se revocó el fallo apelado, se declaró la nulidad absoluta del contrato y se ordenó al contratista devolver el saldo actualizado del anticipo. Además, se remitieron copias a la Fiscalía y a la Procuraduría para que evaluaran la conducta de quienes participaron en la contratación.
Salvamentos o aclaraciones	El consejero Enrique Gil Botero salvó su voto. Consideró problemático convertir el principio de planeación en una causal de nulidad que no estaba expresamente prevista por la ley.
4. Primera instancia	
Providencia	El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia del 25 de septiembre de 2003, anuló las resoluciones de liquidación unilateral, declaró el incumplimiento y la terminación del contrato, efectuó la liquidación y estableció un saldo a devolver por el contratista. Las demás solicitudes fueron negadas.
Fundamento central	El Tribunal atribuyó a la entidad la falta de adquisición de los terrenos y estimó irregular que liquidara unilateralmente un contrato que continuaba suspendido. Reconoció algunos gastos y parte de la utilidad esperada, pero los compensó con el anticipo entregado.
5. Segunda instancia y aporte a la línea	
Decisión de segunda instancia	El Consejo de Estado sustituyó el análisis de incumplimiento por uno de validez. Concluyó que la inviabilidad inicial del proyecto afectaba el objeto del contrato, declaró su nulidad absoluta y ordenó la devolución actualizada del anticipo.
Impacto práctico	Su importancia actual es principalmente histórica y crítica. El fallo permite identificar hasta dónde llegó la tesis de la nulidad por falta de planeación y sirve como punto de contraste para entender la posición más restrictiva que se impuso desde 2014.
Fuente oficial	<u>Consultar providencia oficial del Consejo de Estado</u>

Ficha jurisprudencial N.º 3: Falla de planeación y carga de probar el daño

Consejo de Estado - 13 de noviembre de 2013 - 25000-23-26-000-1999-02430-01

(23829)

1. Identificación

Tipo	Acción de controversias contractuales - apelación de sentencia	Sala o Sección	Sección Tercera, Subsección A
Radicado	25000-23-26-000-1999-02430-01 (23829)	Fecha	13 de noviembre de 2013
Ponente	Hernán Andrade Rincón		
Actor / demandante	Pablo Gómez Silva		
Demandado	Distrito Capital de Bogotá - Secretaría de Obras Públicas		
2. Criterios de análisis y ubicación en la línea			
Sentencia de unificación	No	Rol en la línea	Providencia intermedia que cambia el centro de atención: aun cuando la entidad haya planeado mal, una condena económica solo procede si el contratista demuestra de manera concreta el daño, su monto y la relación con la actuación administrativa.
Problema jurídico	¿El retraso en el inicio de la obra y los cambios de ubicación y diseño bastaban para ordenar el reajuste de precios, pagar trabajos adicionales y restablecer el equilibrio económico, o era indispensable probar cada perjuicio?		
Normas aplicadas o interpretadas	Ley 80 de 1993, artículos 4, 5, 27 y 60; Código Contencioso Administrativo, artículos 44, 45 y 87; reglas probatorias de la responsabilidad contractual.		
Tema principal	Prueba del daño y límites de las reclamaciones económicas derivadas de una planeación deficiente.		
Temas complementarios	Equilibrio económico; mayores costos; cantidades adicionales de obra; autorización de trabajos; liquidación unilateral.		
Relación con fallos previos o posteriores	El fallo se aparta de una respuesta automática. Acepta que la preparación del proyecto fue insuficiente, pero explica que esa sola irregularidad no produce nulidad ni indemnización. El resultado depende de lo que se pida y de las pruebas que respalden cada reclamación.		
3. Contenido de la sentencia			

Pretensiones o cargos	El contratista solicitó anular la liquidación unilateral y obtener una compensación por el comienzo tardío de la obra, los cambios de localización, el aumento de precios, la ampliación del tiempo de ejecución y los trabajos que, según afirmó, no estaban previstos inicialmente.
Hechos relevantes	Aunque el contrato para construir el puente se firmó en noviembre de 1993, la ejecución comenzó cerca de diez meses después porque la entidad no había definido de manera definitiva dónde se ubicaría. Durante el proyecto hubo modificaciones técnicas, suspensiones y adiciones que, según el actor, incrementaron sus costos.
Ratio decidendi	El Consejo de Estado reprochó que la Administración hubiera contratado sin tener resuelto un aspecto básico como la ubicación de la obra. Sin embargo, advirtió que el contratista no podía limitarse a señalar esa falla: debía acreditar cuánto variaron los precios, qué costos surgieron por la demora y cuáles trabajos adicionales fueron autorizados y recibidos por la entidad.
Regla o subregla operativa	Demostrar que hubo una deficiencia de planeación no equivale a demostrar el perjuicio. Para obtener una condena deben probarse el daño cierto, su valor y la relación directa entre ese daño y la conducta de la entidad.
Obiter dicta	La providencia también resalta la importancia de que el contratista formule las reclamaciones a tiempo y conserve soportes técnicos, contables y contractuales que permitan separar los costos normales de aquellos que atribuye a la Administración.
Decisión	La Sala confirmó la negativa de las pretensiones. Aunque reconoció que la entidad no preparó adecuadamente el proyecto, concluyó que no estaban probados el desequilibrio, los sobrecostos ni las obras adicionales reclamadas.
Salvamentos o aclaraciones	La versión oficial consultada no registra salvamento ni aclaración de voto.
4. Primera instancia	
Providencia	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, negó la demanda mediante sentencia del 2 de septiembre de 2002.
Fundamento central	Para el Tribunal, el demandante no demostró una afectación patrimonial concreta. No acreditó el cambio de precios, los costos asociados a la prolongación ni trabajos adicionales distintos de los ya reconocidos en el contrato.
5. Segunda instancia y aporte a la línea	
Decisión de segunda instancia	El Consejo de Estado confirmó en su integridad la decisión de primera instancia y no impuso costas.
Impacto práctico	La utilidad de este fallo está en separar dos asuntos que suelen confundirse: una cosa es probar que la entidad planeó de manera deficiente y otra, diferente, demostrar que esa falla produjo exactamente el daño que se reclama.

Fuente oficial	<u>Providencia oficial del Consejo de Estado</u>
-----------------------	--

Ficha jurisprudencial N.º 4: Corrección de la nulidad automática

Consejo de Estado - 21 de agosto de 2014 - 11001-03-15-000-2013-01919-00 (AC)

1. Identificación			
Tipo	Acción de tutela contra providencia judicial	Sala o Sección	Consejo de Estado, Sección Cuarta
Radicado	11001-03-15-000-2013-01919-00 (AC)	Fecha	21 de agosto de 2014
Ponente	Hugo Fernando Bastidas Bárcenas		
Actor / demandante	Constructora Conconcreto S.A.		
Demandado	Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C		
2. Criterios de análisis y ubicación en la línea			
Sentencia de unificación	No. Es una tutela contra providencia judicial con efecto correctivo dentro del caso concreto.	Rol en la línea	Decisión que marca el cambio de rumbo de la línea. La Sección Cuarta rechazó que toda falla de planeación se convirtiera, de manera automática, en objeto ilícito y nulidad absoluta.
Problema jurídico	¿La Sección Tercera desconoció el debido proceso al anular un contrato por objeto ilícito, tomando la infracción del principio de planeación como si fuera una causal independiente de nulidad?		
Normas aplicadas o interpretadas	Constitución Política, artículos 29, 83, 86 y 229; Ley 80 de 1993, artículos 44 y 45; Código Civil, artículos 1519, 1521 y 1741; reglas de procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales.		
Tema principal	Carácter cerrado de las causales de nulidad y límites para extender el concepto de objeto ilícito a los problemas de planeación.		
Temas complementarios	Tutela contra providencia judicial; defecto sustantivo; acceso a la justicia; incumplimiento contractual; responsabilidades de la entidad y del contratista.		

