

**LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE
PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL**

Trabajo final presentado por:	Eliana Camila Quelal Urbina Sandra Milena Naranjo Sandoval Sergio Andrés Rangel Beleño
Programa:	Especialización en Contratación Estatat
Docente:	Ivon Dayann Gil
Fecha:	28 de agosto de 2026

Contenido

Resumen.....	4
Abstract.....	5
1. Introducción.....	8
1.1. Contexto del tema	9
1.2. Delimitación del tema	10
1.3. Pregunta de investigación.....	11
1.4. Justificación	11
2. Metodología.....	12
2.1. Enfoque y método de análisis jurisprudencial	13
2.2 Instrumentos y técnicas utilizadas.....	15
3. Desarrollo de investigación	16
3.1 Cuadro inicial de fichas jurisprudenciales	16
3.2 Línea de tiempo jurisprudencia.....	83
3.3 Matriz comparativa.....	84
3.4 Análisis de tendencias.....	96
3.5 Análisis de Coherencia de la línea Jurisprudencial.....	102
3.6 Mecanismos de evolución y transformación de la línea jurisprudencial	103
3.7 Coherencia de la jurisprudencia	110
3.8 Sustento en citas textuales y referencias.....	115
Conclusiones	121
Referencias Bibliográficas.....	124

RESUMEN

La presente investigación analizó la evolución jurisprudencial del principio de planeación en la contratación estatal colombiana a partir de las decisiones del Consejo de Estado entre 2011 y 2024, con el propósito de establecer cómo ha cambiado su contenido, alcance y los criterios utilizados para determinar cuándo se configura su vulneración. El estudio parte de la premisa de que la planeación constituye un presupuesto indispensable para garantizar la legalidad, la transparencia y la eficiencia en la gestión contractual del Estado.

Mediante una metodología cualitativa de carácter jurídico-dogmático y de análisis por línea jurisprudencial, se seleccionaron y estudiaron las principales sentencias del Consejo de Estado relacionadas con contratos celebrados sin estudios previos suficientes, con deficiencias técnicas, ausencia de análisis de riesgos o modificaciones significativas durante su ejecución.

Este enfoque permitió identificar la evolución de las reglas y subreglas jurisprudenciales sobre el deber de planeación y sus consecuencias jurídicas, por eso el recorrido jurisprudencial evidencia una transformación progresiva del precedente. Las decisiones de 2011 consolidaron la idea de que la ausencia de planeación vulnera los principios de transparencia, economía y selección objetiva, pudiendo conducir a la nulidad de los contratos cuando existen irregularidades graves como el fraccionamiento indebido del objeto contractual.

Así, la sentencia hito del 24 de abril de 2013 marcó un punto de inflexión al reconocer que la planeación constituye un verdadero requisito de legalidad del contrato estatal, cuya omisión puede generar la nulidad absoluta por objeto ilícito cuando la contratación se realiza sin las condiciones mínimas para su ejecución.

Ahora bien, desde 2014, la jurisprudencia introdujo significativos matices al establecer que la existencia de fallas en la planeación no produce automáticamente el reconocimiento de

indemnizaciones. El Consejo de Estado precisó que el contratista debe formular oportunamente sus reclamaciones durante la ejecución contractual y demostrar efectivamente los perjuicios sufridos, aplicando principios como la buena fe, la doctrina de los actos propios y la carga de la prueba.

Por ultimo, la sentencia de 2019 consolidó el carácter bifronte del principio de planeación, al señalar que tanto la entidad pública como el contratista comparten responsabilidades en la revisión de estudios previos, riesgos y condiciones del contrato antes de su celebración.

Finalmente, la principal conclusión, de la investigación demuestra que el principio de planeación ha evolucionado desde una concepción principalmente administrativa hacia un auténtico parámetro de control de legalidad de la contratación estatal.

Actualmente, su vulneración se determina mediante un análisis integral de las circunstancias del caso, considerando la gravedad de la omisión, la conducta de las partes y la prueba de los efectos ocasionados sobre la ejecución del contrato. Esta evolución fortalece la seguridad jurídica y reafirma que la planeación constituye una herramienta esencial para proteger el interés general, prevenir el uso ineficiente de los recursos públicos y garantizar el cumplimiento de los fines estatales.

ABSTRACT

This study examined the jurisprudential evolution of the principle of planning in Colombian public procurement through the decisions of the Council of State between 2011 and 2024, with the purpose of determining how its content, scope, and the criteria used to establish when its violation occurs have evolved. The research is based on the premise that planning constitutes an essential prerequisite for ensuring legality, transparency, and efficiency in the State's contractual management.

Using a qualitative legal-dogmatic methodology and a jurisprudential line analysis, the study selected and examined the principal rulings of the Council of State concerning contracts entered into without sufficient preliminary studies, with technical deficiencies, a lack of risk analysis, or significant modifications during contract execution.

This approach made it possible to identify the evolution of the jurisprudential rules and sub-rules governing the duty of planning and its legal consequences. The jurisprudential review reveals a gradual transformation of judicial precedent. The 2011 decisions established that the absence of planning violates the principles of transparency, economy, and objective selection and may lead to the nullity of contracts in cases involving serious irregularities, such as the improper fragmentation of the contractual object.

Likewise, the landmark judgment of April 24, 2013, marked a turning point by recognizing planning as a genuine requirement for the legality of public contracts, whose omission may result in absolute nullity for unlawful object when procurement is undertaken without the minimum conditions necessary for its execution.

From 2014 onward, jurisprudence introduced significant nuances by establishing that deficiencies in planning do not automatically entitle contractors to compensation. The Council of State clarified that contractors must raise their claims in a timely manner during contract execution and effectively prove the damages suffered, applying principles such as good faith, the doctrine of estoppel (*venire contra factum proprium*), and the burden of proof.

Finally, the 2019 judgment consolidated the dual nature of the principle of planning by affirming that both public entities and contractors share responsibility for reviewing preliminary studies, risks, and contractual conditions before contract formation.

The study concludes that the principle of planning has evolved from a predominantly administrative concept into a genuine legal standard for reviewing the legality of public procurement. Today, its violation is determined through a comprehensive assessment of the circumstances of each case, considering the seriousness of the omission, the conduct of the parties, and the evidence of its effects on contract performance. This evolution strengthens legal certainty and reaffirms that planning is an essential instrument for protecting the public interest, preventing the inefficient use of public resources, and ensuring the fulfillment of the State's purposes.

Keywords: planning principle, public procurement, Council of State, jurisprudential evolution, public contract legality, Colombia.

1. Introducción

La contratación estatales es uno de los principales instrumentos a través de los cuales el Estado colombiano materializa los fines constitucionales de interés general, para así garantizar la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras y la satisfacción de las necesidades colectivas, es por ello, que para que el desarrollo de esta actividad se de conforme a los principios de legalidad, transparencia, economía y responsabilidad previstos en la Constitución Política y en la Ley 80 de 1993, se vuelve indispensable que cada proceso contractual esté precedido de una adecuada planeación, la cual se entiende, como la realización de estudios técnicos, jurídicos, financieros y de riesgos que faciliten estructurar contratos viables y eficaces.

Sin embargo, en la práctica administrativa se han presentado múltiples procesos contractuales que se han caracterizado por diseños que no están completos, estudios previos deficientes, presupuestos insuficientes, ausencia de identificación de riesgos y modificaciones significativas durante la ejecución.

Por lo tanto, estos eventos, han originado varios retrasos, sobrecostos, controversias contractuales e incluso la declaratoria de nulidad de contratos estatales, lo que ha conllevado al Consejo de Estado a desarrollar una importante construcción jurisprudencial sobre el alcance y las consecuencias jurídicas del incumplimiento del principio de planeación.

Es así, como la presente investigación tiene como propósito identificar la evolución jurisprudencial del principio de planeación en la contratación estatal colombiana entre 2011 y 2024, con el propósito de analizar cómo ha variado su contenido, cuáles son los criterios empleados por el Consejo de Estado para determinar su vulneración y cuáles son las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

Es por esto, que se construye una línea jurisprudencial que facilita evidenciar la transformación progresiva del precedente, que parta desde una concepción inicial centrada en la responsabilidad administrativa que vaya hasta su consolidación como un verdadero parámetro de legalidad del contrato estatal.

La presente investigación se desarrolla mediante una metodología cualitativa de carácter jurídico dogmático, fundamentada en el análisis sistemático de sentencias relevantes del Consejo de Estado, las cuales fueron organizadas cronológica y temáticamente.

Este método permite identificar reglas, subreglas y cambios interpretativos que explican la evolución del precedente judicial sobre el deber de planeación y su incidencia en la protección del interés general, la seguridad jurídica y la correcta administración de los recursos públicos.

Finalmente, este estudio busca aportar una comprensión integral del principio de planeación como elemento estructural de la contratación estatal contemporánea, evidenciando que su adecuada aplicación no solo previene la improvisación y los conflictos contractuales, sino que además fortalece la transparencia, la eficiencia administrativa y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado colombiano.

1.1. Contexto del tema

En Colombia, la contratación estatal, se considera uno de los mecanismos fundamentales mediante el cual, el Estado materializa los fines previstos en la Constitución Política, al facilitar la ejecución de obras públicas, la adquisición de bienes y servicios y la satisfacción de necesidades colectivas.

Ahora bien, su regulación, principalmente contenida en la Ley 80 de 1993, establece principios orientadores como la transparencia, la economía, la responsabilidad y la selección objetiva, dentro de los cuales el principio de planeación ocupa un lugar esencial para garantizar

que los procesos contractuales se desarrollen de manera eficiente, legal y orientada al interés general.

Actualmente, la aplicación de este principio ha adquirido especial relevancia debido a la persistencia de procesos contractuales iniciados sin estudios previos suficientes, con diseños incompletos, presupuestos deficientes, ausencia de análisis de riesgos o condiciones inadecuadas para la ejecución del contrato. Estas falencias han ocasionado retrasos, sobre costos, modificaciones contractuales, controversias judiciales e incluso la declaratoria de nulidad de diversos contratos estatales.

Como respuesta a esta problemática, el Consejo de Estado ha construido una línea jurisprudencial que ha redefinido progresivamente el alcance del principio de planeación. Sus decisiones han permitido establecer criterios para diferenciar las irregularidades administrativas de aquellas omisiones que comprometen la legalidad del contrato, fortaleciendo así la protección del patrimonio público, la seguridad jurídica y la correcta gestión de los recursos estatales.

1.2. Delimitación del tema

La presente investigación se delimita al análisis de la evolución jurisprudencial del principio de planeación en la contratación estatal colombiana, tomando como objeto de estudio las decisiones proferidas por el Consejo de Estado, particularmente por la Sección Tercera, entre los años 2011 y 2024.

Cabe destacar, que dicho período fue seleccionado porque comprende la etapa en la que el precedente judicial consolidó y matizó los criterios sobre el contenido, alcance y consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento del deber de planeación, es por ello que este análisis jurisprudencial se concentra exclusivamente en el principio de planeación dentro del régimen de contratación estatal, examinando las providencias relacionadas con la ausencia o insuficiencia de

estudios previos, deficiencias técnicas, falta de análisis de riesgos, modificaciones contractuales significativas y otras situaciones que evidencian fallas en la preparación del proceso contractual.

1.3. Pregunta de investigación

¿Cómo ha evolucionado, entre 2011 y 2025, el contenido y alcance del principio de planeación en la contratación estatal en la jurisprudencia del Consejo de Estado, para determinar cuándo se configura su vulneración?

1.4. Justificación

La contratación estatal se encuentra regida por principios orientados a garantizar el cumplimiento de los fines estatales y la adecuada utilización de los recursos públicos. Entre ellos, el principio de planeación ha adquirido especial relevancia debido a que permite que las entidades estructuren adecuadamente sus procesos contractuales antes de iniciar la selección del contratista.

Sin embargo, en la aplicación diaria, de las entidades públicas, es frecuente encontrar contratos celebrados sin estudios previos suficientes, con diseños incompletos, presupuestos deficientes, especificaciones técnicas inadecuadas o ausencia de análisis de riesgos, situaciones que generan retrasos, adiciones presupuestales, controversias contractuales e incluso la declaratoria de nulidad de algunos negocios jurídicos.

Por lo anterior, la vulneración del principio de planeación no solo afecta la eficiencia y eficacia de la gestión pública, sino que también compromete la transparencia y la legalidad de la actividad contractual.

Frente a esta realidad, resulta necesario analizar cómo ha evolucionado el contenido y el alcance del principio de planeación dentro del régimen colombiano de contratación estatal, identificando los criterios que el Consejo de Estado ha empleado en distintos momentos para

establecer cuándo se configura su vulneración, así como el modo en que dicha evolución conceptual ha incidido en el tránsito de las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento. Este análisis se realizará a partir del marco normativo vigente y de la jurisprudencia del Consejo de Estado, quien ha analizado el tema ampliamente, esto, con el fin de comprender la importancia y la transformación de la planeación en la contratación estatal.

2. Metodología

La presente investigación se desarrollará mediante un enfoque cualitativo de tipo jurídico–dogmático y jurisprudencial, orientado al análisis sistemático de las decisiones del Consejo de Estado en torno al principio de planeación en la contratación estatal.

En primer lugar, se emplea el método de análisis jurisprudencial por líneas, el cual permite identificar la evolución de los criterios adoptados por el juez contencioso administrativo frente a un problema jurídico específico. Este método implica la selección, organización y estudio de sentencias relevantes con el fin de construir reglas y subreglas jurisprudenciales.

Como punto de partida, se delimitará un patrón fáctico fundamental, caracterizado por la existencia de contratos estatales celebrados sin una adecuada planeación previa. En particular, se analizarán casos que presenten elementos como: (i) ausencia o insuficiencia de estudios previos, (ii) deficiencias en diseños o presupuestos, (iii) omisión en la identificación de riesgos previsibles, (iv) modificaciones contractuales significativas durante la ejecución, y (v) generación de sobre costos, retrasos o incumplimientos. Este patrón responde a lo señalado por la jurisprudencia, según la cual el principio de planeación exige que la actividad contractual sea el resultado de análisis previos técnicos, financieros y jurídicos, evitando la improvisación.

Posteriormente, se realizará la identificación del problema jurídico central, consistente en determinar cuáles son las consecuencias jurídicas derivadas de la vulneración del principio de

planeación y en qué eventos dicha omisión genera responsabilidad para las entidades estatales o los contratistas.

En una segunda fase, se procederá a la recolección y selección de providencias, priorizando sentencias del Consejo de Estado proferidas entre los años 2011 y 2025. Se incluyen algunas providencias de 2011 como antecedentes inmediatos que permiten evidenciar el punto de partida de la línea, mientras que el periodo 2011-2025 corresponde a la etapa de consolidación y matización del precedente en esta materia. La selección atenderá criterios de relevancia, reiteración y desarrollo argumentativo.

Seguidamente, se llevará a cabo la construcción de la línea jurisprudencial, organizando las sentencias de manera cronológica y temática, con el fin de identificar, cambios o continuidades en la interpretación del principio de planeación, criterios para determinar su vulneración y consecuencias jurídicas.

Esta metodología resulta pertinente y viable, dado que existe abundante jurisprudencia accesible del Consejo de Estado y que el análisis por líneas permite comprender de manera ordenada la evolución del precedente en materia de contratación estatal, considerada como una de las áreas con mayor litigiosidad en el derecho administrativo colombiano.

2.1. Enfoque y método de análisis jurisprudencial

La presente investigación se desarrolla desde un enfoque cualitativo, debido al análisis e interpretación de normas, principios y precedentes judiciales, por lo tanto, permite comprender cómo el Consejo de Estado ha construido, transformado y consolidado el contenido del principio de planeación en la contratación estatal, privilegiando el estudio del razonamiento judicial sobre la medición de variables cuantitativas.

Asimismo, desde la perspectiva metodológica, el trabajo adopta un método jurídico-dogmático, el cual se complementa con el análisis por línea jurisprudencial, herramienta que facilita identificar la evolución de un criterio jurídico frente a un problema específico mediante el estudio sistemático de las decisiones judiciales más relevantes.

Lo anterior, permite establecer las reglas y subreglas jurisprudenciales que han orientado la interpretación del principio de planeación y determinar los cambios, continuidades y matices introducidos por el Consejo de Estado entre 2011 y 2024.

Es así, como la construcción de la línea jurisprudencial partió de la definición de un patrón fáctico común, caracterizado por la celebración de contratos estatales sin una adecuada planeación previa. En particular, se analizaron casos relacionados con la ausencia o insuficiencia de estudios previos, deficiencias en diseños y presupuestos, omisión del análisis de riesgos previsibles, modificaciones contractuales significativas durante la ejecución y la generación de sobrecostos, retrasos o incumplimientos, lo que permitió mantener un criterio uniforme de comparación entre las distintas providencias examinadas.

Posteriormente, se identificó el problema jurídico central de la investigación: establecer cómo ha evolucionado el contenido y alcance del principio de planeación y cuáles son las consecuencias jurídicas derivadas de su vulneración. Para responder este interrogante se seleccionaron las principales sentencias del Consejo de Estado, priorizando aquellas que constituyen antecedentes, decisiones hito y providencias de consolidación del precedente, organizándolas de forma cronológica y temática para evidenciar la evolución de la doctrina judicial.

Finalmente, el análisis jurisprudencial permitió identificar que la interpretación del principio de planeación ha transitado desde una concepción centrada en la existencia de irregularidades

administrativas hacia un criterio más amplio, en el cual la gravedad de la omisión, la conducta de las partes y la prueba de los efectos producidos sobre la ejecución contractual determinan las consecuencias jurídicas aplicables. De esta manera, el método empleado ofrece una comprensión integral del precedente judicial y contribuye a explicar la consolidación del principio de planeación como un verdadero parámetro de legalidad en la contratación estatal colombiana.

2.2 Instrumentos y técnicas utilizadas

Se emplearon técnicas e instrumentos de recolección y análisis documental acordes con el enfoque cualitativo y el método jurídico-dogmático adoptado, lo que permitió identificar, organizar e interpretar de manera sistemática la evolución jurisprudencial del principio de planeación en la contratación estatal colombiana.

2.2.1 *Técnicas utilizadas*

La principal técnica utilizada fue el análisis documental de fuentes jurídicas, mediante el estudio de las providencias proferidas por el Consejo de Estado respecto al principio de planeación, lo que facilitó examinar el contenido argumentativo de las sentencias, identificar las reglas y subreglas jurisprudenciales aplicables y establecer las variaciones interpretativas presentadas durante el período comprendido entre 2011 y 2024.

Por otro lado, se empleó la técnica de análisis por línea jurisprudencial, consistente en organizar las decisiones judiciales de forma cronológica y temática para reconocer antecedentes, sentencias hito, providencias de consolidación y cambios en el precedente. Este procedimiento permitió la identificación de los criterios utilizados por el Consejo de Estado para identificar cuándo la vulneración del principio de planeación genera consecuencias como la nulidad del contrato, la responsabilidad estatal o la limitación de las reclamaciones del contratista.

2.2.2 Instrumentos utilizados

El principal instrumento de sistematización utilizado fue la elaboración de fichas de análisis jurisprudencial para cada una de las sentencias seleccionadas. Estas fichas permitieron registrar de manera uniforme la identificación de la providencia, el problema jurídico, las normas aplicadas, la ratio decidendi, los argumentos relevantes, la decisión adoptada y su aporte a la construcción de la línea jurisprudencial.

Asimismo, se realizó una matriz cronológica de organización jurisprudencial, mediante la cual se clasificaron las decisiones según su fecha, relevancia y función dentro de la línea de investigación, como antecedentes, sentencia hito, sentencias intermedias y providencias de consolidación, dicho instrumento permitió comparar los criterios adoptados en cada etapa y evidenciar la evolución del precedente sobre el principio de planeación en la contratación estatal.

