

Artículo de reflexión

**NULIDAD ABSOLUTA EN LOS CONTRATOS ESTATALES
POR AUSENCIA DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN¹.
APLICACIÓN DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL**

María Bertha Zambrano Cancino²

Recibido: 14 de junio de 2018

Aprobado: 7 de noviembre de 2018

Cómo citar este artículo: Zambrano M. (2018). Nulidad absoluta en los contratos estatales por ausencia del principio de planeación. Aplicación del precedente jurisprudencial. *Agustiniana Revista Académica*, 12, pp. 7-25.

Resumen. Este trabajo de investigación pretende cuestionar la disparidad de criterios de interpretación entre los diferentes operadores judiciales, frente al principio constitucional de planeación, su ausencia en los contratos estatales y el desconocimiento del precedente. Al utilizar la línea jurisprudencial sobre el principio constitucional de planeación, se comprobó que, cuando se prueba dentro del proceso la inexistencia de la planeación en los contratos que el Estado celebra con los particulares, en unos casos, el operador judicial falla al declarar la nulidad absoluta del contrato,

¹ La planeación es un principio fundamental en la contratación estatal. Este es un artículo de reflexión que recrea la forma en que la administración pública celebra contratos, sin tener en cuenta este principio, de tal manera que estos quedan viciados de nulidad absoluta por afectar directamente el objeto del contrato. Este artículo se contextualiza en el ámbito de la contratación estatal en Colombia, donde lo regular es contratar con total descuido del principio de planeación. La investigación se adelanta por inquietud intelectual y de manera autónoma por quien escribe este artículo, sobre la base de la preocupación jurídica por aportar una mirada a los fundamentos constitucionales, que son necesarios para el devenir contractual de las entidades estatales.

² Magíster en Derecho Constitucional de la Universidad de La Sabana. Especialista en Derecho Laboral y Relaciones Industriales de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Pedagogía Universitaria de la Universidad Piloto de Colombia. Abogada de la Universidad La Gran Colombia. Conciliadora en Derecho en la Cámara de Comercio de Bogotá. Docente universitaria, investigadora independiente y abogada asesora. Correo electrónico: berthazambranoc@yahoo.com

y en otros, simplemente, manifiesta que la ausencia de planeación en el desarrollo del contrato estatal no es suficiente para declarar su nulidad absoluta. Esto ocurre, aun cuando su ausencia implique la violación de los principios constitucionales de planeación, economía, celeridad, eficacia, moralidad administrativa, transparencia, responsabilidad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 6, 90, 92, 95, 122, 123, 209, 339, 340 y 341 de la Constitución colombiana, y a pesar de que existen múltiples sentencias de la Corte Constitucional que han sentado precedente jurisprudencial al respecto. En consecuencia, y para evitar sentencias contradictorias, se hace necesario que los operadores de la jurisdicción administrativa tengan en cuenta el precedente jurisprudencial y que el estudio de los casos sea hecho con base no solo en las normas legales, sino también en la interpretación constitucional.

Palabras clave: principio de planeación, nulidad absoluta, juicio de validez, celeridad, economía, responsabilidad, moralidad administrativa, disparidad de criterios, precedente jurisprudencial y precedente doctrinal.

Introducción

Colombia, como parte de un sistema jurídico en avance, ha irrumpido en la constitucionalización de su ordenamiento legal desde 1991. Esto es así, dado que, conforme lo expresa Cruz (2006), “la Constitución es: un orden valorativo donde los elementos estructurales del Estado obedecen a principios sustantivos que se hallan también en la base del sistema de los derechos fundamentales” (p. 6). Esta circunstancia hace que la interpretación del sistema jurídico haya sufrido una inusitada y contundente transformación, en la medida en que los jueces están sometidos a un juicio de validez de la ley que esté de conformidad con la Constitución.

En relación con la contratación estatal, y al dar una mirada retrospectiva, afirma Escobar (1998) que el contrato estatal tiene sus raíces en el Derecho Civil, pero que este ha venido evolucionando bajo unos principios, dentro de los cuales destaca el del interés general. A su vez, la Constitución Política de Colombia consagra veintiún principios fundamentales, dentro de los cuales, para Atehortúa, Hernández y Ospina (2010), se encuentra contenido el principio de planeación y presupuestación (el principio de planeación está consagrado en la Constitución colombiana, a partir del artículo 339 al 344, y el de presupuestación, a partir del 345 al 354). Por esta razón, la jurisprudencia administrativa comienza a reconocer el principio de planeación como principio fundamental en los contratos que celebra el Estado colombiano.

Una vez hecho este reconocimiento, surgen varias preguntas que a la fecha no tienen respuesta uniforme, una de las cuales se refiere a la nulidad absoluta de los contratos estatales por ausencia del principio de planeación y sus efectos jurídicos. Para solucionar el anterior problema, en primer término, se estudiarán los artículos de la Constitución colombiana en los que se consagra el principio de planeación y se analizará la doctrina que lo ha abordado en profundidad no solo desde una perspectiva constitucional, sino también legal.

Hecho este análisis —necesario para entender las implicaciones constitucionales y legales del presente trabajo de investigación—, en segundo lugar, se ahondará en el análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, la cual introduce cambios profundos en la interpretación del principio de planeación. Enfáticamente, esta afirma que el desconocimiento de este principio genera ilicitud en el objeto y, en consecuencia, el contrato es absolutamente nulo (Consejo de Estado, Expediente: Rad. 27315 de 2013).

En tercer lugar, se examinará cómo la ausencia del principio de planeación en la contratación estatal no siempre ha sido interpretada de manera uniforme por los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en razón a lo cual, es necesario estudiar las diversas posturas, para definir, si, efectivamente, la ausencia del principio de planeación en la contratación estatal genera nulidad absoluta en los contratos. Con este fin, se analizará la sentencia hito dictada por la Subsección C, de la Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado, Radicado 26637 del 2013, la cual será contrastada con sentencias de las otras secciones del mismo Consejo de Estado y fallos de algunos tribunales de lo contencioso administrativo a nivel nacional, que han sostenido que la ausencia del principio de planeación no genera nulidad absoluta.