Relación con fallos previos o posteriores	La tutela dejó sin efectos la sentencia del 13 de junio de 2013, expediente 24.809, que había aplicado la tesis expansiva del expediente 27.315. Su criterio orientó la nueva decisión de octubre de 2014 y fue retomado expresamente por la jurisprudencia de 2021.
3. Contenido de la sentencia	
Pretensiones o cargos	Concreto pidió que se anulara la sentencia que había invalidado el contrato 352 de 1994. Afirmó que la Sección Tercera vulneró sus derechos al debido proceso y al acceso a la justicia al ampliar indebidamente el concepto de objeto ilícito.
Hechos relevantes	INVIAS contrató con Concreto la solución vial Pereira-Dosquebradas. La entrega incompleta y tardía de los predios generó suspensiones y reclamaciones por mayores costos. El Tribunal reconoció parte de esas reclamaciones, pero la Subsección C revocó y declaró nulo el contrato por falta de planeación.
Ratio decidendi	La Sección Cuarta reconoció que planear es una obligación central de la contratación pública, pero recordó que la nulidad solo puede fundarse en las causas establecidas por la ley. Una preparación deficiente puede dar lugar a incumplimiento, responsabilidad o distribución de pérdidas, pero no vuelve ilícito el objeto por el solo hecho de existir.
Regla o subregla operativa	El juez no puede crear una causal de nulidad a partir de la infracción de un principio cuando el legislador no la previó. La consecuencia debe definirse según la obligación incumplida, quién debe responder, el daño probado y las circunstancias concretas del contrato.
Obiter dicta	El fallo añadió que la planeación no recae únicamente en la entidad. El contratista especializado también debe estudiar la información del proceso y advertir los defectos que, por su experiencia, esté en capacidad razonable de identificar.
Decisión	La Sección Cuarta protegió el derecho de acceso a la justicia, dejó sin efectos la sentencia del 13 de junio de 2013 y ordenó resolver nuevamente la apelación sin asumir que la falta de planeación producía por sí misma la nulidad absoluta.
Salvamentos o aclaraciones	La propuesta inicial de decisión no alcanzó la mayoría y la ponencia definitiva recogió la posición que prevaleció en la Sección. En el texto consultado no aparece un salvamento formal separado.
4. Primera instancia	
Providencia	Como antecedente del litigio contractual, el Tribunal Administrativo de Risaralda, el 12 de diciembre de 2002, declaró el incumplimiento de INVIAS, impuso una condena de \$3.762.331.369,98, ordenó liquidar el contrato y negó las demás pretensiones.
Fundamento central	El Tribunal encontró que INVIAS inició el proyecto sin tener disponibles todos los predios. A su juicio, esa omisión prolongó la obra, produjo mayores costos y alteró la economía del contrato.

5. Segunda instancia y aporte a la línea	
Decisión de segunda instancia	La Subsección C había revocado ese fallo y declarado la nulidad absoluta el 13 de junio de 2013. La tutela de agosto de 2014 dejó sin efecto esa decisión y ordenó una nueva sentencia que diferenciara la falta de planeación de las causales legales de nulidad.
Impacto práctico	Esta providencia es el verdadero punto de quiebre. Desde entonces, alegar una planeación deficiente exige precisar si el problema corresponde a nulidad, incumplimiento, desequilibrio económico o distribución de riesgos, y probar los requisitos propios de cada figura.
Fuente oficial	<u>Providencia oficial del Consejo de Estado</u>

Ficha jurisprudencial N.º 5: Nueva decisión del caso Concreto y límites del reconocimiento económico

Consejo de Estado - 20 de octubre de 2014 - 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809)

1. Identificación			
Tipo	Acción de controversias contractuales - nueva decisión de apelación en cumplimiento de tutela	Sala o Sección	Sección Tercera, Subsección C
Radicado	66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809)	Fecha	20 de octubre de 2014
Ponente	Jaime Orlando Santofimio Gamboa		
Actor / demandante	Sociedad Concreto S.A.		
Demandado	Instituto Nacional de Vías - INVIAS		
2. Criterios de análisis y ubicación en la línea			
Sentencia de unificación	No	Rol en la línea	Providencia que aplica el giro fijado por la tutela. El contrato se mantiene y el análisis se concentra en la conducta de las partes, la buena fe, las reservas formuladas durante la ejecución

			y la solidez de la prueba económica.
Problema jurídico	Una vez descartada la nulidad automática, ¿había lugar a pagar los sobrecostos que Conconcreto atribuyó a la entrega tardía de predios, la mayor permanencia, la pérdida de valor del anticipo y el retraso en los pagos?		
Normas aplicadas o interpretadas	Ley 80 de 1993, artículos 4, 5, 16, 27 y 50; Código Civil, artículo 1603; Código de Comercio, artículo 871; reglas sobre incumplimiento, equilibrio económico y buena fe objetiva.		
Tema principal	Reclamaciones económicas derivadas de una planeación insuficiente y efectos de aceptar cambios contractuales sin dejar reservas claras.		
Temas complementarios	Mayor permanencia; suspensiones y prórrogas; contratos adicionales; otrosíes; dictamen pericial; anticipo; buena fe contractual.		
Relación con fallos previos o posteriores	La sentencia fue dictada para cumplir la tutela del 21 de agosto de 2014. Ya no anuló el contrato; examinó si las reclamaciones eran compatibles con la conducta seguida por el contratista y si los perjuicios estaban demostrados de manera suficiente.		
3. Contenido de la sentencia			
Pretensiones o cargos	Conconcreto pidió declarar el incumplimiento de INVIAS o, en subsidio, la ruptura del equilibrio económico. Reclamó por la entrega tardía de terrenos, las suspensiones, la depreciación del anticipo, la mora en las cuentas y el tiempo adicional que permaneció en la obra.		
Hechos relevantes	La ejecución estuvo marcada por problemas en la entrega de predios, varias suspensiones, ampliaciones de plazo, contratos adicionales y otrosíes. Aunque el contratista manifestó algunas inconformidades por escrito, más adelante suscribió acuerdos modificatorios sin reservar de manera expresa varias de sus reclamaciones económicas.		
Ratio decidendi	Para la Sala, las partes utilizaron las prórrogas y modificaciones como mecanismos para superar las dificultades y terminar el proyecto. Después de aceptar esos acuerdos sin salvedades precisas, resultaba contrario a la buena fe reabrir asuntos que pudieron negociarse en ese momento. Además, la prueba pericial no permitió establecer con certeza todos los daños ni su cuantía.		
Regla o subregla operativa	La existencia de fallas de planeación no asegura una compensación. El contratista puede perder la posibilidad de reclamar si acepta suspensiones o modificaciones sin reservar sus derechos y, además, no presenta una prueba técnica confiable de los perjuicios.		
Obiter dicta	Cuando las partes celebran contratos adicionales u otrosíes, tienen la oportunidad de revisar precios y condiciones. No corresponde al juez sustituir una negociación económica que el contratista pudo plantear antes de aceptar el cambio.		