Finalmente, se recurrió a la revisión de fuentes normativas y doctrinales complementarias, especialmente la Constitución Política, la Ley 80 de 1993 y las disposiciones citadas en las providencias analizadas, con el fin de contextualizar el desarrollo jurisprudencial y fortalecer la interpretación de las decisiones objeto de estudio.

3. Desarrollo de investigación

3.1 Cuadro inicial de fichas jurisprudenciales

Ficha de Análisis Jurisprudencial

Sala Plena Sección Tercera

Ficha N°:	01	Fecha:	31 de enero de 2011
1. IDENTIFICACIÓN			

Tipo:	Acción contractual (artículo 87 del Código Contencioso Administrativo).
Sala o Sección:	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C.
Radicado:	25000-23-26-000-1995-00867-01 (17767)
Ponente:	Olga Mélida Valle de De La Hoz
Actor:	Carlos Edgar Moreno Rincón
Demandado:	Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Hacienda

2. CRITERIOS DE EXTENSIÓN

Sentencias de unificación artículos 10, 270 y 271 CPACA:	IJ / TE / TS / SJ (X) / UJ / RES / RER / ER / IN / AN
Sentencias de unificación con fines de extensión:	Sí: No No: X
Derecho que se reconoce:	Derecho al restablecimiento económico derivado de la nulidad de los contratos, mediante las restituciones mutuas, incluyendo la devolución de los anticipos y el reconocimiento de los gastos efectivamente probados, sin reconocimiento de intereses.

Norma aplicada y/o interpretada:	Constitución Política (artículos 2, 6, 209 y 333); Ley 80 de 1993 (artículo 3, fines de la contratación; artículo 24, principio de transparencia y selección objetiva; artículo 25, principio de economía y deber de planeación; artículo 44 numeral 3, nulidad absoluta); Decreto 855 de 1994; Código Contencioso Administrativo (artículo 87); jurisprudencia reiterada sobre el principio de transparencia, el principio de planeación, el fraccionamiento indebido del contrato y la nulidad absoluta por elusión de la licitación.
Tema Principal:	Declaratoria de nulidad absoluta de tres contratos estatales por fraccionamiento indebido del objeto contractual para eludir el procedimiento de selección objetiva, con vulneración de los principios de transparencia, economía y planeación previstos en la Ley 80 de 1993.
Temas Complementarios:	Principio de planeación; principio de transparencia; selección objetiva; contratación directa; fraccionamiento del contrato; unidad del objeto contractual; nulidad absoluta; restituciones mutuas; reformatio in pejus; estudios previos; obra pública.

3. DESARROLLO DE LA SENTENCIA

Cargos o fundamentos del recurso:	El contratista apeló la sentencia de primera instancia alegando que la entidad había incumplido el contrato al no designar oportunamente interventoría, ni aprobar cronogramas, planos, diseños, precios unitarios y demás elementos indispensables para la ejecución de la obra, buscando el reconocimiento de ese incumplimiento.
--	---

**Fundamento(s) de la
sentencia:**

La ratio decidendi consiste en que el fraccionamiento de un contrato estatal con unidad natural de objeto, para evitar el procedimiento de selección legal, constituye una vulneración grave de los principios de transparencia, economía y planeación, y configura la causal de nulidad absoluta prevista en la Ley 80 de 1993. La Sala determinó que los tres contratos perseguían un único fin la remodelación integral de los niveles 1, 2 y 3 del edificio Nemqueteba y, aunque cada uno comprendía actividades distintas, eran interdependientes y conformaban una sola obra pública; su división en varios contratos permitió acudir a contratación directa por cuantías inferiores, eludiendo la selección objetiva. Preciso que la planeación es requisito de validez, pues antes de contratar la Administración debe elaborar estudios serios y completos sobre la necesidad del contrato, diseños, especificaciones técnicas, costos, disponibilidad presupuestal y análisis del mercado, y que la ausencia de esa planeación favoreció el fraccionamiento irregular. Señaló, además, que la nulidad absoluta protege el interés general y puede declararse de oficio aun cuando el contratista sea el apelante único, pues el control de legalidad prevalece sobre la no reformatio in pejus, y que las restituciones mutuas derivadas de la nulidad deben adaptarse a la imposibilidad de deshacer prestaciones ya ejecutadas en contratos de obra pública. Como obiter dictum, la Sala reiteró que el principio de transparencia exige la selección objetiva y prohíbe eludir los procedimientos legales; que la planeación comienza antes de la apertura del proceso contractual; que el fraccionamiento afecta también la eficiencia del gasto público y la libre

	conurrencia; y que la nulidad absoluta tiene efectos retroactivos que, en contratos de tracto sucesivo, deben adaptarse a las prestaciones efectivamente ejecutadas.
Fuentes (referencia APA 7.^a ed.):	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. (2011, 31 de enero). Sentencia, Radicación n.º 25000-23-26-000-1995-00867-01 (17767). Consejera ponente: Olga Mélida Valle de De La Hoz. Relatoría de Colombia Compra Eficiente
Decisión:	El Consejo de Estado revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que había negado las pretensiones. De oficio declaró la nulidad absoluta de los contratos SH-A-017-94, SH-A-019-94 y SH-A-025-94, al concluir que existió un fraccionamiento artificial de un único objeto contractual para eludir las reglas de selección objetiva, y ordenó las restituciones mutuas entre las partes conforme a las reglas aplicables a la nulidad absoluta de los contratos estatales.
Salvamentos de voto:	No registra salvamento de voto en el texto de la sentencia consultada.
Aclaraciones de voto:	No registra aclaraciones de voto.
4. PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA	
Hechos:	El Departamento de Cundinamarca celebró con Carlos Edgar Moreno Rincón tres contratos (SH-A-017-94, SH-A-019-94 y SH-A-025-94) para remodelar el edificio Nemqueteba. El contratista alegó que la entidad incumplió por no designar oportunamente interventoría, no aprobar

	cronogramas, planos, diseños, precios unitarios y demás elementos indispensables para la ejecución de la obra.
Decisión:	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones al considerar que el contratista había iniciado la ejecución sin que existieran las condiciones mínimas del contrato y cuestionó la forma en que se celebraron los contratos.
5. SEGUNDA INSTANCIA	
Sentencia:	El Consejo de Estado encontró que el verdadero problema jurídico no era únicamente el supuesto incumplimiento contractual, sino la existencia de un fraccionamiento indebido de un solo objeto contractual. Estableció que los tres contratos formaban una unidad funcional y que fueron celebrados de manera separada para eludir las reglas de selección objetiva, circunstancia que imponía declarar de oficio su nulidad absoluta.
Decisión:	Revocó la sentencia de primera instancia; declaró la nulidad absoluta de los tres contratos; ordenó las restituciones mutuas; dispuso la devolución de los anticipos y el reconocimiento de los gastos efectivamente probados; y negó el pago de intereses.

Información tomada de: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/providencias/25000-23-26-000-1995-00867-01_17767/

Ficha de Análisis Jurisprudencial

Sala Plena Sección Tercera

Ficha N°:	02	Fecha:	31 de agosto de 2011
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo:	Controversias contractuales (recurso de apelación de sentencia).		
Sala o Sección:	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B.		
Radicado:	25000-23-26-000-1997-04390-01 (18080)		
Ponente:	Ruth Stella Correa Palacio		
Actor:	Pavimentos Vías y Construcciones – PAVICON LTDA.		
Demandado:	Departamento de Cundinamarca		
2. CRITERIOS DE EXTENSIÓN			
Sentencias de unificación artículos 10, 270 y 271 CPACA:	IJ / TE / TS / SJ (X) / UJ / RES / RER / ER / IN / AN		
Sentencias de unificación con fines de extensión:	Sí: No No X		

Derecho que se reconoce:	No aplica. No es una sentencia de unificación: se trata de un fallo de segunda instancia dictado por la Subsección B de la Sección Tercera para resolver un caso concreto mediante recurso de apelación, sin corresponder a un pronunciamiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ni de la Sección en pleno con el propósito expreso de unificar jurisprudencia. No se reconoció ningún derecho indemnizatorio o de restablecimiento económico al demandante, pues se negaron la totalidad de las pretensiones al no haberse probado el daño económico alegado ni la ruptura de la ecuación financiera del contrato.
Norma aplicada y/o interpretada:	Ley 80 de 1993: artículos 2, 3, 4 numerales 3 y 9, 5 numerales 1 y 12, 14 numeral 1, 16 (ius variandi / modificación unilateral), 24 ordinal 5 literal c, 25 numeral 12 (principio de planeación y estudios previos), 26, 27 (ecuación contractual) y 32 (contrato de obra). Decreto-Ley 222 de 1983: artículos 82 (modalidades de pago) y 84 (estudios preliminares y planos). Ley 153 de 1887: artículo 38 (aplicación de la ley sustancial en el tiempo). Código Contencioso Administrativo: artículos 87, 129, 136, 176, 177 y 178. Constitución Política: artículos 2, 13, 58, 90, 209 y 230.
Tema Principal:	Responsabilidad contractual del Estado por el alegado desequilibrio económico del contrato de obra pública, derivado de la mayor permanencia en obra (sobrecostos de personal, equipo y maquinaria) atribuida a deficiencias en la planeación y a modificaciones del contrato.

Temas Complementarios:	Principio de planeación y deber de elaborar estudios, diseños y planos previos; principio del equilibrio económico del contrato y causas de alteración de la ecuación financiera (hecho del príncipe, teoría de la imprevisión, ius variandi e incumplimiento); modalidades de pago en el contrato de obra (precio global frente a precios unitarios); doctrina de los actos propios (venire contra factum proprium non valet) y principio de buena fe en los acuerdos modificatorios y de suspensión contractual; valoración de la prueba en la acreditación del daño y suficiencia del dictamen pericial.
3. DESARROLLO DE LA SENTENCIA	
Cargos o fundamentos del recurso:	PAVICON LTDA. apeló la sentencia de primera instancia que negó sus pretensiones, insistiendo en el reconocimiento de la responsabilidad del Departamento de Cundinamarca y en la indemnización de los sobrecostos y perjuicios ocasionados por la mayor permanencia en obra, derivados de la falta de planeación y de la entrega tardía e incompleta de planos y diseños.
Fundamento(s) de la sentencia:	La Sala determinó que el Departamento de Cundinamarca incurrió en una falla al deber legal y contractual de planeación (artículo 84 del Decreto 222 de 1983 y artículo 25 numeral 12 de la Ley 80 de 1993), al no entregar a tiempo ni en forma completa los planos y diseños de la obra, lo que generó retrasos y la necesidad de ejecutar obras imprevistas o adicionales. No obstante, las partes suscribieron de común acuerdo múltiples actas de modificación, prórroga y suspensión para superar esos

inconvenientes; la Sala fijó que si el contratista suscribe dichos acuerdos sin formular salvedades, reclamaciones u observaciones explícitas sobre los sobrecostos o perjuicios derivados de los hechos previos, se entiende que las partes finiquitaron esos asuntos y ajustaron convencionalmente la relación contractual a la nueva realidad; reclamar después vulnera la buena fe y la doctrina de los actos propios (*venire contra factum proprium non valet*). Además, la responsabilidad contractual del Estado exige la prueba del daño antijurídico: se probó que la entidad reconoció y pagó las mayores obras ejecutadas mediante reajustes y adiciones, mientras que la empresa no logró acreditar con certeza, ni siquiera mediante el dictamen pericial allegado, la existencia efectiva de pérdidas o sobrecostos reales por la subutilización de personal y equipo durante los periodos de suspensión negociados. En consecuencia, por haber acordado las prórrogas y suspensiones sin reserva de derechos y por no haberse probado el perjuicio financiero real, no procedía el restablecimiento económico por mayor permanencia. En consecuencia, el efecto jurídico atribuible específicamente a la vulneración del principio de planeación en este caso no fue la nulidad del contrato ni el reconocimiento automático de una indemnización, sino la confirmación de que la falla de planeación de la entidad, por sí sola, no genera responsabilidad contractual del Estado: dicha responsabilidad solo se activa cuando el contratista, además de acreditar la falla, prueba el daño y no ha convalidado la situación mediante acuerdos posteriores sin reservas. Así, la providencia matiza los efectos de

	la planeación al subordinarlos a la carga probatoria del daño y a la conducta contractual de las partes.
Fuentes (referencia APA 7.ª ed.):	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. (2011, 31 de agosto). Sentencia, Radicación n.º 25000-23-26-000-1997-04390-01 (18080). Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio. <u>Consejo de Estado</u>
Decisión:	El Consejo de Estado confirmó la sentencia proferida el 28 de octubre de 1999 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual había negado la totalidad de las pretensiones de la demanda incoada por PAVICON LTDA.
Salvamentos de voto:	No existe salvamento de voto en la providencia.
Aclaraciones de voto:	No existe aclaración de voto en la providencia.
4. PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA	
Hechos:	PAVICON LTDA. interpuso el 12 de junio de 1997 acción de controversias contractuales ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, solicitando declarar la responsabilidad del Departamento de Cundinamarca por la suma de \$556.558.543,10, por sobrecostos y perjuicios ocasionados por la mayor permanencia en obra, ya que el contrato pasó de 6 a 14 meses de ejecución.

Decisión:	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca (28 de octubre de 1999) negó las pretensiones de la demanda. Consideró que, si bien hubo retrasos por obras no previstas (colector, protección de poliducto, redes de servicios), estas mayores obras fueron reconocidas oportunamente, pagadas y compensadas mediante la modificación del valor del contrato, sin que se demostraran imprevistos o sobrecostos no cancelados.
5. SEGUNDA INSTANCIA	
Sentencia:	El Consejo de Estado revisó la apelación del demandante, reevaluó los motivos del retraso (falta de planeación por diseños incompletos) y la conducta de las partes a lo largo de la ejecución contractual, y concluyó que los desacuerdos fueron resueltos mediante actas de suspensión y prórrogas suscritas bilateralmente sin reservas ni salvedades económicas por parte del contratista, y que no se demostró probatoriamente el desequilibrio económico alegado.
Decisión:	Confirmó íntegramente el fallo de primera instancia.

Información tomada de: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1997-04390-01(18080).pdf)

[26-000-1997-04390-01\(18080\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1997-04390-01(18080).pdf)

Ficha de Análisis Jurisprudencial

Sala Plena Sección Tercera

Ficha N°:	03	Fecha:	15 de febrero 2012
1. IDENTIFICACIÓN			

Tipo:	Acción contractual (controversias contractuales).
Sala o Sección:	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C.
Radicado:	85001-23-31-000-2000-00202-01 (19730)
Ponente:	Jaime Orlando Santofimio Gamboa
Actor:	Ordener Chávez Tibaduiza
Demandado:	Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL E.P.S.

2. CRITERIOS DE EXTENSIÓN

Sentencias de unificación artículos 10, 270 y 271 CPACA:	IJ / TE / TS / SJ (X) / UJ / RES / RER / ER / IN / AN
Sentencias de unificación con fines de extensión:	Sí: No No: X
Derecho que se reconoce:	No aplica. No es una sentencia de unificación: fue proferida por la Subsección C de la Sección Tercera y no por la Sala Plena de la Sección. Aunque fija criterios relevantes sobre el incumplimiento contractual y el equilibrio económico, su naturaleza es la de una sentencia ordinaria de segunda instancia.

Norma aplicada y/o interpretada:	Constitución Política, artículo 90 (responsabilidad patrimonial del Estado); Ley 80 de 1993, artículo 5 numeral 1 (derecho del contratista al restablecimiento del equilibrio económico); Código Contencioso Administrativo, artículo 177 (intereses de las condenas); jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-892 de 2001) sobre responsabilidad contractual del Estado.
Tema Principal:	La ilegal terminación unilateral de un contrato estatal constituye un incumplimiento contractual que rompe el equilibrio económico del contrato y genera el deber de indemnizar integralmente al contratista, reiterando que una de las causas de ruptura de la ecuación económica es la deficiente o nula planeación de la Administración.
Temas Complementarios:	Incumplimiento contractual; terminación unilateral del contrato; nulidad del acto administrativo de terminación; equilibrio económico del contrato; restablecimiento de la ecuación económica; responsabilidad contractual del Estado; indemnización integral; principio de planeación; buena fe contractual; actualización de perjuicios; carga de la prueba de los perjuicios.
3. DESARROLLO DE LA SENTENCIA	
Cargos o fundamentos del recurso:	El demandante apeló la sentencia de primera instancia por considerar que la indemnización reconocida limitada al equivalente a un mes de preaviso no reparaba integralmente los perjuicios sufridos como

	consecuencia de la terminación unilateral e ilegal del contrato, pese a haberse declarado la nulidad del acto administrativo respectivo.
Fundamento(s) de la sentencia:	La ratio decidendi consiste en que la Administración incurre en responsabilidad contractual cuando termina unilateralmente un contrato estatal sin fundamento legal, pues esa actuación rompe injustificadamente el vínculo contractual, altera la ecuación económica del contrato y vulnera los derechos patrimoniales del contratista, quien tiene derecho al restablecimiento integral del equilibrio económico mediante la indemnización de los perjuicios efectivamente demostrados. La Sala sustenta esta regla en que la terminación unilateral es una potestad excepcional cuyo ejercicio arbitrario o sin sustento normativo genera la nulidad del acto y la responsabilidad patrimonial del Estado; que el incumplimiento de la entidad rompe el equilibrio económico y genera el deber de restablecerlo mediante indemnización; que dicha indemnización solo procede respecto de los perjuicios acreditados, pues no toda pretensión económica se reconoce sin prueba suficiente del daño y su cuantía; y que la responsabilidad contractual del Estado comprende el deber de reparación integral, colocando al contratista en la situación económica en que estaría de no haberse producido el incumplimiento. Como obiter dictum, la Sala señala que la ruptura del equilibrio económico puede originarse también en la deficiente o nula planeación contractual, reitera que la planeación es un principio estructural de la contratación estatal, precisa que la nulidad del acto de terminación no revive un contrato ya extinguido, y recuerda que el

	juez no puede declarar de oficio la resolución del contrato cuando no ha sido pedida por las partes.
Fuentes (referencia APA 7.ª ed.):	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. (2012, 15 de febrero). Sentencia, Radicación n.º 85001-23-31-000-2000-00202-01 (19730). Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. <u>Gestor Normativo – Función Pública</u>
Decisión:	El Consejo de Estado reformó la sentencia de primera instancia, declaró la nulidad del acto administrativo mediante el cual CAJANAL terminó unilateralmente el contrato, declaró que CAJANAL incumplió el contrato, condenó a la entidad a indemnizar al contratista por los honorarios dejados de percibir durante el tiempo restante de ejecución del contrato, negó las demás pretensiones por falta de prueba y por ausencia de sustento contractual, y no impuso costas.
Salvamentos de voto:	No registra salvamento de voto.
Aclaraciones de voto:	No registra aclaraciones de voto.

4. PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA

Hechos:	CAJANAL E.P.S. celebró con el médico Ordener Chávez Tibaduiza el Contrato de Prestación de Servicios Médicos No. 035-99, con una duración de doce meses. Mediante la Circular No. 003 del 3 de marzo de 1999, la entidad dio por terminado unilateralmente el contrato cuando aún faltaban aproximadamente diez meses para su ejecución. El contratista demandó la nulidad del acto administrativo y solicitó la indemnización de los perjuicios derivados de la terminación anticipada del contrato.
Decisión:	El Tribunal declaró la nulidad del acto administrativo de terminación unilateral, pero limitó la indemnización únicamente al equivalente a un mes de preaviso, decisión que fue apelada por el demandante al considerar que no reparaba integralmente los perjuicios sufridos.
5. SEGUNDA INSTANCIA	
Sentencia:	El Consejo de Estado analizó el recurso de apelación presentado por el contratista y concluyó que, al haberse declarado la nulidad del acto administrativo de terminación unilateral, era evidente que CAJANAL había incumplido el contrato. En consecuencia, aplicó el principio del restablecimiento integral del equilibrio económico y reconoció el valor de los honorarios que el contratista dejó de percibir durante los diez meses restantes del contrato, negando las demás pretensiones por falta de prueba o por carecer de fundamento contractual.

