

COSA JUZGADA – Audiencia de aclaración de pliegos y de distribución de riesgos pueden adelantarse de manera conjunta o simultánea – Cuando uno de los interesados solicite audiencia de aclaración de pliegos

La Sala declarará la cosa juzgada porque en la sentencia del 18 de noviembre de 2024, proferida por la Subsección B de esta corporación en el expediente 11001-03-26-000 2020-00092-00 (66145), se resolvió que el artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015 no adolece de nulidad, pues no vulnera los artículos 30 (ordinal 4º) de la Ley 80 de 1993 ni el artículo 4º de la Ley 1150 de 2007.

[...] la Sala declarará la cosa juzgada, pues esta corporación estudió previamente la misma *causa petendi* planteada en este proceso: para las demandantes realizar conjuntamente la audiencia de aclaración de pliegos y de riesgos vulnera el ordinal 4º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 4º de la Ley 1150 de 2007. Sin embargo, ese asunto fue desestimado en la sentencia del 18 de noviembre de 2024, proferida por la Subsección B de esta corporación, así:

4) Lo anterior en modo alguno genera un vicio o invalidez de la norma demandada, en tanto que el reglamento, en modo alguno, permite o habilita que se prescinda de la audiencia de distribución y asignación de riesgos; por el contrario, el reglamento reitera la permisón legislativa en el sentido de preceptuar que, si es del caso, las audiencias de aclaración de pliegos (numeral 4 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993) y la audiencia de distribución de riesgos (artículo 4 de la Ley 1150 de 2007) se adelantarán de manera conjunta o simultánea.

(...)

En ese orden de ideas, el Decreto ley 019 de 2012 derogó tácita y parcialmente el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 en relación con el momento de la audiencia de revisión y asignación de riesgos, pero no sobre su contenido y obligatoriedad, lo que explica que la misma hoy en día deba hacerse dentro de los tres (3) días siguiente al inicio del plazo para presentar la propuesta y que en ella pueda hacerse la audiencia de aclaración de pliegos de condiciones, siempre y cuando alguno de los participantes así lo solicite.

5) De otra parte, es especialmente relevante advertir que en la demanda se sostiene que la norma objeto de control supedita la audiencia de riesgos a la audiencia de aclaración de pliegos; sin embargo, no cabe duda alguna de que esa interpretación o hermenéutica no es admisible, toda vez que la audiencia de revisión y distribución de riesgos es de naturaleza obligatoria, a diferencia de la audiencia de aclaración de pliegos que es optativa.

6) En síntesis, el artículo demandado no contraviene, no pugna, ni riñe con la legislación vigente, debido a que el legislador avaló, expresamente, que si es necesario adelantar la audiencia de aclaración de pliegos, por solicitud de algún interesado, ese trámite se pueda hacer de manera

concomitante con la audiencia obligatoria de distribución de riesgos, luego de iniciado el término para la presentación de las propuestas u ofertas, al grado tal que, de ser necesario, la entidad deberá adicionar o ampliar el término del proceso de selección.

PRINCIPIO DE ECONOMÍA – Ley 80 de 1993 artículo 25 – Agotamiento de etapas expresamente establecidas en la norma

El artículo 25 de la Ley 80 de 1993 consagra el principio de economía, dentro del cual, en el numeral 2º establece que: “Las normas de los procedimientos contractuales se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos”. Este principio implica que, en los procedimientos contractuales, como lo es la licitación pública, únicamente podrán agotarse las etapas que estén expresamente establecidas en la norma que los consagra, siendo, en el caso de la licitación pública, la misma Ley 80 de 1993, lo que no le permite al reglamento adicionar o modificar dicha estructura, de modo, lo que pretenda un trámite distinto y adicional al expuesto por dicha ley, representará una vulneración a la regla de este principio, pues el reglamento solo puede precisar aquello que la ley no diga.

Como se puede ver, es necesario negar la pretensión de nulidad por el desconocimiento del artículo 25 de la Ley 80 de 1993. Esto, porque las demandantes insisten en que realizar conjuntamente las audiencias de riesgo y aclaración de pliegos vulnera la Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007. Sin embargo, como se indicó previamente, la Sala previamente ha considerado que los artículos 30 de la Ley 80 de 1993 y 4º de la Ley 1150 de 2007 no exigen que las mencionadas audiencias deban realizarse de forma separada.