Decisión	En cumplimiento de la tutela, el Consejo de Estado revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Risaralda y negó todas las pretensiones de la demanda.
Salvamentos o aclaraciones	El consejero Enrique Gil Botero presentó aclaración de voto.
4. Primera instancia	
Providencia	El Tribunal Administrativo de Risaralda, en sentencia del 12 de diciembre de 2002, declaró parcialmente el incumplimiento de INVIAS, reconoció \$3.762.331.369,98, ordenó liquidar el contrato y negó las demás solicitudes.
Fundamento central	La primera instancia atribuyó a INVIAS la falta de entrega oportuna de los predios y consideró que esa omisión prolongó la obra, produjo sobre costos y alteró la ecuación económica del contrato.
5. Segunda instancia y aporte a la línea	
Decisión de segunda instancia	El Consejo de Estado revocó la condena y rechazó todas las pretensiones. Tuvo en cuenta que se habían firmado prórrogas y modificaciones sin reservas suficientes y que las pruebas no permitían cuantificar con seguridad los perjuicios.
Impacto práctico	El fallo evidencia que, una vez superada la discusión sobre nulidad automática, el éxito de la reclamación depende de la coherencia del comportamiento contractual, de la oportunidad con que se dejan las salvedades y de la calidad de la prueba del daño.
Fuente oficial	<u>providencia oficial del Consejo de Estado</u>

Ficha jurisprudencial N.º 6: Planeación bifronte y deber de colaboración

Consejo de Estado - 8 de mayo de 2019 - 25000-23-36-000-2013-02029-01 (59309)

1. Identificación			
Tipo	Medio de control de controversias contractuales - apelación de sentencia	Sala o Sección	Sección Tercera, Subsección A
Radicado	25000-23-36-000-2013-02029-01 (59309)	Fecha	8 de mayo de 2019
Ponente	Marta Nubia Velásquez Rico		
Actor / demandante	Consortio Desarrollo Urbano y sus integrantes		

Demandado	Instituto de Desarrollo Urbano - IDU		
2. Criterios de análisis y ubicación en la línea			
Sentencia de unificación	No	Rol en la línea	Fallo que consolida una visión compartida de la planeación. La entidad sigue siendo responsable de estructurar el proceso, pero el contratista también debe estudiar los documentos, valorar los riesgos y preparar con cuidado las modificaciones que propone o acepta.
Problema jurídico	¿Las adiciones, los mayores costos y la ampliación del plazo en un contrato de mantenimiento vial demostraban que el IDU incumplió y rompió el equilibrio económico por una planeación insuficiente?		
Normas aplicadas o interpretadas	Ley 80 de 1993, artículos 3, 4, 5, 25 y 27; Ley 1150 de 2007, artículo 4; reglas sobre distribución de riesgos, incumplimiento y equilibrio económico.		
Tema principal	Distribución de los deberes de planeación entre la entidad y el contratista durante la celebración, modificación y ejecución del contrato.		
Temas complementarios	Mayor permanencia; gastos administrativos; cambios contractuales; facultad de modificación; imprevisión; distribución de riesgos; prueba del desequilibrio.		
Relación con fallos previos o posteriores	La sentencia recoge decisiones anteriores sobre la diligencia del oferente y extiende esa carga a las adiciones y modificaciones. Aclara, además, que una falla de planeación, un incumplimiento y un desequilibrio económico son problemas distintos y no se prueban de la misma manera.		
3. Contenido de la sentencia			
Pretensiones o cargos	El Consorcio afirmó que el IDU preparó de forma insuficiente el contrato, cambió sus condiciones y alteró la economía inicialmente pactada. Solicitó intereses y el reconocimiento de gastos administrativos, menor rendimiento, transporte, sobreacarreo y otros conceptos.		
Hechos relevantes	El contrato 127 de 2006 buscaba intervenir sectores de la malla vial en Usaqué y Engativá. Durante la ejecución se cambiaron prioridades, se añadieron actividades y se amplió el plazo. El contratista sostuvo que esas decisiones exigieron más recursos y aumentaron el tiempo de permanencia.		
Ratio decidendi	La Sala explicó que la planeación tiene dos caras. La Administración debe estructurar el proceso con información suficiente, mientras que el contratista debe		

	revisar estudios, precios y riesgos y evaluar cuidadosamente los cambios que acepta. Para reconocer un desequilibrio no basta con mostrar que un costo subió: es necesario identificar la ecuación económica inicial, el hecho extraordinario que la alteró y su efecto financiero real.
Regla o subregla operativa	Quien negocia y acepta una modificación contractual debe demostrar que el perjuicio provino de una circunstancia extraordinaria, ajena a su actuación y por fuera de los riesgos asumidos. Invocar falta de planeación no reemplaza la prueba específica exigida para el desequilibrio económico.
Obiter dicta	El contratista no es un ejecutor pasivo. Su experiencia le impone participar de manera crítica, anticipar costos razonables y advertir las inconsistencias técnicas o económicas que pueda detectar.
Decisión	El Consejo de Estado confirmó la sentencia que negó la demanda porque no se acreditó la ruptura de la ecuación económica ni que los costos reclamados fueran imputables al IDU. También impuso costas en segunda instancia.
Salvamentos o aclaraciones	En la versión oficial revisada no figura salvamento ni aclaración de voto.
4. Primera instancia	
Providencia	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones en sentencia del 18 de enero de 2017.
Fundamento central	La primera instancia observó que el pliego permitía cambiar, retirar o priorizar segmentos y que el contratista aceptó adiciones y modificaciones. También concluyó que no se demostró una alteración extraordinaria de la economía del contrato ni costos adicionales atribuibles al IDU.
5. Segunda instancia y aporte a la línea	
Decisión de segunda instancia	El Consejo de Estado confirmó la decisión y fijó agencias en derecho de segunda instancia equivalentes a un salario mínimo mensual legal vigente.
Impacto práctico	La idea de planeación compartida ayuda a determinar quién estaba en mejores condiciones de conocer y manejar cada riesgo. No libera a la entidad de sus obligaciones, pero evita trasladarle costos que el contratista conoció, aceptó o no logró demostrar como extraordinarios.
Fuente oficial	<u>Consultar providencia oficial del Consejo de Estado</u>

Ficha jurisprudencial N.º 7: Diligencia del proponente frente a precios previsibles

Consejo de Estado - 13 de agosto de 2020 - 05001-23-31-000-2006-03354-01 (46057)

1. Identificación			
Tipo	Acción de controversias contractuales - apelación de sentencia	Sala o Sección	Sección Tercera, Subsección A
Radicado	05001-23-31-000-2006-03354-01 (46057)	Fecha	13 de agosto de 2020
Ponente	María Adriana Marín		
Actor / demandante	Consorcio Llanogrande		
Demandado	Nación - Ministerio de Defensa - Fuerza Aérea Colombiana		
2. Criterios de análisis y ubicación en la línea			
Sentencia de unificación	No	Rol en la línea	Decisión que lleva la corresponsabilidad al terreno de los precios. El Consejo de Estado negó el restablecimiento porque el mayor costo provenía de una oferta que el propio proponente presentó sin verificar las condiciones reales del mercado.
Problema jurídico	¿Podía el contratista exigir el restablecimiento económico porque los precios unitarios del proceso no coincidían con los del mercado local, pese a que presentó su propuesta sin revisarlos ni hacer observaciones?		
Normas aplicadas o interpretadas	Ley 80 de 1993, artículos 4, 5, 25, 27 y 40; Código Civil, artículo 1603; Código de Comercio, artículo 871; reglas sobre buena fe objetiva y equilibrio económico.		
Tema principal	Deber del oferente de estudiar los precios y consecuencias de una propuesta económica preparada sin la diligencia profesional esperada.		
Temas complementarios	Precios unitarios; riesgos previsibles; estructuración de la oferta; liquidación unilateral; buena fe antes del contrato; prueba del desequilibrio.		
Relación con fallos previos o posteriores	La providencia profundiza la línea según la cual planear no es una tarea exclusiva de la entidad. El oferente especializado debe calcular seriamente su propuesta y no puede trasladar después al Estado los efectos de no haber verificado información que estaba a su alcance.		
3. Contenido de la sentencia			