Decisión:	Reformó la sentencia de primera instancia; declaró la nulidad de la Circular No. 003 de 1999; declaró el incumplimiento contractual de CAJANAL; condenó a la entidad al pago de \$18.830.000, suma actualizada a \$37.818.206,39 por concepto de indemnización de perjuicios; negó las demás pretensiones; y no impuso condena en costas.
------------------	---

Información tomada de:

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=47584

Ficha de Análisis Jurisprudencial

Sección Tercera, Subsección B

Ficha N°:	05	Fecha:	28 de mayo de 2012
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo:	Acción de controversias contractuales (recurso de apelación de sentencia), en la que se debate la validez de nueve contratos de obra pública celebrados por el municipio de Arauca al final de un período constitucional, presuntamente en vulneración de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva.		
Sala o Sección:	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B.		
Radicado:	07001-23-31-000-1999-00546-01 (21489)		
Ponente:	Ruth Stella Correa Palacio		

Actor:	José Eduardo Cepeda Varón
Demandado:	Municipio de Arauca
2. CRITERIOS DE EXTENSIÓN	
Sentencias de unificación artículos 10, 270 y 271 CPACA:	IJ / TE / TS / SJ (X) / UJ / RES / RER / ER / IN / AN
Sentencias de unificación con fines de extensión:	Sí: No X
Derecho que se reconoce:	No aplica el reconocimiento de un derecho indemnizatorio a favor del contratista. La sentencia reconoce, en cambio, una regla sustantiva sobre el principio de planeación: su vulneración, unida a la desviación de poder, configura la causal de nulidad absoluta del contrato estatal por celebrarse "con abuso o desviación de poder" (artículo 44 numeral 3 de la Ley 80 de 1993), declarable de oficio por el juez, aun cuando ninguna de las partes la haya solicitado expresamente como pretensión principal.
Norma aplicada y/o interpretada:	Ley 80 de 1993: artículos 3 (fines de la contratación estatal), 23, 24 numerales 5 y 8 (transparencia y prohibición de desviación de poder), 25 numerales 3, 4, 7 y 12 (deber de planeación y estudios previos), 26 numerales 1 y 3 (principio de responsabilidad), 29 (selección objetiva), 40 y 44 numeral 3 (nulidad absoluta por abuso o desviación de poder). Decreto 855 de 1994, artículo 2 (contratación directa). Código

	Contencioso Administrativo: artículo 85 (desviación de poder) y artículo 87. Código Civil: artículos 1525 y 1746 (efectos de la nulidad).
Tema Principal:	Nulidad absoluta de contratos estatales de obra pública por desviación de poder, derivada del desconocimiento de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva en un proceso de contratación directa adelantado al final de un período de gobierno municipal.
Temas Complementarios:	Principio de planeación y deber de elaborar estudios previos, técnicos, jurídicos y financieros; desviación de poder como vicio del contrato estatal y su prueba mediante indicios; contratación directa y sus límites; nulidad absoluta del contrato estatal y su declaratoria de oficio por el juez; efectos jurídicos de la nulidad (restituciones mutuas y su improcedencia cuando el contrato no fue ejecutado); relación entre el principio de planeación y los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva.
3. DESARROLLO DE LA SENTENCIA	
Cargos o fundamentos del recurso:	Ambas partes apelaron. El municipio de Arauca sostuvo que el Tribunal a quo no valoró las irregularidades del proceso precontractual (ausencia de estudios previos, planos y análisis de conveniencia) y que los contratos debían declararse nulos de oficio por haberse celebrado con abuso o desviación de poder. El demandante, José Eduardo Cepeda Varón, cuestionó la forma en que el a quo liquidó la indemnización por

	incumplimiento, alegando que la reducción del 50% de la utilidad esperada carecía de fundamento normativo y afectaba sus intereses económicos.
Fundamento(s) de la sentencia:	La Sala revocó la sentencia de primera instancia al concluir, a partir de un análisis de prueba indiciaria, que los nueve contratos de obra pública fueron celebrados con desviación de poder y en vulneración de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva. Encontró que el municipio no realizó estudio previo alguno para establecer la necesidad de las obras ni la conveniencia de la contratación directa; que las disponibilidades presupuestales se expidieron después de abierto el trámite contractual; que las convocatorias y adjudicaciones se surtieron en plazos ínfimos y sin motivación suficiente; y que la contratación se concentró, de forma apresurada, en un mismo contratista al final del período constitucional del alcalde saliente. La Sala precisó que el deber de planeación, como manifestación del principio de economía, exige que todo proceso de contratación esté precedido de estudios técnicos, financieros y jurídicos que determinen la necesidad y viabilidad del contrato, y concluyó que su inobservancia, sumada a la desviación de poder, hace que el contrato se encuentre viciado de nulidad absoluta (artículo 44 numeral 3 de la Ley 80 de 1993), declarable de oficio. Como consecuencia de la nulidad, la Sala se relevó de estudiar las pretensiones

	de incumplimiento e indemnización, y precisó que, al no haberse ejecutado los contratos, no había lugar a restituciones mutuas.
Fuentes (referencia APA 7.ª ed.):	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. (2012, 28 de mayo). Sentencia, Radicación n.º 07001-23-31-000-1999-00546-01 (21489). Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio. <u>Consejo de Estado</u>
Decisión:	La Sala revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declaró de oficio la nulidad absoluta de los nueve contratos de obra pública celebrados entre el municipio de Arauca y José Eduardo Cepeda Varón, por haberse celebrado con desviación de poder y en vulneración de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva. Al haberse declarado la invalidez de los contratos, la Sala se abstuvo de pronunciarse sobre las pretensiones de incumplimiento e indemnización, y precisó que, al no haberse ejecutado los contratos, no había lugar a restituciones mutuas entre las partes.
Salvamentos de voto:	No se registra salvamento de voto en la providencia consultada.
Aclaraciones de voto:	No aparecen aclaraciones de voto en la sentencia.

4. PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA

Hechos:	Entre noviembre y diciembre de 1997, el municipio de Arauca celebró, mediante contratación directa, nueve contratos de obra pública con el mismo contratista, José Eduardo Cepeda Varón, por
----------------	--

	un valor total cercano a \$158.294.130, para obras menores dispersas (pavimentos, cerramientos, remodelaciones, adecuación de un parque, entre otras). La mayoría de los contratos se adjudicó en fechas muy cercanas al cierre de las convocatorias, que oscilaban entre 2 y 6 días, y se concentró en los últimos meses de 1997, coincidiendo con el cambio de administración municipal por vencimiento del período constitucional del alcalde. No se acreditaron estudios previos de conveniencia, oportunidad, técnicos, jurídicos ni financieros que sustentaran la necesidad de las obras ni la escogencia de la contratación directa como modalidad de selección. Las disponibilidades presupuestales se expidieron, en varios casos, después de iniciado el trámite contractual. Ante la falta de pago de los anticipos por parte del municipio, el contratista demandó en ejercicio de la acción de controversias contractuales, solicitando la declaratoria de incumplimiento y el pago de la indemnización correspondiente.
Decisión:	El Tribunal Administrativo de Arauca (23 de mayo de 2001) declaró el incumplimiento de los contratos de obra por parte del municipio, al considerar que la administración incumplió primero su obligación de entregar el anticipo. Reconoció una indemnización equivalente a la utilidad esperada por el contratista, pero la redujo en un 50% por no haberse ejecutado las obras y en otro 50% adicional por haberse contratado al final del período del alcalde saliente, quedando la condena limitada al 7.5% del valor total de los

contratos. El Tribunal no analizó de fondo las irregularidades del proceso precontractual ni se pronunció sobre una eventual nulidad absoluta de los contratos.

5. SEGUNDA INSTANCIA

Sentencia:

El Consejo de Estado, al resolver la apelación interpuesta por ambas partes, reexaminó de oficio la validez de los contratos, por ser presupuesto necesario para pronunciarse sobre las pretensiones de incumplimiento e indemnización. A partir de un análisis de prueba indiciaria (concentración de la contratación en un solo contratista, uso injustificado de la contratación directa, ausencia de estudios previos, adjudicaciones apresuradas y coincidencia con el cambio de administración), concluyó que los contratos se celebraron con desviación de poder y en vulneración de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva. Por tratarse de una causal de nulidad absoluta declarable de oficio, la Sala se relevó de estudiar las pretensiones de incumplimiento e indemnización formuladas por el actor.

Decisión:	Revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Arauca y, en su lugar, declaró de oficio la nulidad absoluta de los nueve contratos de obra pública por haberse celebrado con desviación de poder y vulneración de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva; como no fueron ejecutados, no ordenó restituciones mutuas ni reconoció las pretensiones de incumplimiento e indemnización formuladas por el contratista.
------------------	--

Información tomada de: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01\(21489\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).pdf)

Ficha de Análisis Jurisprudencial

Sala Plena Sección Tercera

Ficha N°:	04	Fecha:	24 de abril de 2013
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo:	Controversias contractuales (acción contractual).		
Sala o Sección:	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C.		
Radicado:	68001-23-15-000-1998-01743-01 (27315)		
Ponente:	Jaime Orlando Santofimio Gamboa		
Actor:	Jairo Ospina Cano		

Demandado:	Área Metropolitana de Bucaramanga
2. CRITERIOS DE EXTENSIÓN	
Sentencias de unificación artículos 10, 270 y 271 CPACA:	IJ / TE / TS / SJ (X) / UJ / RES / RER / ER / IN / AN
Sentencias de unificación con fines de extensión:	Sí: No No: X
Derecho que se reconoce:	No aplica. No es una sentencia de unificación: fue proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado y no por la Sala Plena de la Sección Tercera ni por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; corresponde, por su encabezado y estructura procesal, a un fallo ordinario de segunda instancia resuelto en recurso de apelación. No se reconoció derecho económico o prestacional a favor de ninguna de las partes: se declaró de oficio la nulidad absoluta del contrato y se ordenó la restitución del anticipo indexado a favor de la entidad pública, por ausencia de beneficio o satisfacción del interés público.
Norma aplicada y/o interpretada:	Constitución Política de Colombia: artículos 209 (principios de la función administrativa), 339 y 341 (planeación estatal y presupuestal) y 365 (servicios públicos). Ley 80 de 1993: artículos 3 (fines de la contratación y función social), 23 (principios de transparencia, economía y responsabilidad), 25 numerales 6, 7 y 11 a 14 (principio de economía), 26

	numeral 3 (responsabilidad), 30 numerales 1 y 2 (estructura de selección), 44 numeral 2 (causal de nulidad por objeto ilícito o violación de norma legal), 45 (saneamiento de nulidades) y 48 (restituciones por nulidad). Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo): artículos 2 y 87, modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998 (nulidad oficiosa). Código Civil: artículo 1525 (prohibición de repetir lo pagado por objeto o causa ilícita) y artículo 1742, modificado por el artículo 2 de la Ley 50 de 1936 y por la Ley 791 de 2002 (prescripción de la nulidad).
Tema Principal:	Nulidad absoluta del contrato estatal por objeto ilícito ante la infracción grave del principio o deber de planeación contratación de una obra sin disponibilidad previa de los predios necesarios para ejecutarla y facultad del juez de segunda instancia para decretarla de oficio sin vulnerar el principio de no reformatio in pejus.
Temas Complementarios:	Excepción al principio de no reformatio in pejus cuando se protege el orden público y el interés general mediante la declaratoria de nulidad absoluta; alcance de las restituciones mutuas y devolución del anticipo indexado cuando no se satisfizo el interés público (artículo 48 de la Ley 80 de 1993 e interpretación del artículo 1525 del Código Civil); compulsas de copias a los órganos de control e investigación (Fiscalía y Procuraduría) por inobservancia del deber de planeación; objeto ilícito contractual; responsabilidad del contratista en la planeación; saneamiento predial previo a la contratación de obra pública.

3. DESARROLLO DE LA SENTENCIA

Cargos o fundamentos del recurso:	El contratista, único apelante, buscaba un mayor reconocimiento económico por gastos adicionales y por el desequilibrio económico del contrato derivado de la parálisis de la obra, sin cuestionar la validez del contrato.
Fundamento(s) de la sentencia:	La planeación no es una simple sugerencia administrativa sino un parámetro imperativo e ineludible de legalidad contractual, inferido de los artículos 209, 339 y 341 de la Constitución Política y de la Ley 80 de 1993: los negocios estatales deben responder a diseños previos, estudios integrales y certidumbre técnica y jurídica que eviten la improvisación. La omisión de ese deber como celebrar un contrato de obra a 60 días sin haber adquirido ni saneado legalmente los predios donde se ejecutaría contraviene normas imperativas de derecho público y genera un contrato con objeto ilícito, lo que produce su nulidad absoluta conforme al numeral 2 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993. Aunque en segunda instancia rige en principio la no reformatio in pejus a favor del apelante único, el juez conserva un poder-deber de control de legalidad; como la nulidad absoluta protege el orden público y el interés general, su declaratoria oficiosa prevalece sobre esa garantía individual. El deber de planeación vincula también a los contratistas, quienes deben abstenerse de suscribir contratos con fallas de planificación evidentes o advertirlas, por lo que no pueden reclamar desequilibrio económico ni utilidad esperada si aceptaron un contrato impracticable desde su origen. Conforme al artículo 48 de la Ley 80 de 1993, solo procede reconocer prestaciones de un contrato nulo si la entidad se benefició de ellas para satisfacer un interés público; como la

	obra no se construyó, no hubo beneficio público y el contratista debe restituir la totalidad del anticipo indexado, para evitar un enriquecimiento sin causa y un detrimento patrimonial del Estado.
Fuentes (referencia APA 7.ª ed.):	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. (2013, 24 de abril). Sentencia, Radicación n.º 68001-23-15-000-1998-01743-01 (27315). Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. <u>Relatoría de Colombia Compra Eficiente</u>
Decisión:	El Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander; decretó de oficio la nulidad absoluta del contrato No. 0366-1 de 1994 por objeto ilícito; condenó al contratista a restituir a la entidad estatal el valor del anticipo recibido, debidamente actualizado (\$25.612.786,87); y ordenó compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación.
Salvamentos de voto:	Sí existe: del magistrado Enrique Gil Botero. En el texto de la providencia solo consta la nota de relatoría que indica que salvó el voto, sin el texto explicativo de su discrepancia.
Aclaraciones de voto:	No se registra aclaración de voto en la providencia.

4. PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA

Hechos:	En 1994 se celebró el Contrato de Obra No. 0366-1 para construir un puente peatonal en un plazo de 60 días, con entrega de un anticipo del 40%. La obra debió suspenderse a los cuatro días de iniciada porque los predios donde debía ejecutarse eran de propiedad privada y no habían sido adquiridos por el Área Metropolitana de Bucaramanga. Tras más de un año de parálisis, la entidad liquidó unilateralmente el contrato mediante las Resoluciones 220 de 1996 y 036 de 1997.
Decisión:	El Tribunal Administrativo de Santander (25 de septiembre de 2003) declaró la nulidad de los actos administrativos de liquidación unilateral por indebida aplicación de las causales invocadas y declaró el incumplimiento del contrato por parte de la entidad estatal, al no haber adquirido los predios. Decretó la terminación del contrato, realizó su liquidación judicial reconociendo al contratista la utilidad esperada y los gastos demostrados y, tras restar estos valores del anticipo, ordenó al contratista devolver un saldo neto actualizado de \$515.875,61.

5. SEGUNDA INSTANCIA

Sentencia:	El contratista apeló pretendiendo un mayor reconocimiento económico por gastos adicionales y por el desequilibrio económico del contrato. Al revisar el caso, el Consejo de Estado advirtió que el contrato nació afectado de nulidad absoluta por una falla gravísima de planeación, pues la obra se contrató sin disponibilidad real de los predios y con un plazo de ejecución irrazonable frente a esa circunstancia.
-------------------	--

Decisión:	Revocó la sentencia recurrida y declaró de oficio la nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito. Ordenó la devolución total del anticipo indexado (\$25.612.786,87) a cargo del contratista, por ausencia de utilidad e interés público satisfecho, y compulsó copias con fines penales y disciplinarios.
------------------	---

Información tomada de: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/123/S3/68001-23-15-000-1998-01743-01\(27315\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/123/S3/68001-23-15-000-1998-01743-01(27315).pdf)

Ficha de Análisis Jurisprudencial

Ficha N°:	06	Fecha:	20 de octubre de 2014
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo:	Controversias contractuales (recurso de apelación de sentencia).		
Sala o Sección:	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C.		
Radicado:	66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809)		
Ponente:	Jaime Orlando Santofimio Gamboa		
Actor:	Sociedad Conconcreto S.A.		
Demandado:	Instituto Nacional de Vías (INVIAS)		
2. CRITERIOS DE EXTENSIÓN			

Sentencias de unificación artículos 10, 270 y 271 CPACA:	IJ / TE / TS / SJ / UJ (X) / RES / RER / ER / IN (X) / AN (X)
Sentencias de unificación con fines de extensión:	Sí: No No: X
Derecho que se reconoce:	No aplica. La providencia analizada no corresponde a una sentencia de unificación jurisprudencial, puesto que fue proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado en el marco de un proceso de controversias contractuales. Además, fue dictada en cumplimiento de una orden de tutela que dispuso resolver nuevamente el recurso de apelación. En cuanto a sus efectos, la sentencia no reconoció derechos económicos ni indemnizaciones a favor de la sociedad demandante. Por el contrario, reiteró criterios relacionados con la buena fe contractual, la carga de la prueba del desequilibrio económico y la necesidad de formular oportunamente las reclamaciones derivadas de la ejecución contractual. En consecuencia, concluyó que las pretensiones indemnizatorias no estaban llamadas a prosperar y revocó la decisión favorable que había sido proferida en primera instancia.

Norma aplicada y/o interpretada:	La decisión se fundamentó principalmente en los artículos 31 y 209 de la Constitución Política; los artículos 6, 1519, 1521, 1523, 1525, 1603, 1741 y 1742 del Código Civil; los artículos 863, 864, 871 y 899 del Código de Comercio; y los artículos 4, 5, 16, 25, 26, 27, 44, 45 y 78 de la Ley 80 de 1993. Asimismo, se tuvieron en cuenta el artículo 38 de la Ley 153 de 1887, el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil (hoy artículo 328 del CGP), el artículo 2 del Decreto 01 de 1984 y el Decreto 2962 de 2011. Estas disposiciones fueron interpretadas para analizar la nulidad absoluta por objeto ilícito, el principio de planeación, la buena fe contractual, el equilibrio económico del contrato estatal y la prohibición de reforma en perjuicio del apelante único.
Tema Principal:	Mantenimiento del equilibrio económico del contrato estatal y aplicación del principio de buena fe objetiva en la contratación pública, particularmente frente a la oportunidad de las reclamaciones económicas derivadas de la ejecución contractual. La sentencia analiza los efectos jurídicos de las prórrogas, suspensiones, contratos adicionales y otrosíes, concluyendo que cuando las partes los suscriben sin efectuar reservas o salvedades expresas sobre mayores costos, sobrecostos o perjuicios, se entiende restablecida la ecuación contractual, tornando improcedentes las reclamaciones formuladas posteriormente por tales conceptos.

Temas Complementarios:	La sentencia desarrolla el alcance del principio de non reformatio in peius, precisando que el juez de segunda instancia no puede agravar la situación jurídica del apelante único ni modificar aquellos aspectos de la decisión de primera instancia que le resultaron favorables. Asimismo, analiza los efectos de las decisiones adoptadas en sede de tutela contra providencias judiciales y la obligación de acatarlas dentro del proceso contencioso administrativo. De igual manera, la providencia estudia la naturaleza jurídica de los recursos entregados a título de anticipo, concluyendo que estos conservan la condición de recursos públicos y son entregados al contratista en calidad de mera tenencia, por lo que no constituyen un pago definitivo por obra ejecutada hasta el momento de su amortización. También aborda la aplicación de la doctrina de los actos propios (venire contra factum proprium non valet) como manifestación del principio de buena fe objetiva. En este sentido, la Sala sostiene que las partes no pueden formular reclamaciones posteriores sobre situaciones que conocían al momento de suscribir prórrogas, suspensiones, contratos adicionales u otros íes sin dejar constancias o salvedades expresas. Finalmente, la decisión examina el alcance del principio de planeación contractual y el debate jurisprudencial sobre si su desconocimiento puede generar nulidad absoluta por objeto ilícito.
--	---

Igualmente, reitera la carga probatoria que recae sobre quien pretende el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, exigiendo la demostración de una afectación grave, real y oportunamente reclamada durante la ejecución contractual.