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Bogotá D.C., diecisiete (17) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

Medio de control: Nulidad simple
Radicación: 11001-03-26-000-2024-00106-00 (71676)
Demandantes: Mariana Andrea Posada Lindo y Lady Valentina Roncancio Rodríguez
Demandado: La Nación – de la República y la Nación – Departamento Administrativo de Planeación Nacional

La Sala profiere sentencia de única instancia que resuelve la demanda presentada, en el ejercicio del medio de control de la nulidad simple, en contra del artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015. La norma demandada dispone que si un interesado solicita realizar la audiencia de aclaración de pliegos, esta debe llevarse a cabo en la audiencia de asignación de riesgos.

La Sala es competente para conocer el proceso en única instancia, en virtud del numeral 1 del artículo 149 del CPACA¹, porque se discute la nulidad de un acto administrativo expedido por el gobierno nacional².

SÍNTESIS³

Las demandantes sostienen que el inciso primero del artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015 es nulo porque la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 disponen que la audiencia de aclaración de pliegos y la audiencia de asignación de riesgos deben hacerse de manera separada. La Sala declara la cosa juzgada parcial porque los cargos ya fueron resueltos por una sentencia de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Adicionalmente, negará el cargo de violación del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

I. ANTECEDENTES

A. La posición de la parte demandante

1. El 31 de julio de 2024, Mariana Andrea Posada Lindo y Lady Valentina Roncancio Rodríguez presentaron demanda en contra del Departamento de Planeación Nacional

¹ El numeral 1 del artículo 249 del CPACA, antes y después de la Ley 2080 de 2011, establece: “1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos”.

² El Decreto 1082 de 2015 fue proferido por el presidente de la República y el director del Departamento Nacional de Planeación.

³ Tema: nulidad simple — cosa juzgada.



para solicitar la nulidad parcial del inciso primero del artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, que dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 2.2.1.2.1.1.2. Audiencias en la licitación. En la etapa de selección de la licitación son obligatorias las audiencias de: a) asignación de Riesgos, y b) adjudicación. Si a solicitud de un interesado es necesario adelantar una audiencia para precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones, este tema se tratará en la audiencia de asignación de Riesgos (las negrillas corresponden a los apartados demandados).

2. La parte actora sostuvo que el inciso citado desconoce el ordinal 4º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, modificado por el Decreto 019 de 2012, y el artículo 4º de la Ley 1150 de 2007, normas que establecen la realización de (i) una audiencia de aclaración de pliegos de condiciones y (ii) de otra audiencia de distribución de riesgos, así:

ARTÍCULO 30. DE LA ESTRUCTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN. La licitación o concurso se efectuará conforme a las siguientes reglas:

(...)

4º. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al inicio del plazo para la presentación de propuestas y a solicitud de cualquiera de las personas que retiraron pliegos de condiciones, se celebrará una audiencia con el objeto de precisar el contenido y alcance de los mencionados documentos y de oír a los interesados, de lo cual se levantará un acta suscrita por los intervinientes (...).

ARTÍCULO 4º. DE LA DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS EN LOS CONTRATOS ESTATALES. Los pliegos de condiciones o sus equivalentes deberán incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación.

En las licitaciones públicas, los pliegos de condiciones de las entidades estatales deberán señalar el momento en el que, con anterioridad a la presentación de las ofertas, los oferentes y la entidad revisarán la asignación de riesgos con el fin de establecer su distribución definitiva.

3. La violación de los dos artículos anteriores se fundamentó en dos cargos:

3.1. La orden de realizar las audiencias conjuntamente hace que la audiencia de riesgos, que es obligatoria, quede supeditada a la audiencia de aclaración de pliegos, que es voluntaria. Además, el artículo demandado ignora que el artículo 4º de la Ley 1150 establece que la audiencia de riesgos debe hacerse “con anterioridad a la presentación de ofertas” y el artículo 30 de la Ley 80 de 1993⁴ ordena realizar la audiencia de aclaración de pliegos “[d]entro de los tres (3) días hábiles siguientes al inicio del plazo para la presentación de propuestas”.

3.2. Se vulnera el principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en la medida en que la norma demandada “representa una contradicción clara y directa de cara a la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, respectivamente, toda vez

⁴ Luego de la modificación realizada por el Decreto Ley 019 de 2012.



que el trámite planteado para las dos audiencias -riesgos y aclaraciones- está manifiestamente separado por el plazo de licitación (antes de su inicio y dentro de este)”⁵.

B. Posición de la parte demandada

4. El DNP se opuso a las pretensiones. Sostuvo que el acto demandado debe presumirse legal. Además, alegó que no se observa la vulneración del artículo 30 (ordinal 4º) de la Ley 80 ni de la Ley 1150 de 2007, pues las audiencias de riesgos y de aclaración de pliegos pueden celebrarse al mismo tiempo, “sin perjuicio de la obligatoriedad de revisar la asignación de los riesgos, después del inicio del plazo para presentar ofertas”⁶.

5. El DAPRE⁷ contestó la demanda y, en esencia, adujo que el acto es legal, teniendo en cuenta que el propio artículo 30 de la Ley 80 de 1993, luego de la modificación realizada por el Decreto Ley 019 de 2012, señala que en “la misma audiencia [de aclaración de pliegos] se revisará la asignación de riesgos que trata el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 con el fin de establecer su tipificación, estimación y asignación definitiva”⁸.

C. Trámite del proceso

6. El 27 de enero de 2025 se negó la suspensión provisional solicitada en la demanda⁹, decisión frente a la cual no se interpuso recurso. Con base en el artículo 182A del CPACA, el 14 de febrero de 2025 se ajustó el trámite para proferir sentencia anticipada, providencia en la que se dio traslado a las partes para presentar alegatos y para que el Ministerio Público conceptuara¹⁰. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (en adelante, “DAPRE”)¹¹, el Departamento Nacional de Planeación (en adelante, “DNP”)¹² y las demandantes¹³ presentaron sus alegatos oportunamente. El Ministerio Público también rindió concepto dentro del término otorgado¹⁴.

D. El concepto del Ministerio Público

7. El Ministerio Público conceptuó que se debe declarar la cosa juzgada, porque el cargo de legalidad se limita a indicar que la “audiencia de revisión de pliegos y la audiencia de asignación de riesgos no pueden realizarse en una misma audiencia porque, es contrario a lo señalado en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007”¹⁵. Y ese debate jurídico fue resuelto en la sentencia del 18 de noviembre de 2024,

⁵ Índice 2 del Samai.

⁶ Índice 34 del Samai.

⁷ Esta entidad fue vinculada al proceso, en virtud de la integración que se hizo al momento de admitir la demanda (índice 4 del Samai). En esta providencia se señaló que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República hacía parte del litisconsorcio necesario por pasiva, pues el acto administrativo demandado fue suscrito por el presidente de la República. Esta decisión no fue recurrida el DAPRE.

⁸ Índices 35 y 39 del Samai. Cabe aclarar que, adicionalmente, la falta de legitimación por pasiva y la indebida representación, dado que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no puede ser equiparado con el presidente de la República.

⁹ Índice 41 del Samai.

¹⁰ Índices 47 del Samai.

¹¹ Índice 51 y 53 del Samai.

¹² Índice 52 del Samai.

¹³ Índice 55 del Samai.

¹⁴ Índice 54 del Samai.

¹⁵ Índice 54 del Samai.



proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en el expediente con radicación 11001-03-26-000-2020-00092-00 (66145).

II. CONSIDERACIONES

D. Cosa juzgada parcial y ausencia de violación del artículo 25 de la Ley 80 de 1993

8. La Sala declarará la cosa juzgada porque en la sentencia del 18 de noviembre de 2024, proferida por la Subsección B de esta corporación en el expediente 11001-03-26-000-2020-00092-00 (66145), se resolvió que el artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015 no adolece de nulidad, pues no vulnera los artículos 30 (ordinal 4º) de la Ley 80 de 1993 ni el artículo 4º de la Ley 1150 de 2007.

9. El artículo 189 del CPACA consagra los efectos de las sentencias de nulidad de la siguiente manera:

ARTÍCULO 189. EFECTOS DE LA SENTENCIA. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.

10. En relación con el alcance de esta norma, la Sala recientemente precisó lo siguiente:

2) De acuerdo con la norma anterior, cuando se declara la nulidad de un acto administrativo opera la cosa juzgada definitiva respecto de dicha decisión, supuesto en el cual basta que haya identidad de objeto entre el proceso anterior y el nuevo, pues, ambos deben referirse al mismo acto administrativo; en estos casos, entonces, para que la sentencia del primer proceso genere efectos de cosa juzgada respecto del segundo, debe observarse lo siguiente:

a) No es menester que haya identidad de sujetos, en la medida en que se está en presencia de una acción pública, razón por la cual no es relevante quién haya interpuesto la acción.

b) Asimismo, tampoco debe existir identidad de causa, debido a que al haberse declarado la nulidad del acto administrativo, este se extingue de la vida jurídica, a diferencia del supuesto en el que la sentencia niegue la pretensión de nulidad impetrada, caso en el cual hay cosa juzgada relativa, pues, dichos efectos están circunscritos respecto de la causa petendi del primer proceso¹⁶.

11. Con base en lo expuesto, la Sala declarará la cosa juzgada, pues esta corporación estudió previamente la misma *causa petendi* planteada en este proceso: para las demandantes realizar conjuntamente la audiencia de aclaración de pliegos y de riesgos vulnera el ordinal 4º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 4º de la Ley 1150 de 2007. Sin embargo, ese asunto fue desestimado en la sentencia del 18 de noviembre de 2024, proferida por la Subsección B de esta corporación, así:

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de abril de 2025, radicación: 11001-03-26-000-2023-00175-00 (70579), C.P. (E): Fredy Ibarra Martínez.



4) Lo anterior en modo alguno genera un vicio o invalidez de la norma demandada, en tanto que el reglamento, en modo alguno, permite o habilita que se prescinda de la audiencia de distribución y asignación de riesgos; por el contrario, el reglamento reitera la permisión legislativa en el sentido de preceptuar que, si es del caso, las audiencias de aclaración de pliegos (numeral 4 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993) y la audiencia de distribución de riesgos (artículo 4 de la Ley 1150 de 2007) se adelantarán de manera conjunta o simultánea.

(...)

En ese orden de ideas, el Decreto ley 019 de 2012 derogó tácita y parcialmente el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 en relación con el momento de la audiencia de revisión y asignación de riesgos, pero no sobre su contenido y obligatoriedad, lo que explica que la misma hoy en día deba hacerse dentro de los tres (3) días siguiente al inicio del plazo para presentar la propuesta y que en ella pueda hacerse la audiencia de aclaración de pliegos de condiciones, siempre y cuando alguno de los participantes así lo solicite.

5) De otra parte, es especialmente relevante advertir que en la demanda se sostiene que la norma objeto de control supedita la audiencia de riesgos a la audiencia de aclaración de pliegos; sin embargo, no cabe duda alguna de que esa interpretación o hermenéutica no es admisible, toda vez que la audiencia de revisión y distribución de riesgos es de naturaleza obligatoria, a diferencia de la audiencia de aclaración de pliegos que es optativa.

6) En síntesis, el artículo demandado no contraviene, no pugna, ni riñe con la legislación vigente, debido a que el legislador avaló, expresamente, que si es necesario adelantar la audiencia de aclaración de pliegos, por solicitud de algún interesado, ese trámite se pueda hacer de manera concomitante con la audiencia obligatoria de distribución de riesgos, luego de iniciado el término para la presentación de las propuestas u ofertas, al grado tal que, de ser necesario, la entidad deberá adicionar o ampliar el término del proceso de selección¹⁷.

12. Adicionalmente, la Sala negará el cargo de la demanda relativo al desconocimiento del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 que consagra el principio de economía, cuestión que no fue referida en la demanda anterior. La parte actora adujo lo siguiente en la demanda:

El artículo 25 de la Ley 80 de 1993 consagra el principio de economía, dentro del cual, en el numeral 2º establece que: “Las normas de los procedimientos contractuales se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos”. Este principio implica que, en los procedimientos contractuales, como lo es la licitación pública, únicamente podrán agotarse las etapas que estén expresamente establecidas en la norma que los consagra, siendo, en el caso de la licitación pública, la misma Ley 80 de 1993, lo que no le permite al reglamento adicionar o modificar dicha estructura, de modo, lo que pretenda un trámite distinto y adicional al expuesto por dicha ley, representará una vulneración a la regla de este principio, pues el reglamento solo puede precisar aquello que la ley no diga.

Esto sucede, entonces, con la norma demandada, puesto que representa una contradicción clara y directa de cara a la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, respectivamente, toda vez que el trámite planteado para las dos audiencias -

¹⁷ Consejo de Estado, Subsección B, sentencia del 18 de noviembre de 2024, radicación: 11001-03-26-000-2020-00092-00 (66145), C.P. Fredy Ibarra Martínez. El doctor Martín Bermúdez Muñoz aclaró el voto porque no considera que el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 —modificado por el Decreto 019 de 2012— haya derogado tácitamente el artículo 4º de la Ley 1150 de 2007.

La anterior decisión quedó en firme el 22 de enero de 2025.



riesgos y aclaraciones- está manifiestamente separado por el plazo de licitación (antes de su inicio y dentro de este), y el Decreto 1082 de 2015 que contiene la norma demandada, sin observancia a las normas de rango legal en las cuales debería basarse, plantea un trámite distinto que permite que se realicen en el mismo momento temporal y espacial, obligando a adelantar la audiencia de aclaraciones, cuando sea solicitada por interesado, y que por ley se hace dentro del plazo de la licitación, al momento de la audiencia de distribución de riesgos que, también por ley, se hace antes del inicio del plazo para la presentación de ofertas. Se evidencia, entonces, la clara contradicción del reglamento con la ley, lo que justifica su nulidad¹⁸ (destacado fuera del texto).

13. Como se puede ver, es necesario negar la pretensión de nulidad por el desconocimiento del artículo 25 de la Ley 80 de 1993. Esto, porque las demandantes insisten en que realizar conjuntamente las audiencias de riesgo y aclaración de pliegos vulnera la Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007. Sin embargo, como se indicó previamente, la Sala previamente ha considerado que los artículos 30 de la Ley 80 de 1993 y 4º de la Ley 1150 de 2007 no exigen que las mencionadas audiencias deban realizarse de forma separada¹⁹.

E. Costas

14. El artículo 188 del CPACA regula la procedencia de las costas en los procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo²⁰. Con base en el referido artículo, la Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida, teniendo en cuenta que se ventiló un interés público. Asimismo, porque no encuentra que haya una manifiesta carencia de fundamento jurídico, pues el cargo de legalidad invocado en este proceso fue resuelto previamente por la Subsección B.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. DECLÁRASE la excepción parcial de cosa juzgada sobre la pretensión de nulidad del apartado del inciso primero del artículo 2.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015 que establece que “Si a solicitud de un interesado es necesario adelantar una audiencia para precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones, este tema se tratará en la audiencia de asignación de Riesgos”, en relación con la vulneración del ordinal 4º

¹⁸ Fls. 10 y 11 de la demanda (índice 2 del Samai).

¹⁹ Consejo de Estado, Subsección B, sentencia del 18 de noviembre de 2024, radicación: 11001-03-26-000-2020-00092-00 (66145), C.P. Fredy Ibarra Martínez. El doctor Martín Bermúdez Muñoz aclaró el voto porque no considera que el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 —modificado por el Decreto 019 de 2012— haya derogado tácitamente el artículo 4º de la Ley 1150 de 2007.

²⁰ “ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

<Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.



del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 4º de la Ley 1150 de 2007.

SEGUNDO. NIÉGASE la pretensión de nulidad del apartado del inciso primero del artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015 que establece que “Si a solicitud de un interesado es necesario adelantar una audiencia para precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones, este tema se tratará en la audiencia de asignación de Riesgos”, en lo relativo a la violación del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

TERCERO. NO SE CONDENA en costas.

CUARTO. En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el presente proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente

Con firma electrónica
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado

Con firma electrónica
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado