EDICIÓN Nº 02
FEBRERO 2026

FDP LEGAL | Freire & De La Pava

BOLETÍN JURÍDICO

Control judicial, motivación y debido proceso en la actuación administrativa

En esta edición analizamos decisiones recientes del Consejo de Estado y un concepto de Colombia Compra Eficiente que abordan aspectos centrales del ejercicio de la potestad reglamentaria y sancionatoria en el ámbito público.

Desde la suspensión provisional del decreto que fijó el salario mínimo para 2026, hasta la exigencia de garantías efectivas de defensa en procedimientos sancionatorios y en la declaratoria de incumplimiento con afectación de garantías, los pronunciamientos reiteran que la discrecionalidad administrativa no es ilimitada y que toda actuación debe estar debidamente motivada, ponderada y sometida al respeto estricto del debido proceso.

Takeaway ejecutivo | Febrero 2026

La falta de una justificación técnica verificable o la restricción irrazonable del derecho de defensa puede comprometer la validez del acto administrativo.

Lo esencial del mes:

- Se suspendió provisionalmente el decreto que fijó el salario mínimo para 2026 por falta de motivación verificable.
- La modificación de estudios y diseños no puede alterar injustificadamente el objeto contractual.
- Conceder solo 24 horas para ejercer la defensa vulnera el debido proceso.
- La efectividad del amparo de anticipo exige procedimiento previo con audiencia al contratista y al garante.

EDICIÓN Nº 02
FEBRERO 2026

FDP LEGAL | Freire & De La Pava

BOLETÍN JURÍDICO

Consejo de Estado suspende el decreto del salario mínimo para 2026

Punto clave

La suspensión se fundamenta en la ausencia de motivación verificable sobre la ponderación de los criterios legales.

Claves de la decisión

- No se evidenció una ponderación efectiva de los parámetros del artículo 8 de la Ley 278 de 1996.
- El decreto calificó los criterios como "orientadores" sin explicar su incidencia concreta.
- No se reconstruyó metodológicamente la relación entre los datos económicos y el incremento del 23%.
- Se ordenó una fijación sustitutiva transitoria para evitar la "reviviscencia" del salario 2025.

Mediante Auto del 12 de febrero de 2026, dentro del Radicado 11001-03-25-000-2026-00004-00 (0004-2026), la Sección Segunda del Consejo de Estado decretó la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 del 29 de diciembre de 2025, por el cual se fijó el salario mínimo legal mensual para 2026. En la misma providencia, el Despacho ordenó a las entidades demandadas la fijación sustitutiva del salario mínimo para la vigencia 2026 como decisión administrativa transitoria.

En lo relativo a la suspensión provisional, el Despacho precisó que la referencia a la potestad reglamentaria no releva al Gobierno del deber de cumplir los criterios legales previstos en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996, ni de motivar el acto de manera que refleje su consideración efectiva. La providencia reiteró que el examen cautelar es preliminar y no sustituye el análisis integral propio de la sentencia.

Bajo ese marco, el Despacho concluyó que procedía la suspensión provisional al advertir, prima facie, la infracción del parágrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996. En particular, al examinar la Memoria Justificativa como antecedente, señaló que, aunque allí se afirma que los parámetros legales fueron "valorados" o "ponderados", esas afirmaciones no se reproducen ni se desarrollan en el texto del Decreto 1469 de 2025, el cual, por el contrario, les atribuye un carácter "orientador" sin precisar su incidencia concreta en la cuantificación del incremento.

En esa línea, el Despacho indicó que, en esta fase procesal, no se evidencia un ejercicio verificable de ponderación efectiva o de reconstrucción de la incidencia de los parámetros legales en la fijación del aumento salarial del 23%, ni una explicación metodológica que permita verificar la relación entre los datos y el resultado normativo adoptado.

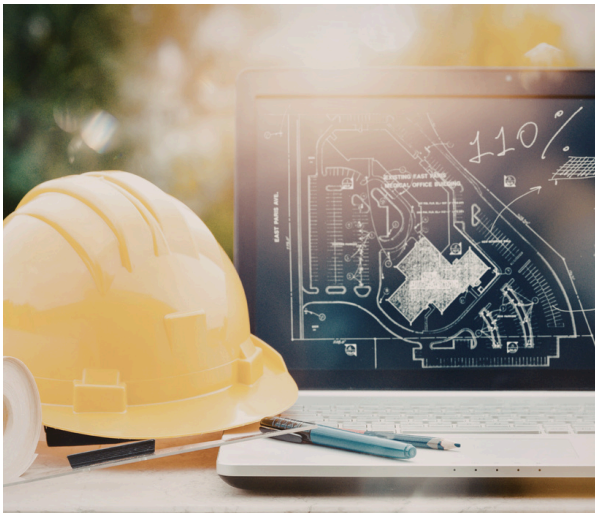
En paralelo, el Despacho descartó que prosperara el cargo de desviación de poder como sustento de la suspensión. Señaló que, en el marco estricto y preliminar de la suspensión provisional, ese reproche no supera el umbral mínimo de acreditación, pues del examen actual no se advierte prueba que permita inferir que el Decreto 1469 de 2025 haya sido expedido con una finalidad distinta a la prevista por el ordenamiento jurídico, y que la sola magnitud del incremento y sus eventuales efectos no sustituyen la carga probatoria de quien alega el vicio.

Finalmente, la providencia justificó la orden de fijación transitoria al advertir que la ausencia de un ajuste transitorio implicaría la "reviviscencia" del valor fijado para 2025, lo cual, en principio, no enfrentaría la inflación actual y llevaría a un

impacto asociado a la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, en detrimento de principios constitucionales como la progresividad en materia laboral y la garantía del trabajo digno.

Adicionalmente, el Auto fijó criterios para el decreto transitorio, reiteró la necesidad de que la fijación unilateral se acoja plenamente a la totalidad de criterios del ordenamiento y, por esa razón, indicó que los parámetros a atender en el contexto cautelar serán los previstos en el inciso segundo del parágrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, con exigencias de fundamentación económica detallada y explicación del razonamiento u operación lógica para arribar a la cifra.

Modificación de estudios y diseños en el contrato de obra pública: Límites y efectos jurídicos



Punto clave

Las modificaciones son posibles, pero no pueden desnaturalizar el objeto contractual ni alterar injustificadamente la competencia.

Claves de la decisión

- Los estudios y diseños materializan el principio de planeación.
- Debe diferenciarse entre circunstancias imprevisibles y fallas estructurales.
- No puede trasladarse automáticamente al contratista el impacto de deficiencias iniciales.
- Si la modificación es sustancial, puede requerir nuevo proceso de selección.

La modificación de los estudios y diseños en los contratos de obra pública constituye uno de los escenarios más sensibles dentro de la ejecución contractual, pues compromete directamente el principio de planeación, la distribución de riesgos y la estabilidad de la ecuación económica del contrato. En el Concepto CCE C-1792 de 2025, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente abordó de manera detallada las implicaciones jurídicas que se derivan de la necesidad de ajustar o modificar los estudios y diseños una vez celebrado el contrato de obra, precisando los límites normativos y los efectos económicos que pueden surgir en estos casos.

El análisis parte del reconocimiento de que los estudios y diseños son la base técnica y financiera sobre la cual se estructura el proceso de selección y se determina el valor del contrato. En consecuencia, su adecuada elaboración es una manifestación concreta del principio de planeación previsto en la Ley 80 de 1993. Cuando, durante la ejecución del contrato, se evidencia la necesidad de introducir modificaciones sustanciales a dichos estudios, debe examinarse si tales ajustes obedecen a circunstancias imprevisibles o si, por el contrario, revelan deficiencias en la estructuración inicial del proyecto. Esta distinción no es menor, pues de ella depende la procedencia de reconocer mayores cantidades de obra, precios no previstos o eventuales restablecimientos del equilibrio económico.

El concepto enfatiza que la modificación de estudios y diseños no puede convertirse en un mecanismo para alterar de manera injustificada el objeto contractual ni para desnaturalizar el proceso competitivo que antecedió a la adjudicación. Toda modificación debe respetar los límites materiales y cuantitativos previstos en la

normativa vigente y en los pliegos de condiciones, así como el principio de transparencia. Si los cambios implican variaciones sustanciales del alcance del contrato, la entidad debe evaluar si se trata de una adición legítima o si, por el contrario, la magnitud de la modificación exige la apertura de un nuevo proceso de selección.

Asimismo, el pronunciamiento resalta que, cuando las modificaciones obedecen a fallas en los estudios previos elaborados por la entidad, no puede trasladarse automáticamente al contratista la carga económica de tales deficiencias. En estos eventos, cobra relevancia la teoría del equilibrio económico del contrato, en virtud de la cual el contratista tiene derecho a que se restablezca la ecuación financiera cuando hechos no imputables a él alteran de manera anormal la relación entre las prestaciones. Sin embargo, si la elaboración de los estudios y diseños fueron asumidos como parte de las obligaciones del contratista —por ejemplo, en contratos que integran diseño y construcción—, la distribución de riesgos puede variar, debiendo analizarse el alcance de las obligaciones contractuales y las cláusulas de asignación de riesgos.

En definitiva, el Concepto CCE C-1792 de 2025 reafirma que la modificación de estudios y diseños en contratos de obra pública es jurídicamente posible, pero está sometida a estrictos condicionamientos derivados de los principios de planeación, transparencia y responsabilidad. Las entidades deben justificar técnica y jurídicamente cada ajuste, verificar su compatibilidad con el objeto contractual y garantizar que no se desvirtúe la competencia ni se afecte el equilibrio económico del contrato. Con ello, se consolida una línea interpretativa orientada a preservar la coherencia del sistema de contratación pública y a evitar que las modificaciones se conviertan en instrumentos para subsanar deficiencias estructurales del proyecto a costa del contratista o del interés general.

Consejo de Estado anula actuación sancionatoria por vulneración del debido proceso

Punto clave

Conceder solo 24 horas para ejercer la defensa resulta irrazonable.

Claves de la decisión

- El trámite sancionatorio no puede sacrificar el derecho de contradicción.
- La razonabilidad del término debe analizarse según la complejidad del caso.
- La motivación del acto debe reflejar valoración integral de los argumentos del contratista.
- La limitación sustancial del derecho de defensa puede generar nulidad.

Mediante sentencia del 30 de enero de 2026, proferida dentro del expediente con radicación 25000-23-36-000-2018-00397-01(69090), la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado reiteró los estándares constitucionales y legales que rigen el debido proceso en materia de potestad sancionatoria contractual. La decisión reviste especial importancia para la práctica de la contratación estatal, al analizar la razonabilidad del término concedido al contratista para ejercer su derecho de defensa.

En el caso concreto, la entidad estatal otorgó al contratista únicamente 24 horas para preparar y presentar su defensa dentro del procedimiento sancionatorio. El alto tribunal consideró que, si

bien el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece un trámite ágil para la imposición de multas y la declaratoria de incumplimiento, dicha agilidad no puede traducirse en una restricción desproporcionada del derecho de contradicción. Un plazo tan escaso, en función de las circunstancias del caso, impide una preparación adecuada de la defensa y compromete la efectividad real del debido proceso.

La sentencia enfatiza que el procedimiento sancionatorio en contratación estatal no es una formalidad vacía, sino un verdadero escenario de debate que debe garantizar la posibilidad material de controvertir pruebas, presentar argumentos y solicitar medios de convicción. En consecuencia, el Consejo de Estado reiteró que la razonabilidad del término otorgado debe analizarse en cada caso concreto, atendiendo la complejidad de los hechos imputados y la entidad de la sanción pretendida.

Igualmente, la Sala recordó que la motivación del acto administrativo sancionatorio debe reflejar que la entidad valoró integralmente los argumentos del contratista y que la decisión adoptada es proporcional y fundada en pruebas suficientes. Cuando el procedimiento adolece de limitaciones sustanciales al derecho de defensa - como ocurre al conceder apenas 24 horas para estructurarla - se configura un vicio que puede conducir a la nulidad del acto.

En términos prácticos, la sentencia constituye un llamado de atención a las entidades públicas para que armonicen la celeridad del trámite sancionatorio con el respeto efectivo por las garantías procesales.

Consejo de estado precisa necesidad de adelantar procedimiento sancionatorio para hacer efectivo el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo

Punto clave

La declaratoria de incumplimiento y la efectividad de garantías exigen audiencia previa.

Claves de la decisión

- La garantía del debido proceso aplica plenamente en actuaciones que afectan pólizas.
- La notificación del acto no sustituye la audiencia previa.
- Debe garantizarse participación del contratista y del garante.
- La omisión del procedimiento compromete la validez del acto.

Mediante Sentencia de 1 de diciembre de 2025, dentro del Radicado 25000-23-36-000-2021-00621-01 (73.138), la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado reiteró que la garantía del debido proceso, consagrada en el artículo 29 de la Constitución Política, es plenamente exigible en las actuaciones administrativas mediante las cuales las entidades estatales declaran el incumplimiento contractual y ordenan hacer efectiva la garantía única de cumplimiento. La decisión recordó que estas actuaciones no constituyen simples trámites formales, sino verdaderos procedimientos administrativos que deben asegurar el derecho de defensa y contradicción del contratista y del garante.

El análisis tuvo en cuenta que, si bien el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 prevé que el acaecimiento

del siniestro se comunica al asegurador mediante la notificación del acto administrativo que lo declara, ello no exime a la administración de adelantar previamente el procedimiento que garantice la participación del afectado. En esa línea, el artículo 17 de la misma ley y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establecen que la imposición de multas, la declaratoria de incumplimiento y la efectividad de garantías deben estar precedidas de audiencia, incluso con citación expresa del garante cuando se trate de póliza de seguros.

En el caso analizado, la entidad declaró el incumplimiento relacionado con el manejo del anticipo y ordenó hacer efectivo el amparo correspondiente con fundamento en un informe técnico que no fue sometido a contradicción por parte de la aseguradora. Posteriormente, el recurso interpuesto fue rechazado por razones formales, manteniéndose incólume la decisión administrativa.

La providencia enfatizó que la sola notificación del acto y la posibilidad de interponer recursos no suplen la garantía de audiencia previa cuando el ordenamiento jurídico exige su realización. El debido proceso administrativo no se satisface únicamente con permitir la impugnación, sino con asegurar el respeto de las formas propias del procedimiento legalmente establecido desde el inicio de la actuación.

En consecuencia, se reafirmó que la declaratoria de incumplimiento y la efectividad de la garantía única de cumplimiento deben observar estrictamente el procedimiento previsto en la ley, con plena garantía del derecho de defensa del contratista y del garante. La omisión de estas garantías compromete la validez del acto administrativo y configura una vulneración directa del derecho fundamental al debido proceso.

Impacto práctico

- Mayor exigencia de motivación técnica y económica en actos administrativos.
- Refuerzo del estándar de debido proceso en actuaciones sancionatorias.
- Riesgo de nulidad cuando se limita irrazonablemente el derecho de defensa.
- Necesidad de justificar rigurosamente modificaciones contractuales para preservar la competencia y el equilibrio económico.

FDP LEGAL | Freire & De La Pava

En FDP Legal acompañamos a entidades y empresas en la gestión estratégica de riesgos jurídicos y controversias complejas.