En ese contexto, como se observa, existen posturas judiciales diametralmente opuestas en relación con el fenómeno de la nulidad absoluta en los contratos estatales. Por una parte, la Subsección C, de la Sección Tercera, ha entendido que sí se genera nulidad absoluta, cuando hay ausencia del principio de planeación, por cuanto el objeto del contrato es ilícito. Mientras que, para las otras secciones y algunos tribunales de lo contencioso administrativo, no hay ilicitud en el objeto del contrato en ausencia del citado principio.

Ante la actual divergencia de criterios, el presente estudio busca proponer una postura, en la cual los fallos tengan en cuenta que, cuando hay ausencia del principio de planeación en la contratación estatal y este implique desde un comienzo la imposibilidad de llevar a cabo el contrato en el tiempo pactado, se genera nulidad absoluta por ilicitud en el objeto del contrato, por cuanto: (i) es evidente que hay improvisación en la gestión pública, (ii) la malversación de los recursos públicos es una verdad incuestionable, (iii) se impide la realización eficiente y eficaz de las políticas públicas, (iv) los planes y programas de la administración se incumplen por falsa planeación, (v) los planes de desarrollo no se cumplen conforme lo establecen los mandatos constitucionales y (vi) la ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general.

Metodología

Mediante el estudio de casos y sobre la base de una línea jurisprudencial que ventile el principio fundamental de planeación —a la luz del precedente constitucional—, se contrastarán las diferentes posturas jurisprudenciales y se verificarán con fundamento en el precedente de la Corte Constitucional y de doctrinantes que se han ocupado

del tema, para encontrar un punto en común que resuelva la pregunta del trabajo de investigación.

La línea jurisprudencial se hará con sentencias que hablen sobre el principio fundamental de planeación y el principio de economía versus la nulidad absoluta, y aquellas proferidas por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, a partir del año 2006, que serán contrastadas con sentencias de la Corte Constitucional que han desarrollado la teoría del principio fundamental de planeación. Asimismo, se circunscribe la línea jurisprudencial del Consejo de Estado a partir del 2006, por cuanto a partir de este año comienza el Consejo de Estado a pronunciarse respecto de la importancia constitucional del principio de planeación en la contratación administrativa. Sin embargo, es en el año 2014 que el Consejo de Estado dicta la sentencia hito base de esta investigación.

La planeación

La planeación como principio constitucional

En este capítulo, se señalan las normas fundamentales más relevantes que consagran el principio de planeación, como se observa a continuación.

El artículo 339 constitucional prescribe que debe haber un plan nacional de desarrollo, el cual se divide en dos grandes temas: (i) parte general y (ii) plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En conexión con lo anterior, la misma norma consagra la obligatoriedad para las entidades del orden territorial de concertar conjuntamente con el Gobierno nacional los planes de desarrollo que cumplan con eficiencia y eficacia los objetivos del plan.

Para seguir con el estudio, el artículo 340 constitucional ordena crear un Consejo Nacional de Planeación, con carácter consultivo, el cual servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. A su vez, el artículo 341 constitucional nos habla de la obligatoriedad que tiene el Gobierno nacional de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo e indica qué entidades deben participar en este. En armonía con las normas precedentes, el artículo 342 ordena que la Ley Orgánica reglamentará todos los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y que los presupuestos deberán sujetarse a este. Coherente con los principios constitucionales en cita, el artículo 209 le señala al servidor público que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, por lo que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

En síntesis, se puede afirmar que el principio de planeación está irradiado por varias normas constitucionales que consagran mandatos fundamentales para la estabilidad del Estado y la convivencia pacífica de sus gobernados, como lo expresa el artículo 2.º de la Carta. No se puede pasar por alto el artículo 83 constitucional, dado que este expresa un valor incuestionable como es la presunción de buena fe; toda relación del

Estado y los particulares está enmarcada dentro del postulado de la buena fe, por lo que se convierte en principio fundamental de las relaciones entre las partes.

El principio de planeación visto desde la legislación actual, la jurisprudencia y la doctrina

Seguidamente, se exponen los principios del sistema presupuestal consagrados en leyes.

Decreto III de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

El Decreto III de 1996 compiló las normas contenidas en las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, las cuales contienen los principios que rigen el sistema presupuestal, así:

ART. 12. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis³ (art. 8, L. 38/89; art. 4, L. 179/94) (p. 3).

En conexidad con los principios inmediatamente citados, se indica en el mismo Decreto III de 1996:

ART. 13. Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones” (art. 9, L. 38/89 y art. 5, L. 179/94) (p. 3).

En la Ley 80 de 1993, relativa al principio de economía, el artículo 25 consagra el principio de economía, por estar íntimamente ligado con el principio de planeación; basta dar una mirada a los numerales, 6, 7 y II a 14 de esta disposición, de cuya lectura se desprende el rechazo a la improvisación en la contratación estatal. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Expediente 21489 del 28 de mayo de 2012, concluyó que, la planeación es un deber como manifestación del principio de economía, dado que, la finalidad de este es asegurar que todo proyecto esté precedido por estudios de orden técnico, financiero y jurídico, para asegurar la viabilidad del proyecto y así establecer la conveniencia del objeto a contratar.

La planeación desde la jurisprudencia

La sala Plena del Consejo de Estado, a propósito del control de legalidad inmediato del Decreto 2962 de 2011, al pronunciarse sobre el principio de planeación, dijo:

³ Homeóstasis: calcula el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza. Deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico (art. 8, L. 179/94).