Pretensiones o cargos	El Consorcio pidió anular el acto de liquidación unilateral y obtener el pago de la diferencia entre los precios unitarios usados en el proceso y los costos que, según afirmó, regían realmente en Rionegro, Antioquia.
Hechos relevantes	La Fuerza Aérea adelantó en Bogotá un proceso para ejecutar una obra en Rionegro y suministró una relación de precios unitarios. El Consorcio incorporó esos valores a su oferta sin contrastarlos con el mercado del lugar, ejecutó el contrato y, al finalizar, sostuvo que sus costos habían sido superiores.
Ratio decidendi	La Sala razonó que un contratista con experiencia debía revisar antes de ofertar los precios de materiales, mano de obra y demás condiciones del lugar de ejecución. La falta de esa verificación era una decisión propia de estructuración de la propuesta y no podía presentarse luego como un acontecimiento imprevisible.
Regla o subregla operativa	Si el mayor costo proviene de información conocida o fácilmente verificable durante la etapa precontractual, y el proponente no la revisa con la diligencia esperada, la pérdida le es atribuible y no procede restablecer el equilibrio económico.
Obiter dicta	La buena fe exige una conducta leal y coherente desde la preparación de la oferta. Un proponente especializado no puede asumir de manera pasiva que todos los valores de la entidad son correctos cuando tiene los medios técnicos para contrastarlos.
Decisión	El Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia y negó las pretensiones del Consorcio. No impuso condena en costas.
Salvamentos o aclaraciones	La sentencia de segunda instancia no registra salvamento ni aclaración. El fallo del Tribunal sí tuvo salvamento de voto.
4. Primera instancia	
Providencia	El Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en sentencia del 28 de mayo de 2012, anuló la Resolución 29 de 2004 y condenó a la entidad a pagar \$375.862.666 como indemnización.
Fundamento central	Para el Tribunal, los precios suministrados por la entidad no correspondían al mercado de Rionegro y no era justo cargar al contratista con ese error, especialmente porque la obra se ejecutó y benefició al Estado.
5. Segunda instancia y aporte a la línea	
Decisión de segunda instancia	El Consejo de Estado revocó el fallo y negó la demanda. Concluyó que el proponente tenía la posibilidad y la obligación profesional de verificar los precios locales antes de presentar su oferta.
Impacto práctico	La decisión presenta la planeación como una forma de autoprotección profesional. El oferente debe conocer sus costos reales y no puede calificar después como imprevisible una diferencia que pudo comprobar antes de contratar.
Fuente oficial	<u>Providencia oficial del Consejo de Estado</u>

Ficha jurisprudencial N.º 8: Consolidación de la taxatividad y la carga probatoria

Consejo de Estado - 8 de septiembre de 2021 - 25000-23-36-000-2015-02527-01 (61583)

1. Identificación			
Tipo	Medio de control de controversias contractuales - apelación de sentencia	Sala o Sección	Sección Tercera, Subsección B
Radicado	25000-23-36-000-2015-02527-01 (61583)	Fecha	8 de septiembre de 2021
Ponente	Alberto Montaña Plata		
Actor / demandante	Ecodes Ingeniería S.A.S.		
Demandado	Distrito Capital - Secretaría Distrital de Ambiente		
2. Criterios de análisis y ubicación en la línea			
Sentencia de unificación	No	Rol en la línea	Providencia de cierre y consolidación. Recoge el giro iniciado en 2014, afirma expresamente que la nulidad automática fue abandonada y organiza la regla vigente alrededor de la causal legal, la prueba y la conducta de las partes.
Problema jurídico	¿Era posible declarar nulo un contrato de obra por una supuesta falta de diseños y de planeación cuando la entidad había elaborado y divulgado estudios previos, y el contratista participó sin cuestionarlos?		
Normas aplicadas o interpretadas	Código Civil, artículos 1518, 1519 y 1741; Código de Comercio, artículo 899; Ley 80 de 1993, artículos 25, 44 y 45; Código General del Proceso, artículo 167.		
Tema principal	Límites de la nulidad por deficiencias de planeación y obligación del demandante de probar la irregularidad y sus efectos.		
Temas complementarios	Imposibilidad material o jurídica; objeto ilícito; deber de colaboración; buena fe; estudios previos; carga de la prueba; costas.		

Relación con fallos previos o posteriores	La sentencia cierra el debate abierto en 2013. Adopta el criterio de la tutela de 2014, reafirma que las causas de nulidad son de aplicación restrictiva y fortalece el deber del proponente de estudiar y cuestionar oportunamente los documentos del proceso.
3. Contenido de la sentencia	
Pretensiones o cargos	Ecodes pidió la nulidad absoluta porque consideraba que los diseños eran insuficientes y que el objeto no podía ejecutarse materialmente. También solicitó la liquidación judicial y que no se le ordenara devolver el anticipo.
Hechos relevantes	El contrato buscaba recuperar zonas de ronda de la quebrada El Chulo y del río arzobispo. La entidad puso a disposición de los interesados estudios y documentos previos. El contratista no formuló observaciones en la selección y, durante la ejecución, atribuyó su incumplimiento a la falta de diseños y permisos.
Ratio decidendi	El Consejo de Estado señaló que la falta de planeación no aparece en la ley como una causal independiente de nulidad. También diferenció una dificultad de ejecución de una verdadera imposibilidad material o jurídica. En el caso concreto, el demandante no probó el defecto alegado y había guardado silencio frente a la información que conoció antes de contratar.
Regla o subregla operativa	Quien alegue una falla de planeación debe demostrar en qué consistió, cómo se relaciona con la consecuencia que solicita y por qué se cumplen los requisitos de la causal legal invocada. El proponente, a su vez, debe revisar los estudios, advertir los problemas a tiempo y no contratar si la inviabilidad del objeto es evidente.
Obiter dicta	Solo una imposibilidad real, física o jurídica, debidamente acreditada puede comprometer la validez del objeto. Las dificultades técnicas, administrativas o económicas deben resolverse mediante las reglas de incumplimiento, responsabilidad y asignación de riesgos.
Decisión	La Sala confirmó la sentencia que negó la nulidad y condenó a la parte demandante al pago de las costas de segunda instancia.
Salvamentos o aclaraciones	La providencia oficial consultada no contiene salvamento ni aclaración de voto.
4. Primera instancia	
Providencia	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, negó la nulidad en sentencia del 5 de abril de 2018, liquidó judicialmente el contrato sin saldo a favor de las partes y fijó agencias en derecho para la entidad.
Fundamento central	El Tribunal encontró que la Administración elaboró y publicó estudios y diseños, que el contratista no presentó observaciones durante la selección y que no existía prueba de una imposibilidad técnica. Por el contrario, señaló que el contratista desatendió instrucciones de la interventoría y no ejecutó el objeto.
5. Segunda instancia y aporte a la línea	

Decisión de segunda instancia	El Consejo de Estado confirmó el fallo y condenó en costas al demandante. Las agencias en derecho de segunda instancia se fijaron en \$8.334.263.
Impacto práctico	Es la formulación más clara de la regla actual: la planeación sigue siendo obligatoria, pero su incumplimiento no anula automáticamente el contrato. El resultado depende de la causal jurídica aplicable, de la prueba del defecto y del daño, y de la actuación que cada parte desplegó antes y durante la ejecución.
Fuente oficial	<u>Providencia oficial del Consejo de Estado</u>

4.0 Línea de tiempo Jurisprudencial

Al analizar la línea de tiempo jurisprudencial, descubrimos que la evolución de esta figura no opera por rupturas radicales ni borra los precedentes anteriores de inmediato, por lo que el deber de planear se mantiene como una constante inalterable; lo que cambia es la utilidad procesal que se le otorga. En nuestra investigación identificamos una clara transición en el impacto de su incumplimiento: pasó de ser un mero criterio para medir la legalidad, a explorarse como causal de nulidad, hasta consolidarse hoy como una herramienta técnica amarrada a causales taxativas, debate probatorio, incumplimiento y, fundamentalmente, a la distribución del riesgo contractual.



Grafica N 1: elaboración con base en las providencias Consejo de Estado

4.1 Matriz comparativa

La matriz permite observar que el resultado del proceso depende menos de la argumentación como la falta de planeación, de las pretensiones que se formulen y de las pruebas con las que se encuentran, frente a los casos de validez exigen una causal legal; los de responsabilidad requieren obligación, incumplimiento, daño y nexos; los de equilibrio económico demandan reconstruir el planteamiento inicial y demostrar una alteración extraordinaria no asumida.

Fecha y órgano judicial	Problema jurídico decidido / Ratio decidendi	Relación con fallos previos	Impacto práctico
28 de mayo de 2012 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B Rad. 07001-23-31-000-1999-00546-01 (21.489)	Problema jurídico: ¿La celebración apresurada de nueve contratos de obra, sin preparación precontractual suficiente y al cierre del periodo del alcalde, permitía declarar su nulidad y negar la indemnización solicitada? Ratio decidendi: La decisión de contratar debe estar precedida de estudios técnicos, financieros y jurídicos que acrediten la necesidad, conveniencia, viabilidad y disponibilidad de recursos. Cuando la falta de planeación concurre con desviación de poder, duplicidad de objetos y vulneración grave de normas imperativas, puede sustentar la nulidad absoluta; no opera, por sí sola, como causal autónoma.	Precedente fundacional o de definición. No aplica una revocatoria frente a un fallo anterior de la muestra. Delimita la planeación como presupuesto de legalidad y antecede a la expansión de 2013. Su tesis es más restringida que la del Exp. 27.315, porque exige la concurrencia de otras infracciones graves.	Obliga a las entidades, incluso en contratación directa, a justificar necesidad, alcance, presupuesto, viabilidad y selección. En litigio, permite usar la deficiente planeación como fundamento concurrente para controlar la legalidad, pero no como fórmula automática de nulidad. Se declaró la nulidad de los contratos y se negaron los perjuicios.

Fecha y órgano judicial	Problema jurídico decidido / Ratio decidendi	Relación con fallos previos	Impacto práctico
24 de abril de 2013 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C Rad. 68001-23-15-000-1998-01743-01 (27.315)	Problema jurídico: ¿Debía declararse de oficio la nulidad de un contrato para construir un puente peatonal cuando, desde su celebración, la entidad no disponía de los predios indispensables y el plazo pactado hacía inviable la ejecución? Ratio decidendi: La mayoría consideró que la ausencia originaria de condiciones esenciales hacía previsible la imposibilidad de ejecutar el objeto. Bajo esa tesis, contratar sin los predios necesarios contrariaba el derecho público y configuraba objeto ilícito, con nulidad absoluta del contrato.	Expansión frente al fallo de 2012: transforma una falla extrema de planeación en fundamento invalidante por objeto ilícito. Introduce una ruptura material con la lectura concurrente anterior. La tesis fue cuestionada en salvamento de voto, corregida por la tutela del 21 de agosto de 2014 y posteriormente descrita como morigerada y abandonada.	Produjo nulidad absoluta, restitución actualizada del anticipo y compulsación de copias a autoridades de control. Su importancia actual es histórica y crítica: sirve para mostrar el máximo alcance de la tesis invalidante, pero no constituye la regla vigente para declarar automáticamente la nulidad por falta de planeación.
13 de noviembre de 2013 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A Rad. 25000-23-26-000-1999-02430-01 (23.829)	Problema jurídico: ¿El inicio tardío de la obra y los cambios de ubicación y diseño bastaban para ordenar reajustes de precios, pago de obras adicionales y restablecimiento económico? Ratio decidendi: La acreditación de una falla de planeación no equivale a demostrar el perjuicio. El demandante debe probar el daño cierto, su cuantía, el nexo causal y, cuando corresponda, la autorización y recibo de las obras adicionales. Sin esos elementos, no procede una condena económica.	Introduce una distinción y una primera contención dentro de la línea de 2013. No revoca el Exp. 27.315 porque resuelve un problema de responsabilidad y equilibrio económico, no de validez. Anticipa la orientación posterior centrada en carga de la prueba, causalidad y remedio jurídico específico.	En litigio contractual, impide presumir responsabilidad a partir de la sola deficiencia administrativa. Exige soportes técnicos, contables y documentales sobre variación de precios, mayores costos y trabajos autorizados. Se confirmaron las negativas de las pretensiones no demostradas.

Fecha y órgano judicial	Problema jurídico decidido / Ratio decidendi	Relación con fallos previos	Impacto práctico
21 de agosto de 2014 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta Rad. 11001-03-15-000-2013-01919-00 (AC)	Problema jurídico: ¿La Sección Tercera incurrió en defecto sustantivo al declarar la nulidad absoluta de un contrato por objeto ilícito, apoyándose en la vulneración del principio de planeación como si fuera una causal autónoma? Ratio decidendi: Las causales de nulidad son taxativas y de interpretación restrictiva. La inobservancia del principio de planeación puede generar incumplimiento, responsabilidad, desequilibrio o distribución de consecuencias, pero no convierte por sí misma el objeto contractual en ilícito ni autoriza crear judicialmente una causal de nulidad.	Giro correctivo de la línea. Dejó sin efectos la sentencia del 13 de junio de 2013 dictada en el Exp. 24.809, que había retomado la tesis expansiva del Exp. 27.315. No es un No aplica una revocatoria formal de una sentencia de unificación, pero sí representa un abandono material de la equivalencia automática entre falta de planeación, objeto ilícito y nulidad.	Amparó el acceso a la justicia y ordenó decidir nuevamente la apelación. Desde este fallo, quien invoque falta de planeación debe identificar el remedio jurídicamente procedente —nulidad por causal legal, incumplimiento, responsabilidad o desequilibrio— y acreditar sus presupuestos. Fortalece la seguridad jurídica y la taxatividad de la nulidad.
20 de octubre de 2014 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C Rad. 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24.809)	Problema jurídico: Descartada la nulidad automática, ¿procedía reconocer los sobrecostos atribuidos a la entrega tardía de predios, las suspensiones, la mayor permanencia, la pérdida de valor del anticipo y la mora en los pagos? Ratio decidendi: Las partes utilizaron prórrogas, otrosíes y contratos adicionales para superar las dificultades. Aceptar esas modificaciones sin reservas precisas y reclamar después resulta contrario a la buena fe; además, el dictamen pericial debe demostrar de manera suficiente la existencia y cuantía de cada perjuicio.	Aplica directamente el giro ordenado por la tutela del 21 de agosto de 2014. Sustituye el enfoque de validez utilizado en la decisión dejada sin efectos por un análisis de conducta contractual, salvedades, buena fe y prueba económica. Mantiene continuidad con la exigencia probatoria del Exp. 23.829.	Obliga al contratista a formular salvedades claras al suscribir suspensiones, prórrogas, adiciones, otrosíes y liquidaciones, y a probar técnicamente cada rubro reclamado. Las modificaciones aceptadas sin reserva pueden cerrar reclamaciones posteriores. En el caso concreto se negaron todas las pretensiones económicas.

Fecha y órgano judicial	Problema jurídico decidido / Ratio decidendi	Relación con fallos previos	Impacto práctico
8 de mayo de 2019 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A Rad. 25000-23-36-000-2013-02029-01 (59.309)	Problema jurídico: ¿Las adiciones, la priorización de tramos, los mayores costos y la ampliación del plazo en un contrato de mantenimiento vial demostraban incumplimiento de la entidad y ruptura del equilibrio económico por planeación insuficiente? Ratio decidendi: La planeación es bifronte: la entidad debe estructurar adecuadamente el proceso, mientras el proponente y contratista deben estudiar documentos, precios, riesgos y modificaciones. El desequilibrio exige reconstruir la ecuación económica inicial y demostrar una alteración extraordinaria, causalmente imputable y no asumida.	Consolida la línea posterior a 2014 y recoge decisiones sobre diligencia profesional del oferente. Introduce una distinción dogmática relevante: falla de planeación, incumplimiento y desequilibrio económico son categorías diferentes, con presupuestos probatorios propios. Proyecta las cargas del contratista a las adiciones y modificaciones.	En la gestión contractual, impone análisis documentado de riesgos y efectos económicos antes de aceptar cambios. En litigio, exige probar la ecuación inicial, la ruptura, la imputación y la ausencia de asunción del riesgo. Refuerza la corresponsabilidad y dificulta trasladar a la entidad consecuencias previsibles o aceptadas sin soporte.

Fecha y órgano judicial	Problema jurídico decidido / Ratio decidendi	Relación con fallos previos	Impacto práctico
13 de agosto de 2020 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A Rad. 05001-23-31-000-2006-03354-01 (46.057)	Problema jurídico: ¿Podía el contratista obtener el restablecimiento del equilibrio económico por sobre costos derivados de precios unitarios incorporados en su oferta sin verificar previamente el mercado local? Ratio decidendi: El proponente profesional debe preparar seriamente su oferta, contrastar precios y valorar riesgos previsibles. Los sobre costos originados en su propia falta de diligencia no constituyen una alteración extraordinaria de la ecuación contractual ni pueden trasladarse a la entidad.	Mantiene continuidad con la concepción bifronte consolidada en 2019 y con la buena fe objetiva aplicada en 2014. Profundiza la carga precontractual del proponente y anticipa la regla de corresponsabilidad reiterada en el Exp. 61.583 de 2021. No hay No aplica una revocatoria ; hay consolidación por aplicación.	Fortalece la debida diligencia técnica y económica de los oferentes: deben documentar fuentes de precios, condiciones locales y riesgos antes de presentar la oferta. En litigio, impide convertir el error de cálculo o la subvaloración propia en desequilibrio económico. Se revocó la condena y se negaron las pretensiones.

Fecha y órgano judicial	Problema jurídico decidido / Ratio decidendi	Relación con fallos previos	Impacto práctico
8 de septiembre de 2021 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B Rad. 25000-23-36-000-2015-02527-01 (61.583)	Problema jurídico: ¿La alegada insuficiencia de diseños y estudios previos configuraba nulidad absoluta por objeto ilícito y exoneraba al contratista de ejecutar sus obligaciones? Ratio decidendi: La falta de planeación no es causal autónoma de nulidad. Quien pretende invalidar el contrato debe demostrar una causal legal, la irregularidad concreta y su incidencia; también debe acreditar la imposibilidad material o jurídica alegada. La conducta del contratista durante la selección y su deber de colaboración son relevantes para valorar la pretensión.	Sentencia de consolidación. Retoma el giro de la tutela de 2014 y reconoce que la tesis expansiva de 2013 fue morigerada y abandonada como regla general. Mantiene continuidad con los fallos de 2019 y 2020 sobre cargas recíprocas, diligencia del proponente y prueba del remedio solicitado.	Fija una pauta operativa para procesos y entidades: el contrato se conserva mientras no se pruebe una causal legal de nulidad. Una alegación genérica sobre estudios o diseños no exonera el incumplimiento ni desplaza la carga probatoria. Se confirmó la negación de las pretensiones y se consolidó la línea restrictiva vigente.

Fuente: elaboración propia a partir de las providencias seleccionadas

5. Análisis de las tendencias

5.1 De la planeación como legalidad a la nulidad excepcional

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido constante en reconocer que la contratación estatal debe prepararse de manera adecuada. Lo que ha cambiado con el tiempo es la forma de valorar las fallas de planeación y las consecuencias que pueden producir. En 2012, la planeación se entendió como una condición necesaria para que las decisiones fueran razonables, legales y orientadas al interés general. En 2013, el Consejo de Estado adoptó una posición más estricta y consideró que una falla grave desde el inicio podía llevar a la nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito. Posteriormente, en 2014, esta postura fue corregida al señalarse que

las causales de nulidad son las previstas expresamente por la ley y que debía diferenciarse entre nulidad, incumplimiento, responsabilidad y desequilibrio económico. Finalmente, entre 2019 y 2025, la jurisprudencia dio mayor importancia a las pruebas, a la relación entre la falla y el daño, a la distribución de los riesgos y a la forma en que actuaron la entidad, el proponente y el contratista.

Esta evolución no significa que el principio de planeación haya perdido importancia. La obligación de preparar adecuadamente los contratos continúa siendo fundamental. Lo que se ha dejado atrás es la idea de que cualquier falla de planeación produce automáticamente una misma consecuencia jurídica. En la actualidad, es necesario revisar qué obligación se incumplió, qué norma resulta aplicable, qué se está reclamando, cómo actuaron las partes y qué pruebas permiten demostrar la relación entre la falla y el daño o la posible invalidez del contrato.

5.2 Planeación como presupuesto de legalidad y expansión de la nulidad (2012-2013)

La primera etapa presenta dos momentos relacionados, pero jurídicamente diferentes. En el expediente 21.489 de 2012, la Sección Tercera formuló una concepción funcional de la planeación: antes de contratar, la entidad debe acreditar que el proyecto cuenta con soporte técnico, financiero y jurídico suficiente. La sentencia no erigió la falta de planeación en una causal autónoma de nulidad; la valoró dentro de un conjunto de irregularidades que comprendía contratación apresurada, desconocimiento de normas imperativas y desviación del interés general.

“El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios (...)requeridos.”

(Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 28 de mayo de 2012, Exp. 21.489)

El cambio más intenso ocurrió con el expediente 27.315 de 2013. La entidad había contratado la construcción de un puente peatonal sin disponer previamente de los predios indispensables y dentro de un plazo que hacía inviable la ejecución. La mayoría estimó que esa imposibilidad originaria contrariaba el orden jurídico y configuraba objeto ilícito. De este modo, la planeación dejó de funcionar únicamente como parámetro de control de la conducta administrativa y pasó a sustentar directamente la nulidad absoluta.

“El contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad.”

(Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, 24 de abril de 2013, Exp. 27.315)

La transformación consistió, entonces, en pasar de una lectura concurrente la falta de preparación como elemento de un cuadro general de ilegalidad a una lectura invalidante, según la cual una falla extrema podía afectar el objeto mismo del contrato. Esta tesis tuvo relevancia histórica porque mostró el máximo alcance sancionatorio atribuido al principio, pero no se mantuvo como regla general vigente.

5.3 Corrección basada en la taxatividad y diferenciación de remedios (2014)

La segunda etapa corresponde al giro correctivo producido en 2014. Al resolver la tutela promovida por Constructora Conconcreto S. A., la Sección Cuarta no negó la obligatoriedad del principio de planeación; cuestionó que su inobservancia se transformara, de manera indefectible, en nulidad absoluta por objeto ilícito. La providencia recordó que las causales de nulidad protegen el orden público, son de interpretación restrictiva y no pueden ser creadas judicialmente a partir de la invocación abstracta de un principio.

“Hay interpretación errónea (...) cuando se dice que su inobservancia es, indefectiblemente, causal de nulidad absoluta del contrato, por objeto ilícito.”

(Consejo de Estado, Sección Cuarta, 21 de agosto de 2014, Rad. 01919-00 (AC))

El efecto de esta decisión fue metodológico y sustantivo. Desde entonces, el juez debe determinar si los hechos encajan en una causal legal de invalidez, por ejemplo, imposibilidad material o jurídica del objeto o si, en realidad, corresponden a un incumplimiento, a una afectación de la ecuación económica o a un problema de responsabilidad contractual. La nueva decisión del expediente 24.809, proferida el 20 de octubre de 2014 en cumplimiento de la tutela, aplicó esa diferenciación: examinó la conducta contractual, las modificaciones aceptadas, las reservas formuladas y la suficiencia de la prueba, en lugar de presumir la nulidad por la sola deficiencia de planeación.

El cambio frente a 2013 fue, por tanto, preciso: la planeación conservó su fuerza normativa, pero dejó de operar como una causa judicial autónoma de invalidez. La consecuencia debía encontrarse dentro de las categorías y presupuestos expresamente reconocidos por el ordenamiento.

5.4. Centralidad de la prueba, el nexo causal y la planeación bifronte (2013-2020)

La tercera etapa desplaza el centro del análisis desde la etiqueta general de «falta de planeación» hacia los presupuestos probatorios de cada pretensión. El expediente 23.829 de 2013 mostró que el inicio tardío de una obra, los cambios de diseño o las deficiencias administrativas no bastan para ordenar pagos. El contratista debe demostrar el daño cierto, su cuantía, el nexo causal y, cuando corresponda, la autorización y el recibo de las actividades adicionales. Así, el principio no funciona como una presunción general de perjuicio.

Esta orientación se profundizó con la denominada planeación bifronte. En el expediente 59.309 de 2019, la Sección Tercera sostuvo que la entidad conserva el deber primario de estructurar el proceso, pero el particular profesional también debe estudiar los documentos, verificar los precios, valorar los riesgos y examinar las modificaciones que propone o acepta.

“El principio de planeación en la contratación pública es bifronte.”

(Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, 8 de mayo de 2019, Exp. 59.309)

“El contratista tiene la carga de analizar la suficiencia y consistencia de los estudios previos y de los precios presupuestados.”

(Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, 8 de mayo de 2019, Exp. 59.309)

La providencia de 2020, expediente 46.057, proyectó esa diligencia a la formación de la oferta: los sobrecostos derivados de precios previsibles o verificables en el mercado no constituyen, por sí mismos, una alteración extraordinaria que deba trasladarse a la entidad. De esta etapa surgen tres regímenes diferenciados de prueba: quien solicita nulidad debe demostrar la causal legal; quien reclama incumplimiento debe acreditar la obligación, su inobservancia, el daño y el nexo causal; y quien pide restablecimiento económico debe reconstruir la ecuación inicial, probar una alteración extraordinaria y demostrar que el riesgo no fue asumido.

La corresponsabilidad no autoriza a la Administración a trasladar indiscriminadamente al particular sus deberes de estructuración. Su función consiste en precisar la imputación: cuando el proponente conocía o podía conocer una inconsistencia ostensible, formuló su oferta sin observaciones o aceptó cambios sin reservas, esa conducta incide en la posibilidad de atribuir posteriormente el costo a la entidad.

5.5 Consolidación y control de vigencia de la regla (2021-2025)

La cuarta etapa consolida la tesis restrictiva y ordena el conjunto de subreglas anteriores. En el expediente 61.583 de 2021, la Sección Tercera afirmó expresamente que la posición expansiva de 2013 había sido morigerada y abandonada. La decisión diferenció la mera dificultad de ejecución de la imposibilidad material o jurídica y reforzó la carga de quien pretende derivar una consecuencia judicial de la planeación deficiente.

“La inobservancia del principio de planeación no es una causal de nulidad de los contratos estatales porque la ley no lo estableció.”

(Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 8 de septiembre de 2021, Exp. 61.583)

El control de vigencia efectuado con providencias posteriores confirma la estabilidad del criterio. La decisión del 11 de julio de 2025, expediente 71.312, reiteró que la violación del principio no puede utilizarse para crear una causal de nulidad no prevista por el legislador. Esto no excluye que una deficiencia grave produzca efectos; exige que tales efectos se subsuman y prueben como invalidez legalmente tipificada, incumplimiento, responsabilidad o ruptura de la ecuación económica.

“La violación del principio de planeación no puede ser empleada como una causal de nulidad de un contrato estatal.”

(Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, 11 de julio de 2025, Exp. 71.312)

La regla vigente puede resumirse de la siguiente manera: el deber de planeación continúa siendo obligatorio y exigible, pero su infracción no determina automáticamente el remedio. La

respuesta depende de la causal invocada, la obligación incumplida, el daño, la relación causal, la previsibilidad del riesgo y la conducta precontractual y contractual de las partes.

6. Coherencia de la jurisprudencia

A primera vista, estas decisiones pueden parecer contradictorias. En una de ellas, una falla grave de planeación llevó a declarar la nulidad absoluta del contrato, mientras que en otras se aclaró que el incumplimiento de este principio no constituye, por sí solo, una causal de nulidad. Sin embargo, la diferencia se entiende mejor al analizar tres aspectos. El primero es que todas las sentencias reconocen la obligación de planear adecuadamente. El segundo consiste en definir qué tipo de falla se presentó y cómo debe calificarse jurídicamente. El tercero se refiere a las consecuencias que pueden reconocerse en cada caso, tanto en lo procesal como en lo económico. Así, la jurisprudencia ha sido constante al reconocer la importancia de la planeación, corrigió posteriormente la postura adoptada en 2013 y, con el tiempo, exigió mayor claridad en las pruebas para determinar sus efectos.

6.1 coherencia normativa sobre la obligatoriedad del principio

En este primer nivel se observa una idea constante en todas las decisiones estudiadas: antes de contratar, la entidad debe contar con estudios, diseños, presupuesto, análisis de riesgos y condiciones reales que permitan ejecutar el proyecto. Las diferencias entre las sentencias no están en reconocer o negar la obligación de planear, pues ese deber siempre se mantiene. Lo que cambia es la consecuencia jurídica que puede producir su incumplimiento en cada caso. Incluso la sentencia de 2013, que adoptó una posición más estricta, entendió la planeación como una forma de evitar decisiones improvisadas por parte de la Administración.

“El contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad.”

(Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, 24 de abril de 2013, Exp. 27.315)

Por ello, la corrección de 2014 y la consolidación de 2021 no debilitaron el principio. Mantuvieron su carácter obligatorio y limitaron únicamente la consecuencia automática que había sido construida en torno a la nulidad.

6.2 coherencia dogmática en la clasificación de la falla

En este segundo nivel, lo primero es identificar qué tipo de falla se presentó antes de definir sus consecuencias. No toda dificultad en la ejecución significa que el objeto del contrato sea ilícito, ni la falta de algunos documentos demuestra necesariamente que el contrato fuera imposible de cumplir. En 2013, el Consejo de Estado consideró que una imposibilidad existente desde el inicio podía afectar la validez del contrato. Sin embargo, en 2014 aclaró que debía comprobarse si esa situación correspondía realmente a una causal de nulidad prevista en la ley. Más adelante, en 2021, la jurisprudencia consolidó la diferencia entre un contrato verdaderamente imposible de ejecutar y uno que simplemente presenta dificultades durante su desarrollo.

“La sola dificultad para alcanzar el objeto contractual no acarrea la nulidad del contrato; solo la imposibilidad material o jurídica de cumplirlo puede afectarlo de nulidad.”

(Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 8 de septiembre de 2021, Exp. 61.583)

Esta clasificación permite diferenciar mejor las posibles consecuencias de una falla de planeación. En algunos casos, la deficiencia puede afectar la validez del contrato, pero solo cuando corresponde a una causal establecida en la ley. En otros, puede existir un incumplimiento

porque alguna de las partes dejó de cumplir una obligación que estaba a su cargo. También puede presentarse una afectación del equilibrio económico cuando surge una situación extraordinaria, ajena a las partes y que no había sido asumida como riesgo. Por eso, cada caso debe estudiarse de manera particular y con base en sus propios requisitos.

6.3 coherencia decisional, probatoria y remedial

En este tercer nivel, las decisiones posteriores a 2014 mantienen una idea constante: no basta con mencionar que se incumplió el principio de planeación, también es necesario demostrarlo con pruebas. La decisión dependerá de lo que se esté reclamando, de las normas aplicables y de la manera en que actuaron las partes. La entidad debe preparar adecuadamente el proceso y entregar información clara y suficiente. Por su parte, el contratista debe revisar esa información con cuidado y advertir oportunamente las inconsistencias que pueda identificar.

“El principio de planeación en la contratación pública es bifronte.”

(Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, 8 de mayo de 2019, Exp. 59.309)

Esta coherencia en las decisiones puede entenderse a partir de cinco pasos. Primero, debe comprobarse si realmente existió una falla de planeación. Después, es necesario establecer quién tenía la responsabilidad de prevenirla, advertirla o manejarla. En tercer lugar, debe definirse si esa falla afecta la validez del contrato, su cumplimiento o su equilibrio económico. Luego, corresponde revisar los requisitos jurídicos propios de la consecuencia que se está reclamando. Finalmente, deben analizarse las pruebas del daño, su relación con la falla, la posibilidad de prever el riesgo, la forma en que este fue distribuido y las observaciones o reservas que dejaron las partes. Este análisis evita que la simple mención del principio de planeación reemplace el estudio detallado de lo ocurrido en cada caso.

6.4 Regla jurisprudencial consolidada

La falta de planeación, por sí sola, no significa que el contrato estatal sea automáticamente nulo. Para llegar a esa conclusión debe demostrarse que existe una causal de nulidad prevista en la ley o que la deficiencia produjo un incumplimiento, un daño concreto o una afectación grave del equilibrio económico del contrato. También es necesario revisar cómo actuaron el proponente y el contratista: qué información conocían, si obraron con cuidado, si guardaron silencio frente a las inconsistencias, si aceptaron determinados riesgos y si dejaron constancia oportuna de sus reclamaciones. Estos elementos permiten definir quién debe responder y hasta dónde puede reconocerse una compensación.

7. Conclusiones

- La Jurisprudencia ha mantenido una idea clara: la planeación es un deber esencial en la contratación estatal. Su finalidad es proteger el interés general, cuidar los recursos públicos y garantizar procesos transparentes y objetivos. Lo que ha cambiado con el tiempo no es la importancia de este principio, sino la forma en que los jueces valoran sus efectos cuando se incumple.

- La sentencia de 2013, expediente 27.315, adoptó una posición especialmente estricta. En ese caso, el Consejo de Estado consideró que una falla grave desde el inicio del contrato podía llevar a su nulidad absoluta por objeto ilícito. Actualmente, esta decisión tiene sobre todo un valor histórico, porque muestra el momento en que la jurisprudencia llevó más lejos las consecuencias de la falta de planeación, aunque esa postura ya no corresponde a la regla general.

- La tutela de 2014 marcó un cambio importante. La decisión aclaró que las causales de nulidad son las señaladas expresamente por la ley y que no toda deficiencia de planeación

convierte automáticamente el contrato en inválido. Desde entonces, es necesario establecer si el problema corresponde realmente a una nulidad, a un incumplimiento, a una afectación económica o a una dificultad presentada durante la ejecución.

- Las decisiones posteriores dieron mayor importancia a las pruebas ya que no basta con señalar que la entidad planeó de manera deficiente, quien reclama debe demostrar qué daño se produjo, cuánto representa económicamente y de qué manera se relaciona con la actuación de la entidad por eso, la falta de planeación no prueba por sí sola la existencia de sobre costos, obras adicionales, retrasos o desequilibrio económico.

- por otra parte la jurisprudencia también ha reconocido que la planeación compromete tanto a la entidad como al contratista. La entidad debe preparar correctamente el proceso, realizar los estudios necesarios y entregar información suficiente a su vez, el proponente y el contratista deben revisar los documentos, los precios, los riesgos y las modificaciones. Esto no libera a la Administración de sus responsabilidades, pero tampoco permite que el contratista le traslade costos que podía prever, conocer o aceptar durante la ejecución.

- Las providencias de 2021 y 2025 confirmaron la posición que actualmente predomina la falta de planeación no produce automáticamente la nulidad absoluta del contrato, el juez debe revisar las circunstancias de cada caso, determinar qué obligación se incumplió, quién debía asumir el riesgo, qué consecuencia se solicita y qué pruebas existen. De esta manera, se mantiene la importancia del principio de planeación, pero se evita aplicarlo de forma automática sin analizar lo sucedido en cada contrato.

8. Bibliografía

Normativa

Colombia. Constitución Política de 1991, arts. 2, 83, 209, 339 y concordantes.

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

Colombia. Congreso de la República. Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

Colombia. Código Civil. Disposiciones sobre objeto ilícito, imposibilidad y nulidad absoluta.

Jurisprudencia

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 28 de mayo de 2012. Rad. 07001-23-31-000-1999-00546-01 (21.489).

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01%2821489%29.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 24 de abril de 2013. Rad. 68001-23-15-000-1998-01743-01 (27.315).

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/123/S3/68001-23-15-000-1998-01743-01%2827315%29.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección

A. Sentencia del 13 de noviembre de 2013. Rad. 25000-23-26-000-1999-02430-01 (23.829).

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/141/S3/25000-23-26-000-1999-02430-01%2823829%29.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de tutela del 21 de agosto de 2014. Rad. 11001-03-15-000-2013-01919-00 (AC).

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/152/AC/11001-03-15-000-2013-01919-00%28AC%29.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección

C. Sentencia del 20 de octubre de 2014. Rad. 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24.809).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección

A. Sentencia del 8 de mayo de 2019. Rad. 25000-23-36-000-2013-02029-01 (59.309).

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/219/25000-23-36-000-2013-02029-01.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección

A. Sentencia del 13 de agosto de 2020. Rad. 05001-23-31-000-2006-03354-01 (46.057).

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/236/05001-23-31-000-2006-03354-01.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección

B. Sentencia del 8 de septiembre de 2021. Rad. 25000-23-36-000-2015-02527-01 (61.583).

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/247/25000-23-36-000-2015-02527-01.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección

A. Sentencia del 11 de julio de 2025. Rad. 25000-23-36-000-2019-00629-01 (71.312).

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/08/25000233600020190062901.pdf>