3. SENTENCIA DE UNIFICACIÓN

**Cargos o
fundamentos del
recurso:**

INVIAS, en calidad de apelante único, solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia al considerar que no estaba demostrado el incumplimiento contractual ni los perjuicios reconocidos a favor de Conconcreto S.A. Sostuvo que los sobre costos reclamados por concepto de personal, arrendamientos, equipos y administración no podían atribuirse exclusivamente al contrato objeto del litigio, pues varios de esos recursos también fueron utilizados en la ejecución de otro contrato celebrado entre las mismas partes. Asimismo, cuestionó el reconocimiento de la depreciación del anticipo y de los intereses derivados del supuesto pago tardío de cuentas de cobro, argumentando que tales conceptos carecían de sustento jurídico y probatorio.

Igualmente, afirmó que las suspensiones, prórrogas, contratos adicionales y otrosíes suscritos durante la ejecución contractual contribuyeron a mantener el equilibrio económico del contrato, sin que el contratista hubiera dejado constancias o salvedades relacionadas con reclamaciones económicas pendientes, razón por

	la cual consideró improcedente cualquier solicitud indemnizatoria formulada con posterioridad.
Fundamento(s) de la sentencia:	La Subsección C concluyó que las reclamaciones por sobrecostos, perjuicios o ruptura del equilibrio económico del contrato debían formularse oportunamente al momento de suscribir las suspensiones, prórrogas, contratos adicionales u otros ítems celebrados durante la ejecución contractual. Al no consignar reservas, salvedades o reclamaciones expresas en dichos instrumentos, se entiende que las partes aceptaron las nuevas condiciones contractuales y restablecieron el equilibrio económico del negocio, por lo que las reclamaciones posteriores resultan improcedentes en virtud del principio de buena fe objetiva y de la doctrina de los actos propios. Asimismo, la Sala precisó que los recursos entregados a título de anticipo conservan la naturaleza de recursos públicos y son recibidos por el contratista en mera tenencia para la ejecución del contrato. En consecuencia, la pérdida de valor adquisitivo de dichos recursos durante la suspensión de la obra no genera derecho a actualización ni a reconocimiento de indemnizaciones a favor del contratista. Finalmente, reiteró que la procedencia del restablecimiento económico exige prueba suficiente de una afectación grave y anormal de la ecuación contractual y recordó que, al ser INVIAS el

	apelante único, la decisión de segunda instancia debía respetar el principio de non reformatio in peius, sin agravar su situación jurídica.
Fuentes (referencia APA 7.^a ed.):	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. (2014, 20 de octubre). Sentencia, Radicación n.º 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809). Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
Decisión:	La Subsección C del Consejo de Estado, en cumplimiento de la orden impartida mediante fallo de tutela, profirió una nueva sentencia de segunda instancia y resolvió el recurso de apelación interpuesto por INVIAS. En dicha decisión, concluyó que las reclamaciones económicas formuladas por Conconcreto S.A. eran improcedentes, debido a que las partes suscribieron suspensiones, prórrogas, contratos adicionales y otros ítems sin dejar salvedades o reservas sobre los sobre costos y perjuicios posteriormente reclamados. En consecuencia, negó las pretensiones relacionadas con el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, la actualización del anticipo y el reconocimiento de perjuicios derivados del retardo en la entrega de los predios.

Salvamentos de voto:	No se registraron salvamentos de voto respecto de la sentencia de 20 de octubre de 2014 objeto de análisis. Sin embargo, la providencia hace referencia a los salvamentos presentados dentro del fallo de tutela que ordenó proferir una nueva decisión, en los cuales se consideró improcedente la acción de tutela por ausencia de relevancia constitucional y por pretender convertir el amparo en una instancia adicional para reabrir el debate jurídico ya resuelto por el juez natural.
Aclaraciones de voto:	La sentencia registra aclaración de voto del consejero Enrique Gil Botero, particularmente en relación con las consideraciones efectuadas sobre la actualización del anticipo y los efectos derivados de su depreciación durante la ejecución contractual.
4. PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA	
Hechos:	El 27 de junio de 1994, Concreto S.A. e INVIAS celebraron el Contrato de Obra No. 352 de 1994 para la construcción de la Solución Vial Pereira-Dosquebradas (Grupo III), por un valor inicial de \$2.968.068.348, con un plazo de ejecución de diez (10) meses contados a partir de la suscripción del acta de iniciación de obras. Como parte del negocio jurídico, se pactó un anticipo equivalente al 20 % del valor contractual, correspondiente a \$563.009.606. No obstante, aunque el acta de inicio fue suscrita el 18 de octubre de 1994, la entidad contratante no había adquirido la totalidad de los predios requeridos para la ejecución del proyecto, situación que

	imposibilitó el desarrollo normal de las obras y generó la suspensión del contrato durante aproximadamente once (11) meses, entre octubre de 1994 y septiembre de 1995. Como consecuencia de esta circunstancia, las partes suscribieron diversas suspensiones, prórrogas, contratos adicionales y otrosíes, mediante los cuales el plazo contractual fue ampliado hasta el 28 de febrero de 1997 Posteriormente, Conconcreto S.A. promovió acción de controversias contractuales contra INVIAS, sosteniendo que la demora en la entrega de los predios ocasionó un desequilibrio económico del contrato y le generó perjuicios representados en mayores costos por concepto de personal administrativo y profesional, arrendamiento de inmuebles, permanencia prolongada en la obra, depreciación del anticipo, mora en el pago de cuentas de cobro y mayores gastos derivados del cambio del sitio destinado para la disposición del material de excavación (botadero). En consecuencia, solicitó la declaratoria de incumplimiento contractual o, subsidiariamente, el restablecimiento del equilibrio económico del contrato y el reconocimiento de las indemnizaciones correspondientes.
Decisión:	Mediante sentencia del 12 de diciembre de 2002, el Tribunal Administrativo de Risaralda accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, absolvió a la firma interventora llamada en garantía y declaró el incumplimiento contractual de INVIAS por la falta de entrega oportuna de los predios necesarios para la ejecución de la

obra. Como consecuencia, reconoció la existencia de una afectación al equilibrio económico del contrato y condenó a la entidad al pago de \$3.762.331.369,98 a favor de Concreto S.A., por concepto de sobrecostos derivados de la suspensión del contrato y de la mayor permanencia en la obra, incluyendo gastos de personal administrativo y profesional, arrendamientos, alquiler de equipos, ampliación de pólizas, depreciación del anticipo, mora en el pago de cuentas de cobro y lucro cesante. Asimismo, ordenó la liquidación del Contrato No. 352 de 1994, teniendo en cuenta el valor de la condena impuesta.

5. SEGUNDA INSTANCIA

Sentencia:

La sentencia de primera instancia fue apelada por INVIAS. Inicialmente, la Subsección C del Consejo de Estado declaró la nulidad absoluta del contrato por vulneración del principio de planeación; sin embargo, dicha decisión fue dejada sin efectos por la Sección Cuarta mediante fallo de tutela, que ordenó proferir una nueva sentencia sin fundamentarla en la nulidad por objeto ilícito.

En cumplimiento de dicha orden, la Subsección C resolvió nuevamente el recurso de apelación y concluyó que las pretensiones indemnizatorias de Concreto S.A. no estaban llamadas a prosperar. Consideró que, durante la ejecución contractual, las partes suscribieron suspensiones, prórrogas, contratos adicionales y otros ítems sin dejar constancias o salvedades relacionadas con los

	sobrecostos y perjuicios posteriormente reclamados, por lo que tales reclamaciones resultaban extemporáneas e incompatibles con el principio de buena fe contractual. Asimismo, precisó que los recursos entregados a título de anticipo conservaban la naturaleza de recursos públicos y no podían ser objeto de actualización o indemnización a favor del contratista. En consecuencia, revocó la decisión condenatoria de primera instancia y negó las pretensiones económicas formuladas por la demandante.
Decisión:	La Subsección C del Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, dejó sin efectos la condena impuesta a INVIAS por valor de \$3.762.331.369,98, negando las pretensiones indemnizatorias formuladas por Concreto S.A. La Sala consideró que las reclamaciones por sobrecostos, mayor permanencia en la obra y presunto desequilibrio económico resultaban improcedentes, toda vez que las partes suscribieron suspensiones, prórrogas, contratos adicionales y otros ítems sin consignar reservas o salvedades sobre tales reclamaciones. Así mismo, concluyó que los recursos entregados a título de anticipo constituían dineros públicos recibidos en mera tenencia por el contratista, por lo que no procedía su actualización ni el reconocimiento de perjuicios por su depreciación. Igualmente, determinó que no se acreditó suficientemente la mora imputable a la entidad ni la existencia de un desequilibrio económico grave que

justificara el restablecimiento solicitado. En consecuencia, fueron negadas todas las pretensiones económicas de la demanda.

Información tomada de: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/159/S3/66001-23-31-000-1999-00435-01\(24809\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/159/S3/66001-23-31-000-1999-00435-01(24809).pdf)

Ficha de Análisis Jurisprudencial

Sala Plena Sección Tercera

Ficha N°:	07	Fecha:	8 de mayo de 2019
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo:	Sentencia de segunda instancia en controversia contractual.		
Sala o Sección:	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.		
Radicado:	25000-23-36-000-2013-02029-01 (59309)		
Ponente:	Marta Nubia Velásquez Rico		
Actor:	Consortio Desarrollo Urbano y otros		
Demandado:	Instituto de Desarrollo Urbano – IDU		
2. CRITERIOS DE EXTENSIÓN			

Sentencias de unificación artículos 10, 270 y 271 CPACA:	IJ / TE / TS / SJ (X) / UJ / RES / RER / ER / IN / AN
Sentencias de unificación con fines de extensión:	Sí: No No: X
Derecho que se reconoce:	No aplica el reconocimiento de un derecho mediante sentencia de unificación jurisprudencial, dado que la providencia analizada corresponde a una sentencia ordinaria de segunda instancia proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Sin embargo, la decisión reitera y consolida criterios jurisprudenciales relacionados con el principio de planeación en la contratación estatal, precisando que este tiene carácter bifronte, en cuanto impone deberes tanto a la entidad estatal como al contratista. De igual manera, reafirma que el contratista está obligado a actuar con diligencia en la estructuración de su oferta, en la evaluación de los estudios previos y en la definición de los costos y riesgos asociados al contrato, sin que pueda trasladar posteriormente a la administración las consecuencias derivadas de una inadecuada planeación de su propuesta. Asimismo, la providencia distingue conceptualmente entre la vulneración del principio de planeación, el incumplimiento contractual y el desequilibrio económico del contrato, señalando que cada una de estas figuras posee presupuestos, causas y efectos jurídicos autónomos.

Norma aplicada y/o interpretada:	Ley 80 de 1993 (arts. 3, 4 y 25); Ley 1150 de 2007; Código Contencioso Administrativo; Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA); Código General del Proceso; Decreto 222 de 1983.
Tema Principal:	El alcance del principio de planeación en la contratación estatal como deber compartido entre la entidad pública y el contratista, su relación con el incumplimiento contractual y el equilibrio económico del contrato, así como la necesidad de acreditar de manera suficiente la afectación real de la ecuación financiera para que proceda el restablecimiento económico.
Temas Complementarios:	Equilibrio económico del contrato estatal; incumplimiento contractual; principio de planeación; modificaciones y adiciones contractuales; distribución y asunción de riesgos previsibles; deber de diligencia del contratista; carga de la prueba del desequilibrio económico; sobre costos contractuales; rubro de imprevistos (AIU); ecuación financiera del contrato; liquidación contractual y costas procesales.
3. DESARROLLO DE LA SENTENCIA	

Cargos o fundamentos del recurso:	La parte demandante apeló la sentencia de primera instancia al considerar que el IDU vulnera el principio de planeación contractual al modificar sustancialmente las condiciones inicialmente previstas para la ejecución de la obra, lo que generó mayores tiempos de permanencia en obra, incremento de costos administrativos y afectación de la ecuación económica del contrato. Igualmente, sostuvo que las modificaciones contractuales no compensan los perjuicios ocasionados y que se encontraba acreditado el desequilibrio económico derivado de los mayores costos asumidos y del pago tardío de las obligaciones contractuales.
Fundamento(s) de la sentencia:	La Sala sostuvo que el principio de planeación en la contratación estatal tiene carácter bifronte, por cuanto impone deberes tanto a la entidad contratante como al contratista. Precisó que la vulneración de dicho principio no genera automáticamente incumplimiento contractual ni desequilibrio económico, pues cada figura posee presupuestos autónomos. Asimismo, reiteró que el contratista tiene la carga de analizar los estudios previos, los precios, las condiciones contractuales y los riesgos previsibles antes de presentar su oferta. Finalmente, concluyó que el restablecimiento del equilibrio económico exige la demostración de una alteración efectiva de la ecuación financiera del contrato, no siendo suficiente la simple acreditación de mayores costos o gastos durante su ejecución.
Fuentes (referencia APA 7.^a ed.):	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. (2019, 8 de mayo). Sentencia, Radicación n.º

	25000-23-36-000-2013-02029-01 (59309). Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. <u>Relatoría de Colombia Compra Eficiente</u>
Decisión:	El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, confirmó integralmente la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al determinar que el Consorcio Desarrollo Urbano no logró demostrar la existencia de una vulneración al principio de planeación imputable al IDU ni la ruptura de la ecuación económica del contrato. En consecuencia, mantuvo la negativa de todas las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte apelante.
Salvamentos de voto:	No se registran salvamentos de voto en la providencia analizada; la decisión fue adoptada de manera unánime por los integrantes de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado.
Aclaraciones de voto:	No registra aclaraciones de voto.

4. PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA

Hechos:	El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) celebró con el Consorcio Desarrollo Urbano el Contrato de Obra No. 127 de 2006, cuyo objeto era la intervención integral de la malla vial local en las localidades de Usaquén y Engativá. Durante su ejecución, el contrato fue objeto de diversas modificaciones, otrosíes y adiciones presupuestales y de plazo, mediante las cuales se ajustaron las metas físicas, los segmentos viales a intervenir y las actividades a desarrollar.
----------------	---

	El consorcio demandante sostuvo que dichas modificaciones evidenciaron deficiencias en la planeación contractual por parte del IDU, pues implican un aumento significativo de las actividades de rehabilitación, mayores tiempos para la elaboración de estudios y diseños, prolongación de la permanencia en obra e incremento de los costos de ejecución. Con fundamento en ello, alegó el incumplimiento contractual de la entidad y la ruptura del equilibrio económico del contrato, solicitando el reconocimiento de diversos sobrecostos y perjuicios económicos.
Decisión:	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó en su totalidad las pretensiones de la demanda al considerar que el contratista no logró demostrar la existencia de un incumplimiento contractual imputable al IDU ni la configuración de un desequilibrio económico del contrato. Asimismo, concluyó que las modificaciones introducidas durante la ejecución contractual se encontraban previstas en los pliegos de condiciones, fueron aceptadas por las partes mediante los correspondientes otrosíes y adiciones, y no constituyeron una vulneración del principio de planeación que justificara el reconocimiento de las sumas reclamadas.
5. SEGUNDA INSTANCIA	
Sentencia:	El Consejo de Estado, al resolver el recurso de apelación interpuesto por el Consorcio Desarrollo Urbano, reiteró que el principio de planeación en la contratación estatal tiene carácter bifronte, por cuanto impone obligaciones tanto a la entidad pública como al contratista. En ese sentido, precisó que el contratista también debe actuar con diligencia en la estructuración de su

	oferta, la valoración de los estudios previos y la identificación de los riesgos asociados a la ejecución contractual. Con fundamento en las pruebas obrantes en el expediente, la Sala concluyó que las modificaciones y adiciones realizadas al contrato se encontraban previstas en los pliegos de condiciones y fueron aceptadas por las partes durante la ejecución contractual. Asimismo, determinó que el demandante no acreditó una falla de planeación imputable al IDU ni demostró una afectación real y cuantificable de la ecuación financiera del contrato que permitiera declarar el desequilibrio económico reclamado. Por tal razón, confirmó la sentencia de primera instancia y mantuvo la negativa de las pretensiones de la demanda.
Decisión:	El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, confirmó íntegramente la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al concluir que no se acreditó una vulneración del principio de planeación imputable al IDU ni la ruptura de la ecuación económica del Contrato de Obra No. 127 de 2006. En consecuencia, mantuvo la negativa de las pretensiones formuladas por el Consorcio Desarrollo Urbano y condenó en costas a la parte apelante en segunda instancia. .

Información tomada de: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/providencias/2019_25000-23-36-000-2013-02029-01_59309/

Ficha de Análisis Jurisprudencial

Sala Plena Sección Tercera

Ficha N°:	08	Fecha:	26 de abril de 2024
------------------	----	---------------	---------------------

1. IDENTIFICACIÓN	
Tipo:	Sentencia de segunda instancia dentro del medio de control de controversias contractuales.
Sala o Sección:	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B.
Radicado:	25000-23-36-000-2016-01908-02 (68440)
Ponente:	Marta Nubia Velásquez Rico
Actor:	Vías y Construcciones S.A. – VICON S.A.
Demandado:	Instituto de Desarrollo Urbano – IDU
2. CRITERIOS DE EXTENSIÓN	
Sentencias de unificación artículos 10, 270 y 271 CPACA:	IJ / TE / TS / SJ (X) / UJ / RES / RER / ER / IN / AN
Sentencias de unificación con fines de extensión:	Sí: No No: X

Derecho que se reconoce:	No aplica como sentencia de unificación. Se trata de una sentencia de segunda instancia proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Aunque retoma y aplica criterios jurisprudenciales previamente consolidados sobre las salvedades en la liquidación bilateral, los modificatorios contractuales y la prueba de los perjuicios derivados del incumplimiento contractual, la providencia no tiene carácter unificador ni crea una nueva regla jurisprudencial, sino que aplica precedentes existentes a un caso concreto de controversia contractual.
Norma aplicada y/o interpretada:	Constitución Política (principios de la función administrativa); Ley 80 de 1993 (artículo 24 numeral 5 y artículo 60); Ley 1150 de 2007; Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), artículo 164; régimen jurídico sobre liquidación bilateral del contrato estatal; jurisprudencia del Consejo de Estado sobre principio de planeación, equilibrio económico, mayor permanencia en obra, carga de la prueba, estudios y diseños, y riesgos contractuales.
Tema Principal:	Incumplimiento contractual de la entidad estatal por vulneración del deber de planeación, materializado en la entrega de estudios y diseños incompletos y deficientes y en la demora en la gestión y entrega de los predios necesarios para la ejecución de la obra, así como las consecuencias jurídicas de dicho incumplimiento frente al reconocimiento de perjuicios y la carga probatoria del contratista.