Es una manifestación del principio de economía que rige los contratos de la administración, en la medida en que el cabal cumplimiento garantiza que la ejecución del futuro contrato, en las condiciones razonablemente previsibles, se adelantará sin tropiezos, dentro de los plazos y especificaciones acordados, puesto que la correcta planeación allana el camino para evitar las múltiples dificultades que se puedan presentar alrededor de las relaciones contractuales de las entidades estatales. (Consejo de Estado, Expediente 110003-15-000-2011-01127-00, p. 22)

En otro pronunciamiento a propósito del tema, la Subsección C dijo:

La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas no solo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en *últimas* es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirle perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos a través de los negocios estatales. (Consejo de Estado, Expediente 22464 del 1º de febrero de 2012)

Para seguir la línea jurisprudencial, el Consejo de Estado manifiesta que “(...) el incumplimiento por una de las partes de las obligaciones del contrato está atado a la ausencia de planeación” (sent. 28343 de 2014). En la misma línea, la Corte Constitucional señaló la importancia que ha de dársele a la planeación; tanto es así, que la erigió como uno de los fundamentos del Estado Social de Derecho, en razón a que este principio está en conexidad con los principios de economía, celeridad y buena fe (sent. C-524 de 2003). La Asamblea Nacional Constituyente (1991), a propósito del principio de planeación, enfatizó en el incuestionable valor del citado principio, dado que lo considera no solo como origen, sino también como base o fundamento para la toma de las grandes decisiones del Estado.

En las sentencias que se referencian a continuación, se hace un contundente llamado a las entidades del Estado, para que, dentro de sus normas de conducta y deberes constitucionales, institucionalicen el deber de planear antes de contratar, con el objeto de alcanzar los fines que el artículo 2 constitucional le impone al Estado colombiano, así: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Expediente 14854 del 29 de agosto de 2007; Expediente 15324 del 29 de agosto de 2007; Sentencia de 13 de febrero de 2006; Sentencia de 26 de abril de 2006; Sentencia del 31 de agosto de 2006, expediente 14287.

Es evidente que, tanto la Constitución como la ley y la jurisprudencia colombiana sí se han ocupado del principio de planeación en la contratación estatal, al punto de consagrarlo como principio del sistema presupuestal y como principio fundamental de la contratación. No podría ser de otra forma, dado que, la planeación se convierte en el núcleo esencial del plan general del presupuesto, en la medida en que este debe ser tenido en cuenta al desarrollar los diferentes planes.

Sobre la base de las normas y la jurisprudencia inmediatamente citadas, se debe enfatizar en la incuestionable responsabilidad que tienen todas las entidades que conforman el Estado colombiano —así como los particulares que contratan con

este— de dar plena aplicación al principio de planeación en la contratación estatal, pues no de otra forma se puede combatir la ineficiencia e ineficacia en el producto, casi nunca terminado, de un contrato estatal. Con base en lo que se ha examinado, se puede afirmar que los agentes del Estado, encargados de la contratación pública, se rigen más por la improvisación que por la planeación.

El principio de planeación en la contratación estatal desde la doctrina

Varios autores tanto nacionales como internacionales se han dedicado a analizar a profundidad la importancia y el momento preciso de utilizar la planeación, cuando de contratación administrativa se trata.

García (2006) afirma que:

(...) Antes de iniciar cualquier acción administrativa, es imprescindible determinar los resultados que pretende alcanzar el grupo social, así como las condiciones futuras y los elementos necesarios para que este funcione eficazmente. Esto solo se puede lograr a través de la planeación. Carecer de estos fundamentos implica graves riesgos, desperdicio de esfuerzos y de recursos, y una administración por demás fortuita e improvisada. Por estas razones es que la planeación precede a las demás etapas del proceso administrativo, ya que planear implica hacer la elección de las decisiones más adecuadas acerca de lo que se habrá de realizar en el futuro. La planeación establece las bases para determinar el elemento riesgo y minimizarlo. (p. 1)

Cuéllar sostiene que:

La planeación en materia de contratación pública es la acción técnica y legal para contratar, entendiendo la planeación del negocio jurídico y agotamiento del proceso de selección como elementos del trámite para llegar a la contratación, y también es la acción de administrar el cumplimiento de obras públicas que se puedan costear, realizar, mantener y cuyo costo/beneficio implique soluciones a problemas físicos y sociales que redunden en el desarrollo de las comunidades y la inclusión social de quienes han estado históricamente en lo marginal. (Aponte, 2014, p. 179)

Dale (1976) indica que: “la planeación es, la determinación del conjunto de objetivos por obtenerse en el futuro y el de los pasos necesarios para alcanzarlos a través de técnicas y procedimientos definidos” (p. 37).

Para Terry (1993), la planeación “es la selección y relación de hechos, así como la formulación y uso de suposiciones respecto al futuro en la visualización y formulación de las actividades propuestas que se cree sean necesarias para alcanzar los resultados esperados” (p. 21).

Aponte (2014) define la planeación como uno de los pilares de la administración por objetivos y del control, que hace parte de las actividades de ejecución, evaluación y corrección, que en la práctica significa cumplir los objetivos de un proyecto hasta ver agotada la meta. En materia del contrato estatal de obra, esta es la realización en tiempo de la obra pública, acorde con lo pactado y en términos de presupuesto.

La trascendencia técnica y jurídica, expresada por los doctrinantes inmediatamente citados, implica que el funcionario público debe concientizarse de que el principio de planeación tiene directa incidencia dentro del desarrollo precontractual, contractual y poscontractual en la contratación estatal. Se destaca la rigurosidad con la cual ha de efectuarse este ejercicio, a fin de evitar traumatismos y demandas, que lo único que hacen es aumentar la ineficacia de los órganos del Estado colombiano, cuyo fin último es la satisfacción del bienestar general de todos sus asociados.

La legislación colombiana contiene normas de gran firmeza respecto de la obligatoriedad de dar aplicación al principio de planeación, dado que esta se constituye en la brújula que guía el objeto del contrato estatal.

La postura de la Sección Tercera, Subsección C, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Una lectura desde los principios constitucionales y el precedente jurisprudencial

En este apartado, se da una mirada a la interpretación que la Subsección C, de la Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, hace respecto de la ausencia del principio de planeación en los contratos estatales y los efectos jurídicos que puede llegar a producir.

Este fallo fue escogido gracias a que se considera una sentencia hito, como quiera que recoge el análisis jurisprudencial de un buen número de fallos, en los cuales, se plantea la ausencia del principio de planeación en la contratación estatal como móvil fundamental de controversia. Esta es, además, jurídicamente muy valiosa, porque señala de manera fulminante la obligación que tienen tanto las entidades del Estado colombiano como los particulares que contratan con este de ser especialmente cuidadosos con la planeación y proscriben la improvisación.

En este fallo se hace claridad en que no todas las deficiencias en el principio de planeación conllevan el decreto de la nulidad absoluta. Las fallas en el principio de planeación que generan ilicitud en el objeto del contrato son aquellas en las que, desde el momento en que se celebra el contrato, se puede apreciar un objeto que no se puede cumplir, o que depende de situaciones que aún no se han definido, o son inciertas por necesitar de la voluntad de terceros, o cuyos tiempos de ejecución acordados no podrán cumplirse y por ende habrá de sobrevenir el consiguiente detrimento patrimonial de la entidad contratante por los sobrecostos en que habrá de incurrirse por el retardo (Consejo de Estado, Sentencia 66001-23-31-000-1998-00685-01(26637) del 13 de junio de 2013).

Sentencia Consejo de Estado del 13 de junio de 2013

La Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado emitió en la fecha del título la Sentencia 66001-23-31-000-1998-00685-01(26637), a cargo del magistrado ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En ella, el Consorcio Concreto S. A. y Dragados y Construcciones S. A. demandaron a la

Nación en cabeza del Instituto Nacional de Vías (Invias). A continuación, de manera sucinta se presentan los hechos relevantes de la demanda.

Durante el primer semestre de 1993, el Invias abrió una licitación con el fin de seleccionar al contratista que llevaría a cabo los trabajos de construcción de la solución vial Pereira-Dosquebradas, que se encontraban divididos en tres grupos. El 27 de junio de 1994, el demandante y el demandado celebraron el contrato n.º 351, en virtud del cual, aquel se obligó a ejecutar para este, por el sistema de precios unitarios, la construcción de la solución vial Pereira-Dosquebradas, grupo II, con un valor total del contrato convenido en la suma de \$3 422 328 336.

El término de duración del contrato se fijó en catorce meses contados a partir de la suscripción del Acta de Iniciación de las Obras; dado que esto sucedió el 18 de octubre de 1994, a mediados de diciembre de 1995 vencería el plazo. En razón a esto, las partes suscribieron dos otrosí y cuatro adiciones al contrato n.º 351 de 1994, en virtud de los cuales el valor total aumentó a \$3 843 444 752 y el plazo de ejecución se amplió once meses para un total de veinticinco meses.

El demandante afirma que el Invias incumplió el numeral 2.14 del Pliego de Condiciones, el cual es integrante del contrato n.º 351 de 1994, al suscribir el Acta de Iniciación de las Obras sin haber adquirido los predios en los cuales se iba a ejecutar el objeto contractual.

Decisión de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Pereira no encontró evidencia de que el contrato 351 de 1994 estuviera viciado de nulidad absoluta por ausencia del principio de planeación; por el contrario, lo que encontró fehacientemente probado fue el incumplimiento por parte del Invias del contrato n.º 351, ya que no había adquirido los predios objeto del contrato, por lo que lo condenó a pagar una cuantiosa suma de dinero a favor de Conconcreto S. A.

Sentencia de segunda instancia

- Apelante

El Invias recurrió a la sentencia por considerar que la condena era desorbitante y, además, porque se le condenó a pagar valores de sobrecostos que no correspondían a la realidad. A la Subsección C, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado le correspondió conocer de dicha apelación

Fallo de segunda instancia

La Subsección C, luego de hacer el correspondiente estudio jurídico, concluyó:

- (i) las partes, desde antes de firmar el contrato, estaban enteradas de la inexistencia de los terrenos en los cuales se construirían las obras; es decir, tanto Invias como el contratista sabían que los terrenos aún no se habían adquirido. (ii) “En el asunto que se revisa en esta segunda instancia está plenamente demostrado que en el contrato que celebraron el consorcio Dragados y Construcciones S. A. y Conconcreto S. A. y el Instituto Nacional

de Vías (Invias) el 27 de junio de 1994, distinguido con el número 351, se violó el deber de planeación, toda vez que él se celebró sin haber adquirido los predios sobre los cuales se construiría la solución vial Pereira-Dosquebradas, grupo II, pues desde ese momento ya se advertía que la obra contratada no podía ejecutarse en el plazo de catorce meses que había sido pactado. (Consejo de Estado, Sentencia 66001-23-31-000-1998-00685-01(26637) del 13 de junio de 2013)

En efecto, el plenario da cuenta de que, transcurrido el plazo de ejecución del contrato, aún no se habían adquirido los predios necesarios para su ejecución, tal como se deduce de la suscripción de las múltiples prórrogas. Asimismo, advierte que la obra solo pudo concluirse luego de haber transcurrido un poco más de veinticinco meses desde la expedición del Acta de Iniciación de Obras.

La violación del deber de planeación determina en este asunto la nulidad absoluta del Contrato n.º 351 de 1994, que las partes celebraron el 27 de junio de 1994, ya que infringieron los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 1.º de 1984. Según los anteriores, para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales.

Por consiguiente, es consecuencia obligada la revocación de la sentencia apelada para, en su lugar, decretar la nulidad absoluta del mencionado contrato. En este sentido, se decidirá.

Efectos del fallo

Este fallo se constituye en sentencia hito, dado que resuelve un tema de importancia nacional como es la contratación de obras públicas de altísima cuantía. De esta manera, se identifica una de las condiciones expresadas por la Corte Constitucional para que la sentencia sea considerada como precedente judicial, es decir que, dada su trascendencia económica, el fallo impacta de manera positiva el fisco nacional al declarar la nulidad absoluta del contrato, con lo que impide un detrimento patrimonial a las ya menguadas arcas del Estado colombiano. Además, reitera la incuestionable obligación que tienen las partes que intervienen en la celebración de contratos con el Estado de evitar al máximo la improvisación.

Entonces, se erige la planeación en la contratación estatal como principio fundamental de esta, se precisa el grado de cuidado con que deben adelantarse los contratos y se insiste en la necesidad de examinar con lupa todos los aspectos que puedan generar nulidades. De igual forma, llama la atención la evidente necesidad de articular los objetivos, planes y proyectos con el verdadero objeto del contrato.

Es claro para la Subsección C que el artículo 209 constitucional está inmerso en los deberes del servidor público y que se hace extensivo al particular que contrata con el Estado, pues este irradia todas las actividades de aquellos. A su vez, reafirma la

planeación en la contratación estatal como principio constitucional fundamental, al encontrarse consagrado en los artículos 339 y siguientes de la Carta, los cuales armonizan con la Ley 80 de 1993, Estatuto General de la Contratación Administrativa y las leyes que la complementan.

El precedente

En este acápite se presentan los diferentes conceptos que, desde el sistema anglosajón y el continental, se han desarrollado de estos dos modelos a través de la historia jurisprudencial.

Sistema anglosajón (common law)

Desde la antigüedad, el sistema anglosajón ha proferido sus fallos sobre la base de sentencias que guardan similitud con los hechos del caso que el juez está conociendo: a esto se le ha denominado precedente judicial o derecho precedente. Para el sistema anglosajón, esto es fuente de derecho formal, pues en el Reino Unido, y especialmente en Inglaterra, desde la más remota antigüedad, los casos judiciales eran decididos sobre la base de otro caso parecido y no sobre la base de mandatos legales, de tal manera que se convertían en doctrina y, además, en precedente que obliga a los jueces. De ahí que se afirme que el precedente no deriva de una ley, sino de una decisión judicial, especialmente de los altos tribunales. Desde luego, para los jueces del Reino Unido, esto no significa que el precedente se petrifique, pues, si el juzgador encuentra serias y fundadas razones para apartarse del precedente que debiera aplicar, lo puede hacer, así, con este fallo, se crea un nuevo precedente

Sistema continental o romano-francés

En contraposición al sistema anglosajón, en Latinoamérica existe un sistema basado en la ley, el cual ha sido denominado sistema continental o romano-francés, como quiera que sus principios se fundamentan en el Código de Napoleón. Este considera a la jurisprudencia y a la doctrina como simples auxiliares del juez. Sin embargo, en Colombia, a partir de la Nueva Constitución de 1991 que consagra en el artículo 243 la jerarquía normativa de la jurisprudencia de la Corte Constitucional (cosa juzgada constitucional), se comienza a desarrollar el precedente. Es en 1993 cuando la Corte Constitucional, en la Sentencia C-113, ordena que las sentencias —bien sean de control abstracto o de tutela— tienen poder vinculante. Posteriormente, señala que las autoridades administrativas están obligadas por el precedente, a diferencia de los jueces, que, al estar obligados por el precedente, pueden apartarse de este con fundadas razones (sent. T-569 de 2001).

El precedente constitucional y su conexión con la confianza legítima

La Corte Constitucional, a propósito de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 de la Ley 169 de 1896, dijo:

El derecho de acceso a la administración de justicia implica la garantía de la confianza legítima en la actividad del Estado como administrador de justicia. Esta confianza no se

garantiza con la sola publicidad del texto de la ley, ni se agota en la simple adscripción nominal del principio de legalidad. Comprende además la protección a las expectativas legítimas de las personas de que la interpretación y aplicación de la ley por parte de los jueces va a ser razonable, consistente y uniforme. En virtud de lo anterior, el análisis de la actividad del Estado como administrador de justicia no se agota en el juicio sobre la legalidad de cada decisión tomada como un acto jurídico individual, pues no se trata de hacer un estudio sobre la validez de la sentencia, sino de la razonabilidad de una conducta estatal, entendida esta en términos más amplios, a partir de los principios de continuidad y de unidad de la jurisdicción. (sent. C-836 de 2001)

Esto supone que el juez no dice la ley, sino que la interpreta sobre la base de los principios y valores que garanticen que la seguridad jurídica es real y se concreta en fallos consistentes y uniformes.

Cuando un precedente es relevante

La Corte Constitucional desarrolló los elementos que debe reunir una sentencia para establecer si un precedente es relevante o no, así:

En el análisis de un caso deben confluír los siguientes elementos para establecer hasta qué punto el precedente es relevante o no: (i) En la *ratio decidendi* de la sentencia se encuentra una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente. (ii) La *ratio* debió haber servido de base para solucionar un problema jurídico semejante o a una cuestión constitucional semejante. (iii) Los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear un punto de derecho semejante al que debe resolverse posteriormente. En este sentido, será razonable que, “cuando en una situación similar se observe que los hechos determinantes no concuerdan con el supuesto de hecho, el juez esté legitimado para no considerar vinculante el precedente”. Estos tres elementos hacen que una sentencia anterior sea vinculante y, en esa medida, que se constituya en un precedente aplicable a un caso concreto. De allí que se pueda definir el precedente aplicable, como aquella sentencia anterior y pertinente cuya *ratio* conduce a una regla —prohibición, orden o autorización— determinante para resolver el caso, dados unos hechos y un problema jurídico —o una cuestión de constitucionalidad específica— semejantes. (sent. T-292 de 2006)

Esto implica que, si el juez se encuentra ante este panorama jurídico, debe resolver de manera invariable el caso en las mismas condiciones de aquel. Pero, a su vez, la Corte plantea una facultad para que el juez pueda apartarse del precedente, si los hechos determinantes en un caso similar no concuerdan con los supuestos de hecho del caso que está bajo su estudio.

De lo anterior se infiere que, al constituirse la Corte Constitucional en tribunal de cierre para todas las jurisdicciones, incluso para las autoridades administrativas, es claro que, el precedente constitucional funge como garante de la seguridad jurídica. Sin embargo, podría pensarse que este haría pétreas las subreglas del precedente, pero, la Corte ya se pronunció sobre el particular al manifestar que, con fundamento en el artículo 228 Superior, que consagra la autonomía del juez, este puede apartarse

del precedente con fundamentos serios y jurídicos. Eso conlleva una mayor carga argumentativa del operador judicial para sustentar sus fallos (sent. C-836 de 2001).

A propósito del precedente y su obligatoriedad, se pueden consultar las siguientes sentencias dictadas por la Corte Constitucional en sede de tutela y en demandas de nulidad o de control abstracto de normas jurídicas: C-179 de 2016; C-621 de 2015; T-309 de 2015; SU-172 de 2015; T- 446 de 2013; C-539 de 2011; T-110 de 2011; C- 634 de 2011; T-084 de 2010; C-524 de 2003; C-083 de 1995; C-113 de 1993, entre muchas otras. En sus pronunciamientos, la Corte ha manifestado que el operador judicial, al interpretar la norma que está inmersa en la *litis*, tiene el deber jurídico de hacer la exégesis no solo sobre el fundamento constitucional o legal, sino también teniendo sobre el precedente jurisprudencial. Igualmente, plantea que los jueces sí pueden apartarse del precedente con contundentes razones que impliquen una profusa carga argumentativa (C-179 de 2016).

El precedente definido por la doctrina

Los estudiosos del precedente han tomado como base de sus investigaciones los fallos emitidos por los jueces no solo de las altas cortes o las llamadas cortes de cierre, sino de jueces de inferior categoría que dicten fallos de trascendencia jurídica y que tenga identidad con el caso que debe resolver el juez. Es así que, por ejemplo, para Sodero (2005), constituye precedente a los fines de la interpretación jurídica:

(...) toda decisión judicial anterior que tenga alguna relevancia para el juez que debe resolver el caso. Se trata, según puede advertirse, de una noción amplia que excluye eventuales restricciones como las que podrían derivarse de atribuir el valor de precedentes solo a las decisiones emanadas de las cortes supremas respectivas, o que expresen criterios reiterados en otras decisiones-requisitos presentes en el artículo 16 del título Preliminar al Código Civil español, o que estén firmes (esto es, que gocen de la red *judicata* o que hayan sido publicadas). (p. 220)

Blanco (2016) sostiene que:

(...) i) el precedente deriva tanto de sentencias de constitucionalidad como de tutelas, bien sean expedidas por Salas de Revisión, por Sala Plena, o se trate de sentencias de unificación. La Corte no hace ninguna diferenciación a este respecto; ii) no se requiere ninguna condición para cualificar el precedente como reiteraciones especiales o un número de sentencias en el mismo sentido; iii) en los casos de sentencia de constitucionalidad, la obligatoriedad del precedente consiste en los efectos *erga omnes* de la decisión y las disposiciones que son declaradas inexequibles, las cuales son expulsadas del ordenamiento, por regla general, con efectos hacia futuro, sin que puedan ser reproducidos por alguna otra autoridad. (p. 116)

A propósito del precedente, Larry y Sherwin (2007), en su investigación “Los jueces como creadores de reglas”, concluyen que: “Los precedentes son decisiones judiciales que constituyen la base de decisiones judiciales posteriores, al vincularlas” (p. 127). Ellos afirman que:

Hay dos aspectos de la vinculación ejercida por las decisiones de precedente: el alcance de la vinculación y la fuerza de la vinculación. El alcance se refiere al rango de decisiones que se ven afectadas por el precedente. La fuerza se refiere a las condiciones bajo las cuales un tribunal obligado por el precedente puede ignorarlo. (p. 1)

Para los doctrinantes citados, hay identidad de criterio en cuanto se refiere al origen del precedente y a su obligatoriedad, así como a la posibilidad que tiene el juez en función de su autonomía interpretativa de apartarse de este cuando sea evidente que el caso bajo su estudio no contiene las características relevantes del precedente que debiera servirle de fuente, y que, además, los precedentes son vinculantes.

Posturas jurisprudenciales divergentes sobre la ausencia del principio de planeación en los contratos estatales y sus efectos jurídicos

Aquí se analiza una sentencia en sede de tutela, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la cual se interpuso contra la Subsección C del mismo tribunal, en la que se pide se amparen los derechos fundamentales al acceso efectivo a la administración de justicia y al debido proceso y se deniegue la nulidad absoluta del fallo proferido por la Subsección C.

Postura de la Sección Cuarta. Una mirada desde lo legal (art. 1740, Código Civil)

Es llamativo el criterio expresado por la Sección Cuarta, respecto del principio de planeación y sus efectos cuando hay ausencia de este en los contratos estatales. Básicamente, su interpretación se fundamenta sobre normas infraconstitucionales, a sabiendas de la fuerza constitucional que tiene el principio de planeación.

Para ilustración del lector, se transcribe el artículo 1740 del Código Civil colombiano, que define el concepto de nulidad absoluta:

ART. 1740. —Es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato según su especie y la calidad o estado de las partes. La nulidad puede ser absoluta o relativa.

Acción de tutela del 21 de agosto de 2014, del Consejo de Estado

En la acción de tutela 24809, de la fecha inmediatamente referenciada, bajo el magistrado ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Concreto S. A. demanda a la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, por considerar que esta violó algunos derechos fundamentales de la accionante al dictar fallo de nulidad absoluta dentro de un proceso que conoció en segunda instancia, en el cual, esta encontró que, efectivamente, el contrato estaba viciado de nulidad absoluta, debido a que las partes contratantes desconocieron el principio de planeación. A la Sección Cuarta le correspondió conocer de dicha acción constitucional.

Los hechos

Concreto S. A., a través de apoderado judicial, interpone acción de tutela en contra de la Subsección C, al considerar que el fallo proferido el 13 de junio de 2013 dentro del expediente n.º 66001-23-31-000-1999-00435-01(24.809), demandante Concreto S. A., demandado Instituto Nacional de Vías, implicó una violación directa al derecho fundamental al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia.

Como consecuencia de la violación al debido proceso, se dejó sin efecto el fallo ya citado, por considerar que la Subsección C hizo una valoración arbitraria de las pruebas y porque dejó de valorar otras que eran necesarias.

Que el fallo adolece de protuberantes fallas de motivación.

Que el fallador decidió con base en normas inaplicables al caso concreto.

Por haber decretado la nulidad absoluta del contrato sin haber Concreto violado ninguna norma y, además, porque ya había prescrito la acción.

Por violación directa de la Constitución, dado que la sentencia violó los artículos 83 y 90 constitucionales.

Lo que decidió la Sección Cuarta. Interpretación infra-constitucional

La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, luego de hacer un riguroso estudio sobre la procedencia o no de la acción de tutela, con dos salvamentos de voto, concluyó que era procedente dicha acción, por lo que de manera inmediata hizo su análisis respecto de las razones que llevaron a la Subsección C a declarar la nulidad absoluta del contrato dentro del proceso objeto de la tutela.

La Sección Cuarta se pregunta qué ha de entenderse por nulidad absoluta y se responde:

(...) La nulidad es una sanción que opera cuando en la celebración del negocio jurídico se incurre en quebranto de normas de jerarquía superior. Se trata, pues, de una sanción civil frente a la contravención de la ley por la inobservancia de los requisitos establecidos por ella para la validez del contrato.

(...) por tratarse de la sanción más grave que se puede imponer a los contratos, la nulidad absoluta solo puede declararse por las causales expresamente definidas en la ley. Es decir, las causales de nulidad absoluta del contrato son taxativas y de interpretación restrictiva. Frente al tema, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 29 de agosto de 2007, expediente 15324, explicó que las normas que imponen sanciones o establecen prohibiciones, al igual que ocurre con las que consagran nulidades, son de carácter taxativo y de interpretación restrictiva, por consiguiente, en relación con ellas no cabe su interpretación extensiva o su aplicación por vía de analogía, es decir que esa clase de disposiciones no puede aplicarse a casos, situaciones o hipótesis diferentes de aquellos que se encuentren expresamente regulados por las mismas. (Consejo de Estado. Expediente n.º 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24.809))

La Sección Cuarta afirma que la violación del principio de planeación no es una causal autónoma que pueda generar nulidad del contrato y, además, que no se puede predicar por ello que su ausencia genere objeto ilícito, máxime cuando se está hablando de la etapa precontractual. “Podría llegar a ser causal de nulidad absoluta si, luego, al pactar las cláusulas, estas resultaren ilícitas, y si dicha ilicitud viniera a ser la consecuencia del desconocimiento del principio de planeamiento”.

En consecuencia, la Sala concedió la tutela y ordenó a la Subsección C del Consejo de Estado que volviera a proferir fallo dentro del proceso, como quiera que hay una interpretación errónea en la deducción que ha hecho de la sentencia cuestionada.

Postura de la Subsección C. Una mirada desde la Constitución colombiana

La Subsección C, al contestar la acción de tutela 24809, manifiesta su inconformidad con el fallo, por cuanto, para esa subsección, es meridiano que el principio de planeación es una exigencia perentoria del ordenamiento jurídico y, al serlo, es irrefutable que la violación de este convierte en ilícito el objeto, por lo que su efecto es la nulidad absoluta del negocio jurídico.

Argumenta que, la finalidad de la nulidad absoluta es proteger el interés general que envuelve el orden público y las buenas costumbres, y que el juez está llamado a ejercer ese control de legalidad. Dado que se tratar de proteger el interés general, el interés particular debe ceder ante este para producir efectos proteccionistas del bien común.

Manifiesta la Subsección C, (...) “que hay objeto ilícito en todo acto o contrato prohibido por la ley, y que obra contra la ley el que se atiene al contenido literal de las palabras sin tener en cuenta el verdadero espíritu de la ley”. Así mismo, insiste en que jamás debe confundirse el objeto del contrato con el objeto de la obligación: (...) “el objeto del contrato es el derecho o interés que es materia de regulación del negocio jurídico y el objeto de la obligación es la conducta que debe desplegar el deudor a favor del acreedor”.

Es evidente que hay posturas contradictorias entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, lo cual significa que los fallos no siempre van a ser pacíficos.

El Consejo de Estado por ser tribunal de cierre en lo contencioso administrativo está llamado a unificar criterios jurisprudenciales como es el fin *último* para el cual fue constituido, pues el ciudadano que acude a los tribunales debe saber con certeza que cuenta con jueces serios, eficientes y solventes jurídicamente. De igual forma, debe tener claro que cuenta con la seguridad de que su caso se resolverá con fundamento en las normas preexistentes y con base en el precedente jurisprudencial, salvo que su caso no tenga identidad en los hechos con los hechos del caso que constituye precedente.

En armonía con lo inmediatamente citado, en la Sentencia C-084 de 2010, dijo la Corte Constitucional que no basta con permitir el acceso a la administración de justicia, pues es necesario que esta sea efectiva, de lo contrario, la seguridad jurídica y el debido proceso se ven afectados en su núcleo.

La jurisdicción contencioso administrativa garante de la seguridad jurídica y la confianza legítima está llamada a constituirse en abanderado de la protección de los intereses de la Nación, a través de fallos serios, profundos y contundentes, en los casos de evidente desgreño en el accionar de los servidores públicos.

Conclusiones

La planeación como principio constitucional y base fundamental de la contratación estatal influye en el devenir precontractual, contractual y poscontractual, en todas las entidades del Estado, pues, como se observó en las sentencias analizadas, la ausencia de planeación generó múltiples demoras, sobrecostos, desorden, peleas jurídicas y, lo más lamentable, la afectación de manera grave a la comunidad destinataria del objeto del contrato específico.

El principio de planeación en la contratación estatal es una figura jurídica que genera diversidad de interpretaciones; es así que, algunos operadores de justicia, que aún miran la planeación como una acción estática, como lo afirma Aponte (2014), están convencidos de que este solo es importante en la etapa precontractual, idea que la Sección Cuarta, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, ha planteado y ha expresado en la sentencia aquí estudiada.

Se hizo evidente que varios tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa no hacen valoraciones con fundamentos constitucionales, sino que simplemente se atienen al contenido literal de las normas infraconstitucionales.

Es incuestionable que, si la planeación está contenida en la Constitución colombiana y en las leyes que regulan la contratación estatal como un principio que ha de tenerse en cuenta en la etapa precontractual, contractual y poscontractual, al faltar, esta genera nulidad absoluta en el objeto del contrato, por cuanto el objeto de este es ilícito, precisamente, porque desconoce las normas que así lo ordenan.

Los operadores de justicia, con fundamento en el artículo 13 de la Carta, están llamados a decidir los casos iguales de la misma forma, ya que la norma enfatiza en la igualdad de todas las personas ante la ley y la obligatoriedad de las autoridades de garantizar un trato igual en caso iguales.

Al ordenar el artículo 243 Superior que los fallos de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, cambia la función de la jurisprudencia, pues pasa de ser un criterio auxiliar del juez a constituirse en fuente formal de derecho, por lo que surge la figura del precedente como fuente formal que obliga al juez.

Referencias

- Aponte Díaz, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 11, pp. 177-207.
- Atehortúa, C. A., Hernández, E. A. y Ospina, J. M. (2010). *Temas en contratos estatales*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.

- Blanco Cortina, D. (2016). Sobre el precedente judicial y su obligatoriedad. Una revisión sobre la jurisprudencia reciente. *Misión Jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 10, pp. 111-127.
- Cruz, L. M. (2006). *Estudios sobre el neo-constitucionalismo*. México: Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.
- Cuéllar, M. L. (2010). *Recomendaciones para la elaboración de estudios previos. Aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Dale, E. (1976). *Organización*. México: Editorial Técnica.
- Escobar, R. (1998). *Teoría general de los contratos de la administración pública*. Bogotá: Legis.
- García, G. (2006). *La planeación administrativa*. Bogotá D. C.: Procuraduría General de la Nación.
- García, G. V. (2016). *La planeación administrativa*. Recuperado de: monografias.com.
- Larry A. y Sherwin, E. (2007). Los jueces como creadores de reglas. *Problema Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, 4, pp. 127-167.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá D. C.: Legis, Colección de Códigos Básicos.
- Sodero, E. (2005). *Sobre el cambio de los precedentes*. Alicante, España: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- Terry, G. (1993). *Principios de administración*. México: Cecsá.

Normatividad

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. *Gaceta Constitucional n.º 44*.
- Congreso de Colombia. *Ley 38 de 1989*. Normativo del Presupuesto General de la Nación. Bogotá.
- Congreso de Colombia. *Ley 179 de 1994*. Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica de presupuesto. Bogotá.
- Congreso de Colombia. *Ley 80 de 1993*. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia. *Decreto III de 1996*. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. Bogotá.

Jurisprudencia

Consejo de Estado

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2007). Expediente 14854. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (2012). Expediente 21489. Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, (2013). Expediente: 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub-sección C. (2013). Expediente 66001-23-31-000-1998-00685-01(26637). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente 110003-15-000-2011-01127-00. 22.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub-Sección C. (2013). Sentencia: 66001-23-31-000-1998-00685-01(26637). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Tercera sub-sección C. (2014). Expediente 68001-23-15-000-1995-11108-01 (28.343). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Corte Constitucional

- Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-113/93. Ref. Expediente D-096. Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.
- Corte Constitucional. (1995). Sentencia C-08/95. Ref. Expediente. D-665. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional. (2001). Sentencia T-569/01. Ref. Expediente T-365262. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-836/01. Ref. Expediente D-3374. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional. (2003). Sentencia C-524/03. Ref. Expediente D-4398. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional. (2006). Sentencia T-292/06. Ref. Expediente. T-1222275. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional. (2010). Sentencia T-084/10. Ref. Expediente T-2405224. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa.

- Corte Constitucional. (2011). Sentencia T-110/11. Ref. Expediente T-2644270. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. (2011). Sentencia C- 634/11. Ref. Expediente D-8413. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-539/11. Ref. Expediente D-8351. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. (2013). Sentencia T- 446/13. Ref. Expediente T-3.813.492. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. (2015). Sentencia SU-172/15. Ref. Expediente T-4.076.348. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Corte Constitucional. (2015). Sentencia T-309/15. Ref. Expediente T-4.682.444. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional. (2015). Sentencia C-621/15. Ref. Expediente D-10609. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretel Chaljub.
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia C-179/16. Ref. Expediente D-10973. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.