Temas Complementarios:	Principio de planeación contractual; estudios y diseños deficientes o incompletos; gestión predial y entrega tardía de predios; incumplimiento contractual de la administración; obras adicionales y obras complementarias; mayores cantidades de obra; mayor permanencia en obra; equilibrio económico del contrato; asignación y distribución de riesgos contractuales; contratos a precio global con ajustes; liquidación bilateral del contrato estatal; alcance de las salvedades contractuales; carga de la prueba en materia de perjuicios; valoración de la prueba pericial y reconocimiento de perjuicios derivados del incumplimiento contractual.
3. DESARROLLO DE LA SENTENCIA	
Cargos o fundamentos del recurso:	La parte demandante solicitó revocar la sentencia de primera instancia al considerar que el Tribunal omitió analizar adecuadamente los incumplimientos atribuibles al IDU, consistentes en la entrega de estudios y diseños deficientes y en la demora en la gestión y entrega de los predios necesarios para la ejecución de la obra. Igualmente, cuestionó la valoración efectuada a los dictámenes periciales aportados, al estimar que sí demostraban la existencia de mayores costos y cantidades de obra no reconocidas. Asimismo, sostuvo que la ausencia de salvedades en los modificatorios contractuales no implicaba la renuncia a reclamar judicialmente el restablecimiento económico del contrato y reiteró la existencia de descuentos excesivos por concepto de amortización del anticipo y de perjuicios derivados de los actos administrativos de incumplimiento posteriormente revocados por la entidad.

Fundamento(s) de la sentencia:	La Sala estableció que: (a) el principio de planeación obliga a la entidad a entregar estudios y diseños completos, y su incumplimiento se configura cuando estos son incompletos o deficientes, pues obligan al contratista a rediseñar el proyecto y ejecutar actividades no previstas; (b) la gestión predial también hace parte del principio de planeación, de modo que la demora en la entrega de predios constituye incumplimiento contractual cuando afecta la ejecución normal de la obra; (c) las cláusulas que trasladan ilimitadamente el riesgo al contratista por falta de predios o deficiencias de planeación son ineficaces de pleno derecho conforme al artículo 24 de la Ley 80 de 1993; (d) el incumplimiento de la entidad no genera automáticamente indemnización, pues el contratista conserva la carga de probar las obras ejecutadas y no pagadas, los mayores costos asumidos y el perjuicio económico efectivamente sufrido; y (e) la mayor permanencia en obra debe probarse, no bastando acreditar que el contrato duró más tiempo, sino los costos adicionales realmente asumidos durante ese mayor plazo.
Fuentes (referencia APA 7.^a ed.):	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. (2024, 26 de abril). Sentencia, Radicación n.º 25000-23-36-000-2016-01908-02 (68440). Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. <u>Normograma CRC</u>
Decisión:	El Consejo de Estado revocó parcialmente la sentencia de primera instancia, declaró el incumplimiento contractual del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) por la entrega de estudios y diseños deficientes y por la demora en la gestión y entrega de los predios requeridos para la ejecución

	de la obra; no obstante, negó las pretensiones indemnizatorias al no encontrarse probados los perjuicios reclamados por la demandante y se abstuvo de imponer condena en costas.
Salvamentos de voto:	No registra salvamento de voto.
Aclaraciones de voto:	Sí. Aclaración de voto del magistrado Alberto Montaña Plata.

4. PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA

Hechos:	Vías y Construcciones S.A. (VICON S.A.) demandó al Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) al considerar que el contrato de obra se ejecutó sobre la base de estudios y diseños incompletos y deficientes, situación que obligó a efectuar ajustes técnicos, elaborar diseños adicionales y ejecutar obras no previstas inicialmente. Asimismo, alegó que la demora en la adquisición y entrega de los predios necesarios para la obra generó sucesivas prórrogas del contrato, mayor permanencia en obra, incremento de costos y afectación del equilibrio económico contractual, cuyos perjuicios solicitó fueran reconocidos por la entidad.
Decisión:	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda al considerar que, si bien se acreditaron deficiencias en los estudios y diseños y dificultades en la gestión predial durante la ejecución del contrato, el IDU reconoció y pagó las obras adicionales y complementarias ejecutadas. Asimismo, concluyó que la demandante no demostró los perjuicios reclamados por concepto de mayores cantidades de

	obra y mayor permanencia en la obra, dado que los dictámenes periciales aportados no acreditaban de manera suficiente los sobrecostos alegados.
5. SEGUNDA INSTANCIA	
Sentencia:	El Consejo de Estado revocó parcialmente la decisión de primera instancia y declaró el incumplimiento contractual del IDU al comprobar que entregó estudios y diseños incompletos y deficientes, además de retrasar la gestión y entrega de los predios necesarios para la ejecución de la obra, circunstancias que incidieron en la modificación y prolongación del contrato. No obstante, negó las pretensiones indemnizatorias al concluir que VICON no cumplió con la carga de demostrar la existencia de obras ejecutadas y no reconocidas ni los sobrecostos efectivamente asumidos por la mayor permanencia en obra, dado que los dictámenes periciales aportados no acreditaron de manera suficiente tales perjuicios.
Decisión:	Revocó parcialmente la sentencia de primera instancia; declaró el incumplimiento contractual del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) en la ejecución del Contrato de Obra No. 116 de 2005; negó las pretensiones indemnizatorias por insuficiencia probatoria respecto de los perjuicios alegados; y se abstuvo de imponer condena en costas.

Información tomada de: [https://normograma.crcom.gov.co/crc/compilacion/docs/25000-23-36-000-2016-01908-02\(68440\)_20240412.htm](https://normograma.crcom.gov.co/crc/compilacion/docs/25000-23-36-000-2016-01908-02(68440)_20240412.htm)

Ficha de Análisis Jurisprudencial

Sala Plena Sección Tercera

Ficha N°:	09	Fecha:	2024 (28 de octubre). Sentencia que aplica el precedente fijado por la Sentencia de Unificación del 27 de julio de 2023 (Exp. 39121) sobre la ausencia de salvedades en modificaciones contractuales.
------------------	----	---------------	---

1. IDENTIFICACIÓN

Tipo:	Medio de control de controversias contractuales (acción contractual).
Sala o Sección:	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C.
Radicado:	17001-23-33-000-2013-00205-01 (62565)
Ponente:	JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Actor:	Consortio Cafetero
Demandado:	Asociación Aeropuerto del Café – AEROCAFÉ

2. CRITERIOS DE EXTENSIÓN

Sentencias de unificación artículos 10, 270 y 271 CPACA:	IJ / TE / TS / SJ (X) / UJ / RES / RER / ER / IN / AN
Sentencias de unificación con fines de extensión:	Sí: No No: X
Derecho que se reconoce:	No se identifica un derecho nuevo ni una regla autónoma de unificación jurisprudencial, por cuanto la providencia corresponde a una sentencia ordinaria de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Sin embargo, la decisión aplica de manera expresa el precedente vinculante fijado en la Sentencia de Unificación del 27 de julio de 2023 (Exp. 39121), según el cual la ausencia de salvedades, reservas u objeciones en prórrogas, adiciones, suspensiones, contratos adicionales u otros no impide, por sí sola, el ejercicio posterior de reclamaciones judiciales derivadas de la ejecución contractual. Asimismo, la sentencia reafirma que la vulneración del principio de planeación puede constituir una modalidad de incumplimiento contractual imputable a la entidad estatal; no obstante, la procedencia de una indemnización exige la demostración efectiva del daño, su cuantificación y el correspondiente nexo causal.
Norma aplicada y/o interpretada:	La Sala fundamentó su decisión en los artículos 2, 83, 90, 209 y 339 a 353 de la Constitución Política; en los artículos 1546, 1603 y 1613 a 1616 del Código Civil; en los artículos 3, 4, 5 numeral 1, 23, 25 numeral 6, 25 numerales 7 y 11 a 14, 26 numeral 3, 27 y 40 de la Ley 80 de 1993; y en el

	artículo 12 de la Ley 1150 de 2007. Igualmente, interpretó y aplicó la jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado en materia de principio de planeación, buena fe contractual, equilibrio económico del contrato estatal, incumplimiento contractual, responsabilidad contractual de la Administración, gestión predial, estudios y diseños previos, acreditación del daño y contratos celebrados bajo la modalidad de precios unitarios. Asimismo, acogió expresamente la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado del 27 de julio de 2023 (Exp. 39121), que estableció que la ausencia de salvedades, observaciones o reservas en prórrogas, adiciones, suspensiones, otrosíes o demás modificaciones contractuales no impide, por sí sola, la formulación posterior de reclamaciones judiciales, correspondiendo al juez determinar, en cada caso concreto, el alcance de los acuerdos celebrados por las partes conforme a las reglas de interpretación contractual, el principio de buena fe y el material probatorio obrante en el proceso
Tema Principal:	Responsabilidad contractual de la entidad estatal derivada del incumplimiento del principio de planeación, materializado en la gestión tardía de los predios necesarios para la ejecución de la obra y en la ausencia o insuficiencia de estudios y diseños previos, así como el análisis de los requisitos para la procedencia de la indemnización de perjuicios en el marco de la teoría general del incumplimiento contractual, particularmente en relación con la acreditación del daño, el nexo causal y los efectos jurídicos de la ausencia de salvedades en las modificaciones, adiciones y prórrogas contractuales.

Temas Complementarios:	Principio de planeación en la contratación estatal; gestión predial como presupuesto para la ejecución de obras públicas; estudios previos, estudios técnicos y diseños definitivos; deber de planeación de las entidades estatales; buena fe contractual; incumplimiento contractual de la Administración; equilibrio económico y financiero del contrato estatal; responsabilidad contractual del Estado; acreditación del daño y carga de la prueba; indemnización de perjuicios derivados del incumplimiento contractual; mayor permanencia en obra; costos por subutilización o stand by de maquinaria y equipos; contratos de obra pública; contratos celebrados bajo la modalidad de precios unitarios; obras adicionales y mayores cantidades de obra; modificaciones contractuales; adiciones en valor y plazo; prórrogas contractuales; otrosíes; actas de modificación y liquidación bilateral; efectos jurídicos de la ausencia de salvedades o reservas contractuales; interpretación de los acuerdos celebrados durante la ejecución contractual; restablecimiento de la ecuación económica del contrato; reconocimiento de anticipos en contratos estatales y sus adiciones; y alcance del precedente de unificación sobre reclamaciones contractuales posteriores a la suscripción de acuerdos modificatorios.
3. SENTENCIA DE UNIFICACIÓN	
Cargos o fundamentos del recurso:	El Consorcio Cafetero apeló la decisión de primera instancia al considerar que AEROCAFÉ incumplió el principio de planeación al no gestionar oportunamente los predios necesarios para la ejecución de la obra ni suministrar los estudios y diseños requeridos para la construcción

	de la escuela. Sostuvo que dichas omisiones le ocasionaron perjuicios por mayor permanencia en obra, subutilización de maquinaria, mayores costos administrativos y falta de pago de anticipos sobre las adiciones contractuales. Asimismo, argumentó que la ausencia de salvedades en las prórrogas y modificaciones del contrato no impedía el estudio ni el reconocimiento judicial de tales reclamaciones.
Fundamento(s) de la sentencia:	La Sala reiteró que, conforme a la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado del 27 de julio de 2023, la ausencia de salvedades o reservas en las prórrogas, adiciones y demás modificaciones contractuales no impide, por sí sola, la formulación posterior de reclamaciones judiciales. Asimismo, precisó que el principio de planeación obliga a la entidad estatal a contar previamente con los predios, estudios, diseños, permisos y demás condiciones técnicas necesarias para la adecuada ejecución del contrato, de manera que su incumplimiento puede constituir una fuente de responsabilidad contractual. Sin embargo, destacó que la demostración del incumplimiento no es suficiente para obtener una indemnización, pues corresponde al contratista acreditar de forma cierta el daño sufrido, su cuantificación y el nexo causal entre dicho perjuicio y la conducta atribuida a la Administración.
Fuentes (referencia APA 7.ª ed.):	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. (2024, 28 de octubre). Sentencia, Radicación n.º 17001-23-33-000-2013-00205-01 (62565). Consejero ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas. <u>Relatoría de Colombia Compra Eficiente</u>

Decisión:	El Consejo de Estado determinó que la ausencia de salvedades o reservas en las prórrogas, adiciones y demás modificaciones contractuales no impedía el estudio de las reclamaciones formuladas por el contratista. Asimismo, reconoció que AEROCAFÉ incumplió el principio de planeación al no contar oportunamente con los predios necesarios para la ejecución de la pantalla anclada ni con los estudios y diseños requeridos para la construcción de la escuela. Sin embargo, concluyó que, aunque el incumplimiento estaba acreditado, no era procedente acceder a las pretensiones indemnizatorias debido a que el Consorcio Cafetero no logró demostrar de manera suficiente la existencia, cuantificación y nexo causal de los perjuicios reclamados. En consecuencia, confirmó la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.
Salvamentos de voto:	No se registraron salvamentos de voto en la providencia. La decisión fue adoptada de manera mayoritaria por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado.
Aclaraciones de voto:	Sí. El magistrado William Barrera Muñoz presentó aclaración de voto, manifestando precisiones respecto de algunos fundamentos jurídicos de la decisión, aunque sin apartarse del sentido del fallo adoptado por la Sala.
4. PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA	
Hechos:	El Consorcio Cafetero celebró con la Asociación Aeropuerto del Café (AEROCAFÉ) el Contrato de Obra No. 055 de 2009, cuyo objeto consistía en la construcción de una pantalla anclada activa para el proyecto

	Aeropuerto del Café y la construcción de una escuela en el municipio de Palestina, Caldas. Durante la ejecución contractual se evidenció que la entidad no contaba con la totalidad de los predios requeridos para desarrollar las obras de la pantalla anclada y tampoco había suministrado los estudios y diseños definitivos necesarios para la construcción de la institución educativa. Esta situación obligó al contratista a elaborar estudios de suelos y diseños arquitectónicos, estructurales, hidráulicos, sanitarios, eléctricos y de redes especiales que no habían sido entregados oportunamente por la entidad contratante. Como consecuencia de estas circunstancias, se presentaron retrasos en la ejecución de las obras, períodos de subutilización de maquinaria y equipos, modificaciones en las condiciones inicialmente previstas y la necesidad de celebrar varias prórrogas, adiciones en valor, convenios de precios y otros acuerdos contractuales para culminar la ejecución del proyecto.
Decisión:	El Tribunal Administrativo de Caldas concluyó que AEROCAFÉ desconoció el principio de planeación al no realizar oportunamente la gestión predial necesaria para la ejecución de la pantalla anclada y al no contar con los estudios y diseños definitivos requeridos para la construcción de la escuela. No obstante, determinó que el Consorcio Cafetero no acreditó de manera suficiente la existencia y cuantificación de los perjuicios reclamados por concepto de mayor permanencia en obra, subutilización de maquinaria, reajuste de precios y demás sobre costos alegados. En consecuencia, negó las pretensiones indemnizatorias formuladas en la demanda.

5. SEGUNDA INSTANCIA

Sentencia:	El Consejo de Estado analizó si la ausencia de salvedades en las prórrogas, adiciones y demás modificaciones contractuales impedía el ejercicio posterior de reclamaciones judiciales y si las falencias de planeación atribuibles a AEROCAFÉ generaban responsabilidad contractual e indemnización de perjuicios. En aplicación de la Sentencia de Unificación del 27 de julio de 2023 (Exp. 39121), precisó que la falta de reservas o salvedades no constituye un obstáculo automático para acudir ante la jurisdicción, pues corresponde al juez determinar el alcance de los acuerdos celebrados por las partes conforme a la buena fe contractual. Igualmente, confirmó que la entrega tardía de los predios necesarios para la ejecución de la obra y la ausencia de estudios y diseños suficientes configuraron un incumplimiento del principio de planeación por parte de la entidad contratante. Sin embargo, concluyó que dicho incumplimiento, por sí solo, no genera el deber de indemnizar, ya que el contratista debe acreditar de manera plena la existencia del daño, su cuantificación y el nexo causal con la conducta de la Administración. Al no encontrarse probados suficientemente los perjuicios reclamados, confirmó la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.
Decisión:	La Subsección C del Consejo de Estado resolvió el recurso de apelación aplicando la Sentencia de Unificación del 27 de julio de 2023 (Exp. 39121), reiterando que la ausencia de salvedades o reservas en las

prórrogas, adiciones y demás modificaciones contractuales no impide el ejercicio posterior de reclamaciones judiciales. Asimismo, confirmó que AEROCAFÉ incumplió el principio de planeación al no contar oportunamente con los predios necesarios para la ejecución de la obra ni con los estudios y diseños requeridos para su desarrollo. Sin embargo, concluyó que la configuración del incumplimiento contractual no genera automáticamente el reconocimiento de perjuicios, puesto que corresponde al contratista acreditar de manera suficiente la existencia del daño, su cuantificación y el nexo causal con la conducta de la entidad. En consecuencia, confirmó la decisión de primera instancia que negó las pretensiones indemnizatorias por falta de prueba de los perjuicios reclamados.

Información tomada de : https://relatoria.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/01/78_17001233300020130020501.pdf

Ficha de Análisis Jurisprudencial

Sala Plena Sección Tercera

Ficha N°:	10	Fecha:	27 de junio de 2024
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo:	Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de responsabilidad fiscal.		

Sala o Sección:	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera.
Radicado:	25000-23-24-000-2005-00918-02
Ponente:	GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Actor:	Raúl Gaviria Rueda
Demandado:	Contraloría Distrital de Bogotá D.C.
2. CRITERIOS DE EXTENSIÓN	
Sentencias de unificación artículos 10, 270 y 271 CPACA:	IJ / TE / TS / SJ (X) / UJ (X) / RES / RER / ER / IN / AN
Sentencias de unificación con fines de extensión:	Sí: No No: X
Derecho que se reconoce:	Se reconoce el derecho al restablecimiento de la situación jurídica del demandante mediante la devolución de las sumas pagadas con ocasión de la responsabilidad fiscal, debidamente indexadas, al declararse la nulidad de los actos administrativos cuestionados.

Norma aplicada y/o interpretada:	Constitución Política (arts. 267, 268 y 272); Ley 80 de 1993 (arts. 25 y 26); Ley 42 de 1993; Ley 610 de 2000 (arts. 1, 3, 4, 6 y 53); Código Contencioso Administrativo; Código General del Proceso; jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-529 de 1993, C-619 de 2002, SU-431 de 2015); jurisprudencia del Consejo de Estado sobre responsabilidad fiscal.
Tema Principal:	Responsabilidad fiscal derivada de la falta de planeación en la contratación estatal, por la construcción de una estación de policía en un terreno ubicado dentro de la ronda del río Tunjuelito, lo que ocasionó la demolición de la obra y un grave detrimento patrimonial para el Estado.
Temas Complementarios:	Principio de planeación; gestión fiscal; responsabilidad fiscal; culpa grave del gestor fiscal; urgencia manifiesta; contratación estatal; daño patrimonial; nexo causal; detrimento patrimonial; deberes del representante legal de la entidad; selección del sitio de ejecución de la obra; licencia de construcción; licencia ambiental; protección del patrimonio público.
3. DESARROLLO DE LA SENTENCIA	
Cargos o fundamentos del recurso:	El apelante alegó que el predio era apto para la construcción, que existían conceptos favorables de otras autoridades y que la demolición obedeció exclusivamente a la decisión del alcalde local, buscando así desvirtuar la responsabilidad fiscal declarada en primera instancia.

Fundamento(s) de la sentencia:	La Sala estableció que el principio de planeación constituye un deber esencial de quien dirige la contratación estatal, por lo que el gerente del Fondo de Vigilancia y Seguridad debía verificar previamente la idoneidad del terreno, la existencia de licencias y las condiciones técnicas antes de contratar la obra, y que omitir esas verificaciones constituyó una grave falla de planeación. Precisó que la urgencia manifiesta no exonera del deber de planeación ni de los deberes de diligencia, previsión y protección del patrimonio público, y recordó que la responsabilidad fiscal exige la concurrencia de gestión fiscal, conducta dolosa o gravemente culposa, daño patrimonial y nexo causal. Concluyó que la falta de planeación puede constituir culpa grave y que el detrimento patrimonial se configuró con la pérdida total de la inversión pública tras la demolición de la obra.
Fuentes (referencia APA 7.^a ed.):	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (2024, 27 de junio). Sentencia, Radicación n.º 25000-23-24-000-2005-00918-02. Consejero ponente: Germán Eduardo Osorio Cifuentes.
Decisión:	El Consejo de Estado confirmó la legalidad de los actos administrativos expedidos por la Contraloría Distrital de Bogotá, al concluir que sí se configuraban los elementos de la responsabilidad fiscal del demandante, por lo cual mantuvo el fallo con responsabilidad fiscal.
Salvamentos de voto:	No registra salvamento de voto en la sentencia consultada.
Aclaraciones de voto:	No registra aclaraciones de voto.

4. PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA

Hechos:	El Fondo de Vigilancia y Seguridad declaró la urgencia manifiesta para construir estaciones de policía y celebró el Contrato de Obra No. 039 FVS-93 para las estaciones de Usme y Ciudad Bolívar. La estación de Ciudad Bolívar fue construida en un predio ubicado dentro de la ronda del río Tunjuelito y no obtuvo las condiciones necesarias para prestar servicios públicos, por lo que la Alcaldía Local ordenó su demolición. La Contraloría Distrital inició proceso de responsabilidad fiscal contra el gerente del Fondo, Raúl Gaviria Rueda.
Decisión:	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de nulidad y concluyó que no operó la caducidad de la acción fiscal, que existía daño patrimonial, que el demandante actuó con culpa grave por la falta de planeación y que se configuró el nexo causal entre su conducta y el detrimento patrimonial.

5. SEGUNDA INSTANCIA

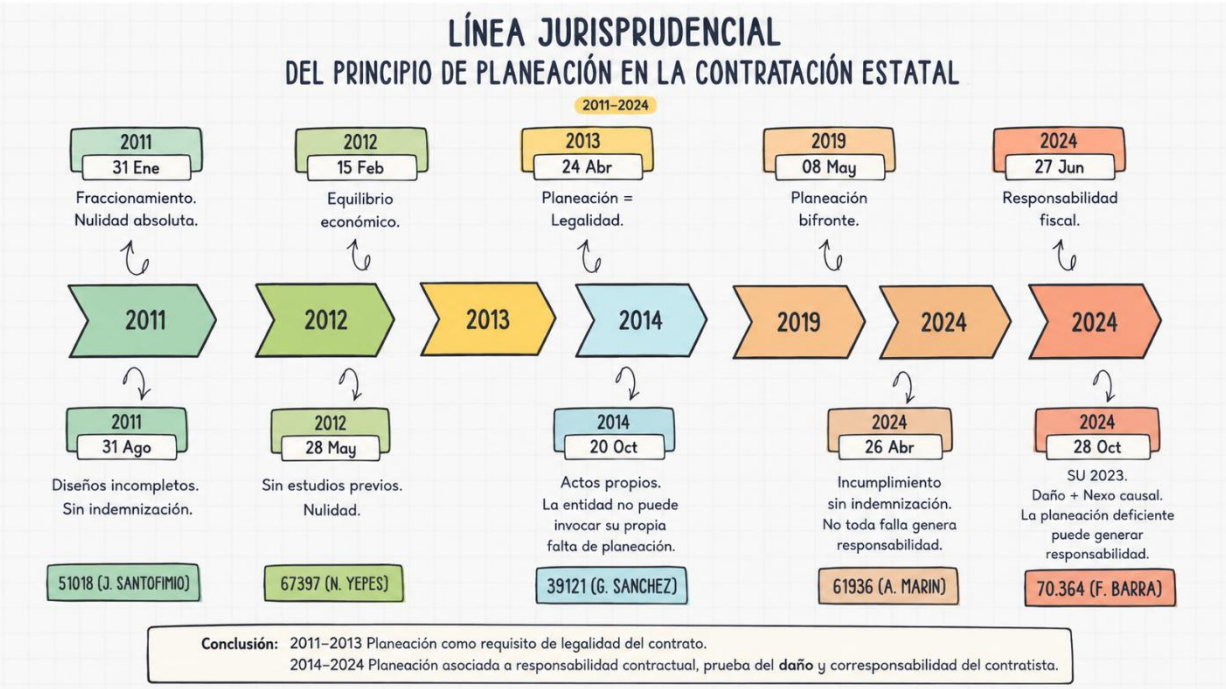
Sentencia:	El Consejo de Estado examinó los argumentos del apelante, quien alegaba que el predio era apto para la construcción, que existían conceptos favorables de otras autoridades y que la demolición obedeció exclusivamente a la decisión del alcalde local. La Sala concluyó que el gerente del Fondo tenía el deber legal de verificar previamente las condiciones del terreno y que la omisión de esa verificación constituyó una falla grave de planeación que ocasionó el detrimento patrimonial.
-------------------	---

Decisión:	Confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca; mantuvo la validez de los actos administrativos expedidos por la Contraloría Distrital; y ratificó la responsabilidad fiscal de Raúl Gaviria Rueda por el detrimento patrimonial derivado de la construcción de la estación de policía en un terreno inadecuado.
------------------	---

3.2 Línea de tiempo jurisprudencia

A continuación, se presenta la línea de tiempo de las diez sentencias analizadas, ordenadas cronológicamente entre el 31 de enero de 2011 y el 28 de octubre de 2024. Se identifica como sentencia hito la del 24 de abril de 2013, por constituir el punto de inflexión de la línea jurisprudencial.

Tabla 1.



Nota. Entre 2011 y 2012 el Consejo de Estado entendía la planeación como un deber esencial cuya vulneración conducía a la nulidad o generaba responsabilidad estatal. En 2013 se elevó a requisito de legalidad del contrato. A partir de 2014 y hasta 2024, la jurisprudencia matizó esa postura al exigir la prueba efectiva del perjuicio y reconocer la planeación como un deber compartido entre la entidad y el contratista. Elaboración propia con base en las providencias citadas

3.3 Matriz comparativa

Tabla 2. Matriz comparativa de la evolución jurisprudencial del principio de planeación (2011-2024)

Fecha y órgano judicial	Problema jurídico decidido / Ratio decidendi	Relación con fallos previos	Impacto práctico
31-01-2011. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C	Problema jurídico: ¿La celebración fragmentada de varios contratos que materialmente constituyen una sola obra, con el propósito de eludir el procedimiento de selección objetiva, vulnera el principio de planeación y genera nulidad absoluta? Ratio	Constituye uno de los puntos de partida de la línea jurisprudencial. Introduce la asociación entre ausencia de planeación y validez del contrato.	Declaró de oficio la nulidad absoluta de los tres contratos y ordenó las restituciones correspondientes. Genera para las entidades el deber de estructurar integralmente el objeto contractual y evitar el

	decidendi: Sí. Cuando existe una unidad natural y funcional del objeto contractual y la Administración lo fracciona artificialmente para evitar el procedimiento de selección correspondiente, se vulneran los principios de planeación, transparencia y economía y se configura una causal de nulidad absoluta. La planeación exige que antes de contratar existan estudios serios sobre necesidad, diseños, especificaciones, costos, disponibilidad presupuestal y mercado.		fraccionamiento artificial
--	--	--	-----------------------------------

31-08-2011. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B	Problema jurídico: ¿La deficiente planeación de la entidad, manifestada en la entrega tardía e incompleta de diseños y planos, genera por sí misma el derecho del contratista al restablecimiento económico? Ratio decidendi: No. Aunque la entidad incumplió su deber de planeación, la responsabilidad patrimonial exige acreditar un daño cierto y su relación causal con la conducta estatal. Además, la celebración de prórrogas, suspensiones y modificaciones sin reservas económicas tiene relevancia frente a	Matiza el criterio de 2011-17767. Mantiene la importancia de la planeación, pero diferencia entre la existencia de una falla de planeación y sus consecuencias indemnizatorias. No hay overruling, sino una primera delimitación de los efectos jurídicos.	Negó la indemnización solicitada. Introduce una regla práctica fundamental: la falla de planeación no equivale automáticamente a daño indemnizable; el contratista debe probar el perjuicio y actuar oportunamente durante la ejecución contractual.
--	--	--	---

	reclamaciones posteriores		
15-02-2012. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C	Problema jurídico: ¿La actuación contractual irregular de la Administración puede generar ruptura del equilibrio económico y obligación de reparar los perjuicios demostrados, teniendo en cuenta que la deficiente planeación puede incidir en dicha ruptura? Ratio decidendi: La Administración responde contractualmente cuando incumple sus obligaciones y afecta injustificadamente la ecuación económica del contrato; la deficiente planeación constituye una de las circunstancias	Mantiene continuidad con las decisiones de 2011, ampliando los efectos de la planeación hacia el equilibrio económico.	Declaró el incumplimiento de CAJANAL y reconoció indemnización por los perjuicios efectivamente demostrados. Refuerza que una deficiente actuación administrativa puede generar consecuencias económicas para la entidad.

	que puede contribuir a dicha ruptura. Sin embargo, la reparación está condicionada a la demostración efectiva de los perjuicios.		
28-05-2012. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B	Problema jurídico: ¿La celebración apresurada de contratos de obra, sin estudios previos y con indicios de desviación de poder, constituye una vulneración de la planeación capaz de generar nulidad absoluta? Ratio decidendi: Sí. La ausencia de estudios técnicos, jurídicos y financieros, unida a circunstancias que evidencian desviación de poder, vulnera los principios de	Reitera que la planeación es un presupuesto previo de la contratación y que su desconocimiento puede afectar la validez del contrato. No existe overruling.	Declaró de oficio la nulidad absoluta de nueve contratos. Refuerza para las entidades la obligación de justificar técnica, financiera y jurídicamente la contratación y evitar decisiones apresuradas o dirigidas a favorecer determinados contratistas.

	planeación, transparencia y selección objetiva y configura la causal de nulidad absoluta del artículo 44 de la Ley 80 de 1993.		
24-04-2013. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C (Sentencia Hito)	Problema jurídico: ¿La celebración de un contrato de obra sin contar previamente con los predios necesarios para su ejecución constituye una vulneración grave del principio de planeación que afecta la legalidad del contrato? Ratio decidendi: Sí. La planeación constituye un parámetro imperativo de legalidad contractual. La celebración de un contrato sin contar con las condiciones	Sentencia de mayor trascendencia de la línea. Profundiza los criterios de 2011 y 2012 y eleva expresamente la planeación a presupuesto de legalidad del contrato. No es un overruling, sino un desarrollo y fortalecimiento del precedente anterior.	Declaró de oficio la nulidad absoluta, ordenó devolver el anticipo indexado y compulsó copias a Fiscalía y Procuraduría. Establece un fuerte incentivo para que las entidades no contraten obras sin predios, estudios o condiciones mínimas de ejecución.

	jurídicas, técnicas y materiales indispensables para ejecutarlo vulnera normas imperativas y puede configurar objeto ilícito y nulidad absoluta. El deber de planeación también vincula al contratista cuando las deficiencias son evidentes.		
20-10-2014. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C	Problema jurídico: ¿La existencia de deficiencias de planeación y retrasos imputables a la entidad permite al contratista reclamar posteriormente sobrecostos cuando durante la ejecución suscribió prórrogas, suspensiones y otros íes sin formular reservas? Ratio decidendi: No	Introduce una importante matización a la sentencia hito de 2013. La planeación continúa siendo un deber de la entidad, pero las consecuencias económicas dejan de ser automáticas y adquieren relevancia la conducta contractual y la prueba.	Negó las pretensiones económicas de Concreto. En la práctica, durante varios años fortaleció la importancia de dejar constancias y reservas en modificaciones contractuales.

	necesariamente. Las reclamaciones económicas deben analizarse a la luz de la buena fe y los actos propios. Cuando las partes modifican el contrato sin formular oportunamente reservas sobre los perjuicios conocidos, tales acuerdos pueden incidir en la procedencia de reclamaciones posteriores. Además, el perjuicio debe probarse.	Posteriormente, esta tesis será matizada por la Sentencia de Unificación de 2023 sobre las salvedades.	
08-05-2019. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A	Problema jurídico: ¿La vulneración del principio de planeación por parte de la entidad genera automáticamente incumplimiento contractual o desequilibrio económico, o también	Introduce una evolución significativa de la línea jurisprudencial al reconocer el carácter bifronte del principio.	Confirmó la negativa de las pretensiones. En la práctica, fortalece la responsabilidad del contratista en la etapa precontractual y eleva la carga probatoria para

	existe un deber de planeación a cargo del contratista? Ratio decidendi: La planeación tiene carácter bifronte: obliga tanto a la entidad como al contratista. La sola existencia de una deficiencia de planeación no genera automáticamente incumplimiento ni desequilibrio económico. El contratista debe analizar estudios, precios, riesgos y condiciones antes de ofertar y debe demostrar una afectación real de la ecuación financiera.		reclamar desequilibrios económicos.
26-04-2024. Consejo de Estado, Sección	Problema jurídico: ¿La entrega de estudios y diseños incompletos y la gestión tardía de los	Continúa la línea de 2013 y 2019, pero con una aplicación más	Declaró el incumplimiento del IDU, pero negó la

Tercera, Subsección B	predios constituyen incumplimiento del deber de planeación y generan automáticamente el derecho del contratista a indemnización? Ratio decidendi: Sí existe incumplimiento cuando la entidad entrega estudios y diseños deficientes o gestiona tardíamente los predios necesarios para ejecutar la obra. Sin embargo, el incumplimiento no produce automáticamente una indemnización: el contratista debe probar las obras no pagadas, los mayores costos y el perjuicio efectivamente	concreta del contenido material de la planeación. Reafirma que la gestión predial y los estudios/diseños hacen parte del deber de planeación. No hay overruling.	indemnización por insuficiencia probatoria. Refuerza para las entidades la obligación de entregar estudios y diseños completos y gestionar oportunamente los predios; para los contratistas, la carga de demostrar el daño.
---	--	---	--

27-06-2024.	Problema jurídico:	Extiende la línea	Mantuvo la
Consejo de Estado, Se	¿La omisión de verificar las condiciones jurídicas, ambientales y técnicas del terreno antes de contratar una obra puede constituir una falla grave de planeación y generar responsabilidad fiscal por el detrimento patrimonial producido? Ratio decidendi: Sí. El deber de planeación exige verificar previamente la idoneidad del terreno, las licencias y las condiciones necesarias para la obra. La urgencia manifiesta no exonera de los deberes de diligencia y previsión. Cuando la omisión grave de estas	jurisprudencial a un ámbito distinto del estrictamente contractual. Retoma el criterio de 2013 sobre la necesidad de verificar las condiciones materiales y jurídicas antes de contratar, pero lo proyecta hacia la responsabilidad fiscal. No constituye overruling.	responsabilidad fiscal del funcionario y la validez de los actos de la Contraloría. El efecto práctico es particularmente relevante para gestores fiscales: la deficiente planeación puede generar responsabilidad por detrimento patrimonial, incluso en escenarios de urgencia manifiesta

	verificaciones causa un daño patrimonial y existe nexo causal, puede configurarse responsabilidad fiscal.		
28-10-2024. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C	Problema jurídico: ¿La ausencia de salvedades en prórrogas, adiciones y modificaciones contractuales impide que el contratista formule posteriormente reclamaciones derivadas de deficiencias de planeación? Ratio decidendi: No. Aplicando la Sentencia de Unificación del 27-07-2023, Exp. 39121, la ausencia de salvedades no constituye por sí sola una renuncia a reclamar. El juez debe interpretar el alcance de los	Aquí sí existe un cambio jurisprudencial relevante frente al criterio aplicado en 2014. La regla anterior sobre la importancia de las salvedades es superada/matizada por la Sentencia de Unificación de 2023: ya no puede presumirse que la ausencia de reservas cierre la posibilidad de reclamar. La sentencia de 2024 aplica ese nuevo precedente.	Permite que los contratistas acudan a la jurisdicción aun cuando no hayan formulado salvedades en modificaciones contractuales. Sin embargo, no elimina la carga de demostrar el daño y el nexo causal. En el caso concreto, se reconoció el incumplimiento de AEROCAFÉ, pero se negaron los perjuicios por falta de prueba.

	acuerdos conforme a la buena fe y al material probatorio. La falta de predios y de estudios/diseños puede constituir incumplimiento de la entidad, pero la indemnización requiere probar daño, cuantificación y nexo causal.		
--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas jurisprudenciales desarrolladas en la primera entrega.

3.4 Análisis de tendencias

El análisis desarrollado a lo largo de la presente investigación permite advertir que la jurisprudencia del Consejo de Estado no ha mantenido una concepción absolutamente uniforme sobre las consecuencias jurídicas de la deficiente planeación. Por el contrario, se observa una evolución desde decisiones iniciales en las que determinadas fallas graves de planeación fueron relacionadas con la nulidad absoluta del contrato, hacia una concepción más matizada en la que la planeación se analiza principalmente como un deber jurídico cuyo incumplimiento puede generar responsabilidad contractual, siempre que se acrediten los presupuestos correspondientes (Consejo de Estado, 2011).

Esta evolución no significa que exista una ruptura absoluta con los criterios anteriores. Por el contrario, algunas reglas se mantienen de manera constante, particularmente la importancia de la planeación como instrumento destinado a evitar la improvisación, garantizar la adecuada estructuración del contrato y proteger los recursos públicos (Consejo de Estado, 2013, 2019, 2024).

Ahora bien, lo que cambia fundamentalmente es la consecuencia jurídica atribuible a su vulneración y el nivel de exigencia probatoria requerido para obtener una reparación económica. En este sentido, la línea jurisprudencial evidencia una transición desde una perspectiva predominantemente centrada en la validez del contrato hacia otra orientada a la responsabilidad, el daño y el nexo causal (Consejo de Estado, 2014).

Ahora bien, el estudio cronológico de las diez sentencias identificadas permite distinguir tres grandes etapas y un episodio de corrección intermedia que, en conjunto, describen el tránsito de una concepción sancionatoria hacia una concepción probatoria de las consecuencias jurídicas de la falta de planeación.

Etapas	Periodo	Tesis dominante	Consecuencia jurídica típica
I. Formación del deber	2011 – 2012	La planeación es un deber esencial de la entidad; su omisión grave (fraccionamiento, ausencia de estudios previos) vicia el consentimiento del Estado.	Nulidad absoluta declarada de oficio por desviación de poder o violación de normas imperativas.
II. Consolidación como	2013	Sentencia hito 27315: la planeación deja de ser un requisito administrativo y se erige en	Nulidad absoluta por objeto ilícito (art. 44-2, Ley 80 de 1993).

presupuesto de legalidad		presupuesto de legalidad del contrato estatal.	
II-A. Corrección por vía de tutela	2014 – 2021	La Sección Cuarta (tutela, 21 de agosto de 2014) y, posteriormente, una nueva tutela de 2021, censuran la tesis del objeto ilícito por desconocer el principio de taxatividad de las nulidades.	Se deja sin efectos la calificación de nulidad absoluta por objeto ilícito; la planeación deficiente migra hacia el terreno de la responsabilidad.
III. Responsabilidad matizada y prueba del perjuicio	2014 – 2024	La planeación es una carga bifronte (entidad y contratista); su vulneración es una modalidad de incumplimiento contractual, no una causal autónoma de nulidad.	Declaratoria de incumplimiento condicionada a la prueba del daño, su cuantificación y el nexo causal; en ocasiones, responsabilidad fiscal del servidor.

Etapas I. Formación del deber (2011–2012)

Durante los años 2011 y 2012, el Consejo de Estado analizó situaciones en las que graves deficiencias en la estructuración contractual fueron relacionadas con la vulneración de principios y normas de la contratación estatal. En particular, se estudiaron casos relacionados con el fraccionamiento indebido del objeto contractual y la celebración de contratos sin una adecuada preparación previa (Consejo de Estado, 2011a, 2011b, 2012).

En esta primera etapa, determinadas fallas graves de planeación fueron vinculadas con la desviación de poder y con la vulneración de los principios de transparencia y selección objetiva,

llegando en algunos casos a la declaratoria de nulidad absoluta del contrato (Consejo de Estado, 2011a, 2011b, 2012).

Etapas II. Consolidación como presupuesto de legalidad (2013)

La Sentencia del 24 de abril de 2013, Radicación 27315, constituye un punto de inflexión dentro de la línea jurisprudencial analizada. En esta providencia, el Consejo de Estado sostuvo que los contratos estatales deben corresponder a negocios jurídicos debidamente diseñados y estructurados conforme a las necesidades del interés público (Consejo de Estado, 2013).

La Corporación destacó la importancia de que el contrato estatal no sea producto de la improvisación y relacionó estrechamente el principio de planeación con el principio de legalidad. Desde esta perspectiva, la planeación adquirió una relevancia jurídica superior a la de una simple exigencia administrativa previa (Consejo de Estado, 2013).

En esa misma decisión, la falta de planeación fue relacionada con la vulneración del orden jurídico y con la nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito, lo que marcó una de las posiciones más estrictas dentro de la línea jurisprudencial estudiada (Consejo de Estado, 2013).

Etapas II-A. Corrección por vía de tutela (2014–2021)

Un hallazgo relevante para la coherencia de la línea jurisprudencial es que la tesis de la nulidad absoluta por objeto ilícito fue posteriormente cuestionada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, actuando como juez de tutela, mediante sentencia del 21 de agosto de 2014, Radicación 11001-03-15-000-2013-01919-00 (AC) (Consejo de Estado, 2014a).

En dicha decisión se consideró que la nulidad absoluta, por constituir una de las sanciones más severas en materia contractual, solamente puede proceder cuando se configura alguna de las causales expresamente establecidas en el ordenamiento jurídico. Desde esta perspectiva, la

calificación de la falta de planeación como objeto ilícito fue cuestionada a partir del principio de taxatividad de las nulidades (Consejo de Estado, 2014a).

Esta posición fue posteriormente reiterada en la sentencia de tutela del 8 de septiembre de 2021, Radicación 25000-23-36-000-2015-02527-01. En ella, el Consejo de Estado reconoció que la planeación constituye un mandato inherente a la actividad administrativa contractual y de obligatorio cumplimiento, pero precisó que su desconocimiento no genera, por sí solo, la nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito (Consejo de Estado, 2021).

Este episodio evidencia una tensión interna dentro de la jurisprudencia del Consejo de Estado. Mientras algunas decisiones de la Sección Tercera habían relacionado la falta de planeación con la nulidad por objeto ilícito, la Sección Cuarta, en sede de tutela, estableció límites derivados del principio de legalidad y de la taxatividad de las nulidades (Consejo de Estado, 2013, 2014a, 2021).

Etapas III. Responsabilidad matizada y prueba del perjuicio (2014–2024)

A partir de 2014, y especialmente en las decisiones posteriores, se puede observar un cambio en la manera de abordar los problemas relacionados con la planeación. El análisis ya no se concentra únicamente en determinar si el contrato es válido o no, sino también en establecer quién debe responder por las consecuencias de una deficiente planeación y si realmente existieron perjuicios que deban ser reparados. Un ejemplo de esta tendencia se encuentra en la sentencia del 8 de mayo de 2019, Radicación 25000-23-36-000-2013-02029-01 (59309). En esta providencia, el Consejo de Estado analizó el principio de planeación como un deber que, aunque recae principalmente sobre la entidad estatal, también exige una actuación diligente por parte del contratista. Además, se resaltó que para obtener una reparación económica no basta con afirmar

que existió una falla en la planeación, sino que es necesario demostrar de manera concreta el perjuicio ocasionado (Consejo de Estado, 2019).

Esta forma de analizar el problema también se refleja en la sentencia del 26 de abril de 2024, Radicación 25000-23-36-000-2016-01908-02 (68440). En este caso, el Consejo de Estado estudió dificultades relacionadas con los estudios, diseños y disponibilidad de los predios necesarios para la ejecución del contrato. Lo importante es que la Corporación diferenció entre la existencia de una deficiencia en el deber de planeación y el reconocimiento de una indemnización. Es decir, comprobar que hubo una falla en la planeación no significa automáticamente que exista un derecho a ser indemnizado; también deben demostrarse el daño, su cuantía y la relación entre ese daño y la actuación que se atribuye a la parte responsable (Consejo de Estado, 2024).

En este sentido, la evolución de la jurisprudencia entre 2011 y 2024 muestra que el principio de planeación fue adquiriendo cada vez mayor importancia, pero también que sus consecuencias jurídicas fueron siendo analizadas de una manera más cuidadosa. El Consejo de Estado pasó de prestar especial atención a la posible afectación de la validez del contrato a estudiar, además, aspectos como la responsabilidad de las partes, la existencia real del daño y la prueba de los perjuicios (Consejo de Estado, 2019, 2024).

Por ello, más que entender la falta de planeación como una situación que siempre produce una misma consecuencia, la jurisprudencia reciente permite analizarla de acuerdo con las circunstancias particulares de cada contrato. La gravedad de la falla, la participación de las partes, los efectos que tuvo sobre la ejecución y la existencia de un perjuicio comprobado son elementos que deben ser valorados en cada caso concreto.

3.5 Análisis de Coherencia de la línea Jurisprudencial

La coherencia de una línea jurisprudencial no exige uniformidad absoluta, sino la existencia de un hilo conductor identificable y de mecanismos institucionales para resolver las tensiones que surgen en su desarrollo. Bajo ese estándar, la línea analizada presenta un nivel de coherencia media-alta.

En primer lugar, existe una premisa común a lo largo del periodo estudiado: la planeación constituye un principio y deber jurídico relevante dentro de la contratación estatal. Las diferentes decisiones analizadas coinciden en que la actividad contractual debe estar precedida por una adecuada estructuración y preparación (Consejo de Estado, 2013).

En segundo lugar, la tensión entre la tesis de la nulidad absoluta desarrollada en algunas decisiones de 2011 a 2013 y la posterior tesis de la responsabilidad no refleja necesariamente arbitrariedad, sino una evolución jurisprudencial en la que se incorporaron consideraciones relacionadas con la taxatividad de las nulidades y con la necesidad de acreditar los presupuestos de la responsabilidad (Consejo de Estado, 2013, 2014a, 2021).

En tercer lugar, la Sentencia de Unificación del 27 de julio de 2023, Radicación 05001-23-31-000-1999-02151-01 (39121), evidencia un esfuerzo del Consejo de Estado por establecer reglas de mayor uniformidad en materia contractual. No obstante, esta providencia no versa exclusivamente sobre el principio de planeación, por lo que la línea conserva un margen de indeterminación en determinados supuestos límite (Consejo de Estado, 2023).

La coherencia es menor, sin embargo, en el plano de la técnica de motivación. Mientras las sentencias de los primeros años analizados acudieron principalmente al lenguaje de la nulidad y de la invalidez del negocio jurídico, las decisiones posteriores utilizan con mayor frecuencia

categorías propias de la responsabilidad contractual, tales como daño, nexo causal, cuantificación e imputación (Consejo de Estado, 2024).

3.6 Mecanismos de evolución y transformación de la línea jurisprudencial

3.6.1 Subsunción por especificidad

La jurisprudencia posterior mantiene la regla general sobre el deber de planeación, pero precisa progresivamente su contenido. Las decisiones analizadas concretan que la entidad estatal debe contar con estudios, diseños, predios y condiciones técnicas necesarias para ejecutar adecuadamente el contrato (Consejo de Estado, 2013)

Por lo tanto, las decisiones posteriores no desplazan completamente el precedente anterior, sino que desarrollan y especifican su contenido frente a situaciones particulares.

3.6.2 Distinción (distinguishing)

Uno de los mecanismos más importantes identificados corresponde a la diferenciación entre la vulneración del deber de planeación y la procedencia de una indemnización. Aunque se acredite una falla de planeación, ello no significa automáticamente que exista derecho al reconocimiento de perjuicios.

Para que proceda una indemnización resulta necesario demostrar la existencia del daño, su cuantificación y el nexo causal entre el perjuicio y la conducta atribuida a la entidad (Consejo de Estado, 2019).

La sentencia del 26 de abril de 2024 constituye un ejemplo especialmente relevante de esta diferenciación, pues aunque se identificaron deficiencias relacionadas con los estudios y diseños y con la entrega de predios, la procedencia de la indemnización fue analizada de manera independiente a partir de la suficiencia de la prueba de los perjuicios (Consejo de Estado, 2024).

3.6.3 Armonización

En el presente análisis no se evidencia una verdadera armonización jurisprudencial. Aunque existen diferencias entre las decisiones estudiadas, estas no corresponden propiamente a dos líneas jurisprudenciales autónomas provenientes de diferentes corporaciones judiciales que posteriormente hayan sido integradas o conciliadas.

La coexistencia de decisiones que reconocen una falla en la planeación y, al mismo tiempo, niegan una indemnización por insuficiencia probatoria no constituye por sí sola un ejercicio de armonización. Se trata, más bien, de una diferenciación entre la acreditación del incumplimiento del deber de planeación y la demostración de los presupuestos necesarios para el reconocimiento de perjuicios (Consejo de Estado, 2019).

Por esta razón, la técnica de armonización no fue evidenciada dentro de la línea jurisprudencial analizada.

3.6. 4. Overruling explícito

El overruling implica un cambio deliberado de una regla jurisprudencial anterior por parte de la autoridad judicial competente. Para que exista propiamente, no basta con que una decisión posterior llegue a una conclusión diferente, sino que debe existir una sustitución consciente de la regla precedente acompañada de una justificación suficiente.

En la línea analizada no se identifica un overruling general respecto del principio de planeación. El Consejo de Estado no ha abandonado la regla según la cual la planeación constituye un deber jurídico esencial dentro de la contratación estatal (Consejo de Estado, 2013, 2019, 2021, 2024a).

El cambio jurisprudencial más significativo identificado se encuentra en la Sentencia de Unificación del 27 de julio de 2023, relacionada con las salvedades o reservas formuladas en modificaciones contractuales. En dicha providencia, el Consejo de Estado estableció reglas sobre

los efectos de la ausencia de salvedades en prórrogas, adiciones, suspensiones u otros íes frente a posteriores reclamaciones judiciales (Consejo de Estado, 2023).

Por ello, el cambio identificado no constituye un overruling del principio de planeación, sino una transformación parcial y específica de una regla jurisprudencial relacionada con las modificaciones contractuales y las reclamaciones posteriores.

3.6.5. Recepción intersistémica

La recepción intersistémica se presenta cuando la jurisprudencia nacional incorpora estándares provenientes de otros sistemas jurídicos, particularmente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos o del derecho comparado.

En las sentencias seleccionadas para esta línea no se advierte que este mecanismo haya tenido un papel determinante en la construcción del precedente sobre el principio de planeación. La evolución identificada proviene principalmente de la interpretación realizada por el propio Consejo de Estado de la Constitución Política, la legislación nacional sobre contratación estatal, las reglas de responsabilidad contractual y sus propios precedentes (Consejo de Estado, 2013).

Por ello, sería metodológicamente incorrecto afirmar que existe recepción intersistémica simplemente porque las sentencias utilizan principios constitucionales generales. Para hablar propiamente de este mecanismo sería necesario identificar una incorporación expresa y relevante de estándares interamericanos o comparados que hubiera incidido en la ratio decidendi.

En consecuencia, para la línea estudiada, esta categoría puede calificarse como no determinante o no evidenciada.

Mecanismo	Aplicación en la línea sobre planeación	Valoración
Subsunción por especificidad	Las decisiones posteriores concretan y desarrollan el contenido del deber general de planeación, precisando la necesidad de contar con estudios, diseños, predios, permisos y condiciones técnicas adecuadas.	Sí se presenta
Distinción (distinguishing)	Se diferencia entre la existencia de una falla de planeación y la procedencia de una indemnización, pues esta última exige acreditar el daño, su cuantificación y el nexo causal.	Sí se presenta
Armonización	No se identifican dos líneas jurisprudenciales autónomas, provenientes de diferentes corporaciones judiciales, cuya tensión haya sido objeto de integración o conciliación.	No evidenciada
Overruling explícito	No existe un overruling del principio de planeación. El cambio relevante identificado se relaciona con los efectos de la ausencia de salvedades en modificaciones contractuales.	Parcial y específico
Recepción intersistémica	No se identifica como mecanismo determinante en las sentencias seleccionadas. La evolución proviene principalmente de la interpretación constitucional, legal y del precedente nacional.	No evidenciada

Finalmente, el análisis desarrollado sobre la evolución jurisprudencial del principio de planeación en la contratación estatal permite concluir que, durante el periodo comprendido entre

2011 y 2024, la jurisprudencia del Consejo de Estado no ha mantenido una posición completamente uniforme respecto de las consecuencias jurídicas derivadas de su vulneración. Sin embargo, las variaciones identificadas no permiten afirmar la existencia de una ruptura absoluta en la comprensión del principio. Por el contrario, se evidencia una evolución progresiva desde concepciones que vinculaban determinadas fallas graves de planeación con la invalidez del contrato hacia una perspectiva más compleja y matizada, en la que cobran especial relevancia la responsabilidad contractual, la acreditación del daño y el nexo causal (Consejo de Estado, 2011).

Uno de los principales hallazgos de la investigación consiste precisamente en identificar que la planeación ha conservado, a lo largo de las decisiones analizadas, su carácter de deber jurídico esencial dentro de la contratación estatal. La jurisprudencia mantiene como elemento constante la necesidad de que los contratos públicos sean adecuadamente estructurados antes de su celebración, evitando la improvisación y procurando que la entidad cuente con los estudios, diseños, recursos, predios, permisos y demás condiciones necesarias para alcanzar la finalidad pública perseguida (Consejo de Estado, 2013, 2019, 2024a).

La primera etapa, correspondiente a las decisiones de 2011 y 2012, refleja una aproximación más severa frente a las deficiencias graves de planeación. En este periodo, determinadas conductas fueron asociadas con la vulneración de normas y principios fundamentales de la contratación estatal y, en determinados casos, la consecuencia predominante fue la nulidad absoluta del contrato (Consejo de Estado, 2011a, 2011b, 2012).

Posteriormente, la sentencia de 2013 constituyó un punto de inflexión al profundizar la relación entre el principio de planeación y la legalidad del contrato estatal. No obstante, esta concepción generó una importante tensión jurisprudencial por la consecuencia de nulidad

absoluta derivada de la calificación de la falta de planeación como objeto ilícito (Consejo de Estado, 2013).

Un hallazgo especialmente relevante consiste en la identificación de un episodio posterior de corrección jurisprudencial. Las decisiones adoptadas en sede de tutela cuestionaron la posibilidad de considerar que toda deficiencia de planeación pudiera conducir a la nulidad absoluta por objeto ilícito, principalmente a partir del principio de taxatividad de las nulidades (Consejo de Estado, 2014).

A partir de este momento se observa un desplazamiento progresivo del centro del análisis. La discusión deja de concentrarse exclusivamente en la validez del contrato y comienza a orientarse hacia la responsabilidad derivada de la deficiente planeación. Las decisiones posteriores muestran que la simple acreditación de una falla en la estructuración contractual no es suficiente, por sí misma, para obtener una reparación económica. Para que proceda una indemnización resulta necesario demostrar la existencia del daño, su cuantificación y el nexo causal con la conducta atribuida a la entidad (Consejo de Estado, 2019).

En consecuencia, uno de los hallazgos centrales de la investigación es el tránsito desde una perspectiva predominantemente sancionatoria hacia una concepción probatoria y diferenciada de las consecuencias de la falta de planeación. Esto no significa que la vulneración del principio haya perdido relevancia jurídica; por el contrario, continúa siendo reconocida como una conducta susceptible de generar consecuencias jurídicas, particularmente en el ámbito de la responsabilidad contractual (Consejo de Estado, 2019).

En relación con la coherencia jurisprudencial, el análisis permite concluir que la línea presenta una coherencia media-alta. No existe uniformidad absoluta en todas las decisiones, pues las sentencias emplean categorías jurídicas distintas y atribuyen consecuencias diferentes a las fallas

de planeación. No obstante, permanece una premisa común: la planeación constituye un deber jurídico exigible dentro de la contratación estatal (Consejo de Estado, 2013, 2019, 2021, 2024a).

Respecto de los mecanismos de evolución jurisprudencial, se identificó la presencia de la subsunción por especificidad. Las decisiones posteriores no eliminan el deber general de planeación, sino que progresivamente concretan su contenido frente a situaciones particulares, como la necesidad de contar con estudios adecuados, diseños suficientes, disponibilidad de predios, permisos y demás condiciones técnicas necesarias para el cumplimiento del objeto contractual (Consejo de Estado, 2013).

Asimismo, la investigación permitió identificar la técnica de distinción o distinguishing como uno de los mecanismos más relevantes. La jurisprudencia diferencia claramente entre la constatación de una vulneración al deber de planeación y la procedencia de una indemnización. Esta distinción evita considerar que toda falla atribuible a la entidad genere automáticamente el derecho del contratista a obtener una reparación económica (Consejo de Estado, 2019).

Por otra parte, no se evidencia una verdadera técnica de armonización jurisprudencial. La coexistencia entre decisiones que reconocen fallas de planeación y aquellas que niegan indemnizaciones por ausencia de prueba suficiente responde principalmente a la diferenciación entre el incumplimiento del deber de planeación y la acreditación de los requisitos necesarios para obtener una reparación económica (Consejo de Estado, 2019, 2024a).

En cuanto al overruling, tampoco se identifica una superación expresa y general del principio de planeación. La jurisprudencia no ha abandonado la regla según la cual la planeación constituye un deber jurídico esencial dentro de la contratación estatal. El cambio más importante se concentra en reglas específicas relacionadas con las consecuencias de las modificaciones contractuales y las reclamaciones posteriores (Consejo de Estado, 2023).

De igual manera, no se evidenció que la recepción intersistémica hubiera desempeñado un papel determinante en la evolución de la línea jurisprudencial objeto de estudio. Las decisiones seleccionadas construyen sus fundamentos principalmente a partir de la Constitución, la legislación nacional aplicable a la contratación estatal, las reglas de responsabilidad contractual y los propios precedentes del Consejo de Estado (Consejo de Estado, 2013).

En síntesis, el principal resultado de la investigación es que la jurisprudencia sobre el principio de planeación entre 2011 y 2024 muestra un proceso de evolución hacia una mayor diferenciación de las consecuencias jurídicas de su vulneración. Las primeras aproximaciones privilegiaron, frente a determinadas irregularidades graves, consecuencias relacionadas con la nulidad del contrato. Posteriormente, la línea experimentó una corrección frente a la extensión de dicha consecuencia y avanzó hacia una concepción en la que la responsabilidad y la prueba del perjuicio adquieren un papel central (Consejo de Estado, 2011).

Finalmente, el análisis permite afirmar que la evolución jurisprudencial estudiada debe comprenderse como un proceso de transformación progresiva, caracterizado principalmente por la especificidad y la distinción, más que por una sustitución absoluta de las reglas anteriores. La investigación también demuestra la importancia de realizar una clasificación rigurosa de las técnicas de transformación jurisprudencial, evitando aplicar categorías como la armonización, el overruling o la recepción intersistémica cuando los elementos del análisis no permiten acreditarlas.

3.7 Coherencia de la jurisprudencia

El análisis de las diez providencias seleccionadas permite establecer que la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el principio de planeación presenta una coherencia evolutiva, debido a que, aunque se observan cambios y matices en los criterios utilizados para determinar sus

consecuencias jurídicas, se mantiene una línea argumentativa común respecto de la importancia de la planeación como elemento esencial de la contratación estatal. Esta coherencia se evidencia en que las decisiones examinadas parten de una misma premisa: la actividad contractual del Estado no puede desarrollarse de manera improvisada, sino que debe estar precedida de estudios, diseños, análisis técnicos, financieros y jurídicos que permitan determinar la viabilidad y las condiciones de ejecución del contrato.

En las decisiones de 2011 y 2012 se observa una primera etapa de consolidación del deber de planeación. En la sentencia del 31 de enero de 2011, el Consejo de Estado relacionó directamente la ausencia de una adecuada planeación con la vulneración de los principios de transparencia, economía y selección objetiva, particularmente cuando la Administración fraccionó artificialmente un objeto contractual para eludir los procedimientos de selección. En esta providencia, además, se afirmó que la planeación constituye un requisito de validez, pues la entidad debe realizar previamente estudios serios sobre la necesidad, los diseños, las especificaciones técnicas, los costos, la disponibilidad presupuestal y las condiciones del mercado.

Esta posición no fue contradictoria con la sentencia del 31 de agosto de 2011, sino complementada. En esta última, aunque se reconoció la existencia de una falla de planeación atribuible a la entidad por la entrega tardía e incompleta de planos y diseños, el Consejo de Estado precisó que dicha circunstancia no generaba por sí sola el derecho a una indemnización. La responsabilidad contractual requería acreditar efectivamente el daño y tener en cuenta la conducta desplegada por el contratista, especialmente cuando este había suscrito acuerdos de modificación, prórroga o suspensión sin formular las correspondientes salvedades. De esta

manera, la jurisprudencia comenzó a diferenciar entre la existencia de una falla de planeación y la procedencia de sus consecuencias económicas.

La sentencia del 28 de mayo de 2012 profundizó esta primera construcción al vincular la vulneración de la planeación con la desviación de poder, la transparencia y la selección objetiva. En este caso, la ausencia de estudios previos, la contratación directa injustificada y la concentración de varios contratos en un mismo contratista fueron valoradas conjuntamente para establecer la existencia de una desviación de poder que condujo a la declaratoria de nulidad absoluta. Por tanto, la jurisprudencia mantuvo una relación coherente entre la gravedad de las deficiencias de planeación y las consecuencias sobre la validez del contrato.

El principal punto de inflexión de la línea se encuentra en la sentencia del 24 de abril de 2013, identificada en esta investigación como sentencia hito. A partir de esta providencia, el principio de planeación adquiere una dimensión más intensa como parámetro de legalidad del contrato estatal. Esta evolución no supone una ruptura con los criterios anteriores, sino su profundización, pues las decisiones de 2011 y 2012 ya habían relacionado la planeación con la validez contractual y con los principios de transparencia, economía y selección objetiva. La sentencia de 2013 permite estructurar esa relación de manera más definida al considerar que la ausencia de las condiciones mínimas necesarias para la ejecución contractual puede comprometer la legalidad del negocio jurídico. El trabajo identifica precisamente esta providencia como el punto de inflexión de la línea jurisprudencial.

A partir de 2014 se evidencia un segundo nivel de evolución jurisprudencial. El Consejo de Estado conserva la consideración de la planeación como un deber jurídico de la entidad estatal, pero introduce mayores exigencias respecto de las consecuencias económicas que pueden derivarse de su incumplimiento. En particular, se establece que la existencia de deficiencias en la

planeación no implica automáticamente el reconocimiento de perjuicios al contratista. Para ello es necesario demostrar el daño, su cuantificación y la relación causal correspondiente, además de valorar la conducta asumida por las partes durante la ejecución contractual. Este criterio permite armonizar el principio de planeación con otros principios como la buena fe, la prohibición de actuar contra los propios actos y la carga de la prueba.

Esta evolución demuestra que la jurisprudencia no abandona el criterio inicialmente construido, sino que diferencia las consecuencias jurídicas según la naturaleza y gravedad de la vulneración. Así, una deficiencia de planeación puede comprometer la validez del contrato cuando alcanza una gravedad suficiente y se relaciona con una causal legal de nulidad, mientras que en otros eventos puede constituir un incumplimiento susceptible de generar responsabilidad, siempre que se acrediten los presupuestos correspondientes. De igual manera, una falla de planeación puede existir sin que necesariamente proceda una indemnización si no se demuestra el perjuicio alegado.

La jurisprudencia posterior confirma esta tendencia de precisión. En particular, la decisión de 2019 consolidó el carácter bifronte del principio de planeación, al reconocer que la responsabilidad por una adecuada preparación del contrato no recae exclusivamente sobre la entidad pública. También el contratista tiene el deber de examinar las condiciones del negocio, los estudios, los riesgos y las circunstancias que puedan afectar su ejecución antes de asumir las obligaciones contractuales. Esta concepción amplía la perspectiva inicial de la jurisprudencia y permite comprender la planeación como una obligación relacionada con la conducta diligente de ambas partes. El resumen de la investigación identifica expresamente esta decisión como un momento de consolidación de dicha naturaleza compartida.

Finalmente, las decisiones analizadas hasta 2024 muestran que la línea jurisprudencial conserva como elemento común la consideración de la planeación como instrumento destinado a garantizar una contratación estatal seria, viable y orientada al cumplimiento de los fines estatales. Sin embargo, el criterio para establecer sus consecuencias se vuelve progresivamente más complejo. Ya no basta con demostrar que existió una irregularidad durante la etapa precontractual, sino que es necesario determinar su gravedad, su incidencia en la ejecución contractual, la conducta de las partes y, cuando se solicitan consecuencias indemnizatorias, la existencia y cuantificación efectiva del perjuicio.

En consecuencia, no se identifica una contradicción sustancial entre las sentencias estudiadas, sino una evolución progresiva y coherente del precedente. La jurisprudencia mantiene constante la obligación de planear adecuadamente la contratación, pero modifica y precisa la forma en que deben aplicarse sus consecuencias jurídicas. La línea puede sintetizarse en tres momentos: primero, la consolidación de la planeación como deber esencial vinculado con los principios de transparencia, economía y selección objetiva; segundo, su reconocimiento como parámetro de legalidad y eventual fundamento de nulidad contractual; y tercero, la incorporación de criterios de proporcionalidad, conducta de las partes y prueba del daño para determinar la responsabilidad y las consecuencias económicas derivadas de su incumplimiento.

Por lo anterior, la coherencia de la jurisprudencia analizada radica en que el núcleo esencial del principio de planeación permanece constante, mientras que sus efectos jurídicos se han ido delimitando y especializando de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso. Esta evolución permite afirmar que el Consejo de Estado ha construido una línea jurisprudencial que procura equilibrar la protección del interés general y la legalidad de la contratación estatal con la seguridad jurídica de las partes y la necesidad de acreditar los presupuestos específicos de cada

consecuencia jurídica. En este sentido, la jurisprudencia estudiada evidencia el tránsito desde una concepción de la planeación como deber predominantemente administrativo hacia su consolidación como un verdadero parámetro de control de legalidad de la contratación estatal.

3.8 Sustento en citas textuales y referencias

El análisis de la evolución jurisprudencial del principio de planeación se encuentra sustentado en las providencias proferidas por el Consejo de Estado durante el período comprendido entre 2011 y 2024. Las decisiones estudiadas permiten identificar una evolución progresiva del concepto de planeación, sus efectos sobre la validez de los contratos estatales y las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

En primer lugar, la sentencia del 31 de enero de 2011, Rad. 25000-23-26-000-1995-00867-01 (17767), Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, constituye uno de los antecedentes fundamentales de la línea jurisprudencial. En esta providencia se estableció que el fraccionamiento artificial de un objeto contractual para evitar el procedimiento de selección correspondiente vulnera los principios de transparencia, economía y planeación y puede dar lugar a la nulidad absoluta del contrato. La providencia destacó que la Administración debe estructurar previamente el objeto contractual y contar con estudios suficientes antes de proceder a contratar. El propio trabajo identifica esta decisión como uno de los puntos de partida de la línea jurisprudencial.

La importancia de esta sentencia radica en que permite observar la primera relación entre la planeación y la validez del contrato estatal. La decisión concluyó que los contratos analizados perseguían una unidad natural y funcional y que su división permitió eludir el procedimiento de selección objetiva. Por esta razón, el Consejo de Estado declaró la nulidad absoluta y ordenó las correspondientes restituciones.

Posteriormente, la sentencia del 31 de agosto de 2011, Rad. 25000-23-26-000-1997-04390-01 (18080) introdujo un elemento adicional al análisis, relacionado con las consecuencias económicas de las deficiencias de planeación. En este caso, aunque se reconocieron circunstancias relacionadas con la planeación y con la ejecución contractual, se tuvo en cuenta que las modificaciones, suspensiones y prórrogas habían sido suscritas sin reservas o salvedades económicas por parte del contratista y que no se había demostrado suficientemente el desequilibrio económico alegado. Por ello, fueron negadas las pretensiones económicas.

Esta decisión resulta relevante porque permite advertir que, desde una etapa temprana de la línea jurisprudencial, el Consejo de Estado comenzó a diferenciar entre la existencia de una deficiencia de planeación y la procedencia automática de una indemnización. De esta manera, la acreditación del perjuicio y la conducta asumida por las partes adquieren importancia dentro del análisis judicial.

Un momento fundamental se encuentra en la sentencia del 24 de abril de 2013, identificada en la investigación como sentencia hito. En ella, el Consejo de Estado analizó la celebración de un contrato de obra sin contar previamente con los predios necesarios para su ejecución y determinó que la planeación constituye un parámetro imperativo de legalidad contractual. La sentencia señala que la celebración de un contrato sin contar con las condiciones jurídicas, técnicas y materiales indispensables para ejecutarlo puede vulnerar normas imperativas y configurar objeto ilícito y nulidad absoluta.

Esta providencia representa un punto de inflexión porque, como se establece en la matriz de la investigación, “no es un overruling, sino un desarrollo y fortalecimiento del precedente anterior”. Es decir, el Consejo de Estado no abandona los criterios desarrollados desde 2011, sino que profundiza el vínculo entre la planeación y la legalidad del contrato estatal.

A partir de la sentencia del 20 de octubre de 2014, la jurisprudencia introdujo un importante matiz respecto de las consecuencias económicas derivadas de las fallas de planeación. El problema jurídico consistió en determinar si las deficiencias de planeación y los retrasos imputables a la entidad permitían al contratista reclamar posteriormente sobrecostos, pese a haber suscrito prórrogas, suspensiones y otrosíes sin formular reservas. El Consejo de Estado señaló que las reclamaciones debían analizarse a la luz de la buena fe y de los actos propios y que el perjuicio debía encontrarse debidamente probado.

La relevancia de esta decisión para la línea jurisprudencial consiste en que la planeación continúa siendo reconocida como un deber de la entidad, pero sus consecuencias económicas dejan de ser automáticas. En consecuencia, se incorpora al análisis la conducta desplegada por el contratista durante la ejecución contractual y la necesidad de demostrar los perjuicios reclamados.

Otro desarrollo importante se encuentra en la sentencia del 8 de mayo de 2019, en la cual el Consejo de Estado reconoció el carácter bifronte del principio de planeación. De acuerdo con la *ratio decidendi* identificada en la investigación, la planeación obliga tanto a la entidad estatal como al contratista. Esto significa que el contratista⁸⁷ también debe actuar diligentemente, revisar las condiciones del contrato, los estudios y los riesgos que puedan afectar su ejecución.

Este criterio permite ampliar la comprensión tradicional de la planeación, pues ya no se concibe exclusivamente como una obligación atribuible a la Administración. Por el contrario, se reconoce que ambas partes participan en la estructuración y ejecución del negocio jurídico y, por ello, deben actuar conforme a los principios de buena fe, diligencia y responsabilidad.

Finalmente, las decisiones de 2024 permiten observar la consolidación de estos criterios. En el caso relacionado con AEROCAFÉ, el Consejo de Estado reconoció que la entrega tardía de los

predios y la ausencia de estudios y diseños suficientes configuraron un incumplimiento del principio de planeación por parte de la entidad. Sin embargo, precisó que dicho incumplimiento “por sí solo, no genera el deber de indemnizar”, puesto que corresponde al contratista acreditar la existencia del daño, su cuantificación y el nexo causal con la conducta de la Administración.

La misma decisión aplicó la Sentencia de Unificación del 27 de julio de 2023, Expediente 39121, precisando que la ausencia de reservas o salvedades en las modificaciones contractuales no constituye automáticamente un obstáculo para acudir posteriormente a la jurisdicción. El juez debe determinar el alcance de los acuerdos celebrados por las partes atendiendo a la buena fe contractual.

En este sentido, las citas y referencias analizadas permiten sustentar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha mantenido un núcleo doctrinal constante, relacionado con la obligación de planear adecuadamente la contratación estatal, pero ha desarrollado progresivamente las consecuencias jurídicas de su incumplimiento. La evolución puede sintetizarse así:

Etapas	Criterio jurisprudencial	Sustento
2011	La falta de planeación puede afectar la validez del contrato y vulnerar transparencia, economía y selección objetiva.	Sentencia 31 de enero de 2011, Rad. 17767.
2011-2012	Se reconoce la importancia de la planeación, pero se exige analizar el daño y la conducta	Sentencias 31 de agosto de 2011 y 28 de mayo de 2012.

Etapas	Criterio jurisprudencial	Sustento
	de las partes para establecer consecuencias económicas.	
2013	La planeación se consolida como parámetro imperativo de legalidad contractual.	Sentencia hito de 24 de abril de 2013.
2014	Las fallas de planeación no generan automáticamente indemnización; adquieren relevancia la buena fe, los actos propios y la prueba del perjuicio.	Sentencia 20 de octubre de 2014.
2019	Se consolida el carácter bifronte de la planeación: entidad y contratista tienen deberes de planeación.	Sentencia 8 de mayo de 2019.
2024	Se reafirma que el incumplimiento de la planeación debe diferenciarse de la procedencia de una indemnización, que exige	Decisiones de 2024.

Etapa	Criterio jurisprudencial	Sustento
	acreditar daño, cuantificación y nexo causal.	

Conclusiones

La investigación permitió evidenciar que el principio de planeación ha tenido una evolución importante dentro de la contratación estatal colombiana entre los años 2011 y 2024. A partir del análisis de diferentes decisiones del Consejo de Estado, se puede observar que este principio pasó de entenderse principalmente como una exigencia previa al contrato, a convertirse en un elemento fundamental para determinar la legalidad de la contratación pública. Su cumplimiento está relacionado directamente con la posibilidad de que los contratos se ejecuten de manera adecuada, que los recursos públicos sean utilizados correctamente y que las actuaciones de las entidades se desarrollen de forma transparente.

En los primeros pronunciamientos analizados, especialmente los correspondientes al año 2011, el Consejo de Estado comenzó a darle mayor importancia a las fallas relacionadas con la planeación. En estos casos se evidenció que situaciones como la falta de estudios previos, el fraccionamiento indebido de los contratos o el uso inadecuado de las modalidades de contratación podían afectar otros principios de la contratación estatal, como la transparencia, la economía y la selección objetiva. Dependiendo de la gravedad de estas irregularidades y de su incidencia en el proceso contractual, podían incluso generarse consecuencias como la nulidad absoluta del contrato.

Uno de los momentos más importantes dentro de esta evolución se encuentra en la sentencia del 24 de abril de 2013. En esta decisión, el Consejo de Estado dio un alcance mucho más amplio al principio de planeación al considerarlo como un presupuesto necesario para la legalidad del contrato estatal. Esto significa que la entidad no puede limitarse a celebrar un contrato, sino que debe asegurarse previamente de contar con las condiciones necesarias para que este pueda ejecutarse. Un ejemplo de ello fue la contratación de una obra sin tener disponibles los predios

necesarios para realizarla. Situaciones de este tipo pueden afectar la legalidad del contrato y, en determinados casos, dar lugar a su nulidad absoluta.

Posteriormente, la jurisprudencia fue desarrollando una visión más detallada sobre las consecuencias de una deficiente planeación. A partir de 2014, el Consejo de Estado empezó a diferenciar entre la existencia de una falla en la planeación y la posibilidad de reconocer automáticamente una indemnización. Es decir, no toda deficiencia de planeación significa necesariamente que el contratista tenga derecho a recibir una compensación. Para que esto ocurra, es necesario demostrar la existencia del perjuicio y, además, tener en cuenta la conducta que tuvo el contratista durante la ejecución del contrato. En este punto adquieren importancia aspectos como la buena fe, la obligación de actuar de manera diligente y la necesidad de dejar constancia o formular oportunamente las reclamaciones correspondientes.

Otro aspecto que resulta importante es que la jurisprudencia ha venido reconociendo que el principio de planeación no es una responsabilidad exclusiva de la administración. Aunque la entidad pública tiene el deber principal de realizar una adecuada planeación antes de contratar, el contratista también debe actuar de manera responsable. Esto implica revisar los estudios y documentos del proceso, identificar los riesgos que puedan presentarse y evaluar si realmente existen las condiciones necesarias para ejecutar el objeto contractual antes de presentar su oferta o aceptar el contrato. De esta manera, se evidencia una especie de responsabilidad compartida entre las partes.

A pesar de los cambios que se han presentado en la jurisprudencia, se puede encontrar una idea que se mantiene durante todo el período estudiado: la contratación estatal debe estar respaldada por una adecuada preparación. Los estudios técnicos, financieros y jurídicos siguen siendo elementos importantes para evitar problemas durante la ejecución de los contratos. Lo que

ha cambiado principalmente es la manera en que el Consejo de Estado analiza las responsabilidades y las consecuencias que pueden surgir cuando existen errores o deficiencias en la planeación. Esta evolución ha permitido establecer criterios más claros para resolver los conflictos relacionados con los contratos estatales.

Finalmente, la investigación permite concluir que una falla en el principio de planeación no produce siempre las mismas consecuencias. Cada situación debe analizarse teniendo en cuenta las circunstancias particulares del contrato, la gravedad de la omisión, el efecto que tuvo sobre su ejecución y la actuación de cada una de las partes. También es necesario determinar si realmente existieron perjuicios y si estos fueron debidamente demostrados. Por esta razón, el desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado ha sido importante no solo para establecer responsabilidades después de que surgen los problemas, sino también para promover una contratación pública más organizada y responsable. Una adecuada planeación permite reducir la improvisación, prevenir el uso ineficiente de los recursos públicos y contribuir a que los contratos estatales realmente respondan a las necesidades de la sociedad y al interés general.

Referencias Bibliográficas

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

(2011a, 31 de enero). Sentencia del 31 de enero de 2011, Radicación 25000-23-26-000-1995-00867-01 (17767). Consejo de Estado.

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

(2011b, 31 de agosto). Sentencia del 31 de agosto de 2011, Radicación 25000-23-26-000-1997-04390-01 (18080). Consejo de Estado.

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

(2012, 15 de febrero). Sentencia del 15 de febrero de 2012, Radicación 85001-23-31-000-2000-00202-01 (19730). Consejo de Estado.

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

(2013, 24 de abril). Sentencia del 24 de abril de 2013, Radicación 68001-23-15-000-1998-01743-01 (27315). Consejo de Estado.

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

(2014a, 20 de octubre). Sentencia del 20 de octubre de 2014, Radicación 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24809). Consejo de Estado.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2014b, 21 de

agosto). Sentencia de tutela del 21 de agosto de 2014, Radicación 11001-03-15-000-2013-01919-00 (AC). Consejo de Estado.

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

(2019, 8 de mayo). Sentencia del 8 de mayo de 2019, Radicación 25000-23-36-000-2013-02029-01 (59309). Consejo de Estado.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2021, 8 de septiembre). Sentencia de tutela del 8 de septiembre de 2021, Radicación 25000-23-36-000-2015-02527-01. Consejo de Estado.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2023, 27 de julio). Sentencia de unificación del 27 de julio de 2023, Radicación 05001-23-31-000-1999-02151-01 (39121). Consejo de Estado.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (2024, 27 de junio). Sentencia del 27 de junio de 2024, Radicación 25000-23-24-000-2005-00918-02. Consejo de Estado.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. (2024a, 26 de abril). Sentencia del 26 de abril de 2024, Radicación 25000-23-36-000-2016-01908-02 (68440). Consejo de Estado.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. (2024b, 28 de octubre). Sentencia del 28 de octubre de 2024, Radicación 17001-23-33-000-2013-00205-01 (62565). Consejo de Estado.

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

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

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.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción.

Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1882 de 2018, por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia.