

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

LAS OBRAS INCONCLUSAS COMO GENERADORAS DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO A TRAVÉS DE LA PÉRDIDA DE OPORTUNIDAD

UNFINISHED WORKS AS A SOURCE OF LIABILITY FOR THE COLOMBIAN STATE THROUGH LOSS OF OPPORTUNITY

[HTTPS://DOI.ORG/10.32853/01232479.V02.N02733](https://doi.org/10.32853/01232479.v02.n02733)

 José Alexander Masco Avendaño¹

Recibido: 22 de mayo de 2026 • **Aceptado:** 27 de agosto de 2026 • **Publicado:** 22 de septiembre de 2026

¹ Abogado de la Universidad Popular del Cesar. Especialista en Derecho Público de la Universidad Popular del Cesar. Inspector de policía rural de Valledupar. Abogado de la seccional Casanare del ICA. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2278-3678> Mail: josealexmasco@hotmail.com

Cómo citar este artículo:

Masco Avendaño, J. A. (2026). Las obras inconclusas como generadoras de responsabilidad del estado colombiano a través de la pérdida de oportunidad. *Revista del Instituto de Derecho Procesal*, 26-2, pp. 121-139. <https://doi.org/10.32853/01232479.v02.n02733>

RESUMEN

El Estado colombiano encuentra en la Constitución su finalidad, así, detecta las necesidades a corregir para brindar una calidad de vida conforme a la dignidad humana.

Dicho esto, la administración para solventar esas falencias debe contratar. La dificultad radica en concluir, pues en Colombia, los “elefantes blancos” predominan, transformándose en obras inconclusas y abandonadas, faltando a los fines del Estado y ocasionando perjuicios a las personas, las cuales pueden ser reparadas según criterio de la figura de la pérdida de oportunidad.

Esta línea de investigación, desarrollada en mayor medida para el espectro de la responsabilidad médica, es pobre en Derecho Público, y es el Consejo de Estado quien la trata, por lo que, se tomarán sentencias de este tribunal alineadas a este tópico, así como documentos, libros y artículos de diversos autores e investigadores, de esas lecturas se desplegará un análisis conforme a los criterios de la hermenéutica jurídica.

Palabras clave: Pérdida de oportunidad, obras inconclusas, perjuicio, indemnización, contrato estatal.

ABSTRACT

The Colombian State finds its purpose in the National Constitution, thus identifying existing needs in order to address them and provide a quality of life consistent with human dignity.

Thus, the administration contracts to remedy these shortcomings, but the difficulty lies in completing them, since in Colombia, “white elephants” predominate, becoming unfinished and abandoned works, failing to fulfill the purposes of the State and causing harm to people, which can be repaired according to the criterion of loss of opportunity. This line of research, although developed for medical liability, is poor in public law, and it is the Consejo de Estado that deals with it. Therefore, judgments from this court aligned with this topic will be taken, as well as documents, books, and articles by various authors and academic researchers. From these readings, an analysis and interpretation will be developed in accordance with the criteria of legal hermeneutics.

Keywords: Loss of opportunity, unfinished works, prejudice, indemnification, state contract.

INTRODUCCIÓN

Desde la vigencia de la teoría del contrato social promulgada por Rousseau, la idea de crear un ente superior que procure el bienestar de todos los asociados, adquirió una gran solidez convirtiéndose en un elemento más de estudio por parte de las ciencias de la política y del derecho, descifrar las acciones más efectivas que permitan lograr tan preciado cometido es algo que permanentemente ocupa la atención de investigadores, académicos, políticos y juristas. Las primeras conclusiones ponen al Estado como un ente que, si bien debe accionar en todos los frentes, no tiene la especialidad para hacerlo por sí solo, requiriendo del apoyo de otros agentes capacitados para hacerlo, luego, el Estado se convierte en un consumidor más del mercado, debe esta entidad contratar para lograr los cometidos que se propuso una vez fue fundado.

Nuestro país se halla dominado por un amplio abanico de obras destinadas a resolver una problemática social, pero que no tuvieron la oportunidad de ser concluidas. Más allá de los escándalos de corrupción que se puedan generar, debemos poner nuestra atención en la afectación que se puede derivar para el usuario final, es decir la población, y descubrir, si el Estado colombiano está incurriendo en algún tipo de falta contra sus administrados.

Todo esto trayendo a colación, la figura de la pérdida de oportunidad, algo que va en contravía con la razón de ser de la existencia del ente político, intenciones expresadas, además, no solo por la teoría del filósofo francés sino también por la Constitución Nacional de 1.991 en varios de sus artículos. Apreciaciones estas que se encauzan a exponer la necesidad de estudiar una posible falta del Estado a sus compromisos para con sus administrados, por incumplirlos en dichos casos y las acciones condenatorias e indemnizatorias que se puedan desprender de este asunto.

Por lo tanto, el impacto que generan estos sucesos no solo se puede apreciar en las contundentes cifras que se escapan del erario, sino que también se transforman en años de retraso para las comunidades, convirtiéndose en un obstáculo para el desarrollo de los pueblos y la superación de dificultades, trasladando la carga de la satisfacción de esas necesidades a otras entidades territoriales, asunto que se convierte en una sobrecarga al servicio e indebida prestación del mismo, ocasionando en muchos casos que los ciudadanos deban asumir acciones accesorias a las debidas para poder acceder al beneficio.

Un aspecto importante es poner de presente que las personas dejan de experimentar mejoras notables en la prestación de un servicio y su calidad de vida, cuando las obras adelantadas por el Estado son paralizadas y liquidadas, por ejemplo, el cese de la construcción de un hospital en un municipio donde sus habitantes deben trasladarse por una hora en carretera hasta el centro asistencial más cercano, evidencia que si la construcción hubiera sido operada con cuidado, los pobladores de ese lugar ganarían más probabilidades de sobrevivir a cualquier complicación médica, y es de donde se desprende el interés por estudiar la indemnización que se le debe a quienes padecen estos hechos que no están en el deber de soportar. El Estado no puede permanecer indiferente, cuando sus omisiones generan perjuicios a otros colombianos, la época de la irresponsabilidad administrativa ya quedó en el pasado.

Ciertamente es una línea investigativa novedosa, la cual necesita ser explorada, dado que los temas con cierta similitud se circunscriben a lo referente a la corrupción y responsabilidad médica, así como otros hechos jurídicos, sin embargo, el asunto que se propone adelantar en estas líneas, es decir, lo concerniente a la responsabilidad del Estado por obras inconclusas conforme a la pérdida de oportunidad, salvo plurales fallos del Consejo de Estado, no tiene

documentación exacta, pues se ramifica a otras áreas, como las líneas expuestas con anterioridad.

Con el presente trabajo de investigación se quiere generar un impacto importante en esta materia, que despierte el interés de otros autores de continuar con esta línea de estudio, siendo este artículo un referente para consultar.

1. FINES DEL ESTADO

Conforme a la teoría del contrato social expuesta por el filósofo suizo Rousseau², donde se explica el origen del Estado como un acuerdo de voluntades entre los integrantes de la sociedad, en la que unos ceden a otros, parte de sus derechos, para que estos se encarguen de administrar los rumbos de esa comunidad, propugnando un beneficio para todos. En ese sentido, el Estado tiene vigencia en el marco de que su misión es propiciar las mejores condiciones de vida para sus habitantes, y es por ello que despliega toda una serie de actividades que tienen como propósito contribuir para cumplir esa misión.

Nuestra Constitución Política reconoce que el Estado tiene como eje principal de su actividad alcanzar esos estándares de calidad de vida, aspecto que vemos reflejado en apartes tanto del preámbulo como de los dos primeros artículos constitucionales, así, por ejemplo, el preámbulo expone entre sus líneas: (...) *y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo*, (...) ³

En seguida, el artículo primero Superior señala “la prevalencia del interés general”⁴ y a continuación, el artículo que se convierte en la especialidad de la materia, nos referimos al segundo, quien tiene como encabezado el siguiente postulado “son fines esenciales del Estado”⁵ y empieza a señalar una cantidad de acciones a las que el ente estatal está llamado a ejecutar, lo que nos deja apreciar que las ideas de aquel pensador europeo están aún vigentes al día de hoy, y que el constituyente las quiso revivir en estos apartes constitucionales. Está aquí, entonces, la misión del Estado colombiano.

² Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*. Trad. E. Azcoaga (Madrid: Editorial Sarpe, 1984), pp. 20 - 30.

³ Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de Colombia de 1991*. [Gaceta Constitucional No. 114]. Preámbulo.

⁴ *Ibíd.*, art. 1.

⁵ *Ibíd.*, art. 2.

El siguiente análisis permite profundizar en el contenido de lo que constituye la misión del Estado, es por ello que la Corte Constitucional⁶ expone:

La Constitución Política establece que son fines esenciales del Estado – valores constitucionales-, asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia pacífica, la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo. Así mismo, la Carta instituye principios fundamentales partiendo de reconocer que Colombia es un Estado social de derecho, democrático, participativo, pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general.

Al momento de tratar esta temática, es preciso aterrizar, además de lo que dijo en su momento Rousseau, en el tipo de Estado que hoy nos rige, y como lo expresa la Carta Magna en su artículo primero, en el caso colombiano se trata de un Estado Social de Derecho, el cual no tiene las mismas finalidades que uno liberal, de bienestar, de derecho, entre otros.

Esto, porque uno puede contener elementos que otro no los considera, por tanto, son diferentes e irradian prioridades opuestas, y es que como dice la Sentencia C - 776 de la Corte Constitucional⁷, el Estado Social de Derecho se ve reforzado por los principios fundamentales de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, postulados que otras figuras no consideran.

El Estado Social de Derecho llega apenas con la promulgación de nuestra Constitución de 1991 y la Corte Constitucional⁸, 2.003) en sentencia C - 776, lo define como aquel que: busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional.

En cuanto a su misión, la misma corporación (1998; como se cita en Corte Constitucional, 2003: 109)⁹, esgrime:

Con el término ‘social’ se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. (...) sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades

⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Sentencia C-027 de 2018 (18 de abril de 2018), M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Sentencia C-776 de 2003 (9 de septiembre de 2003), M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ *Ibíd.*

⁹ *Ibíd.*, p. 109.

sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.

Para reforzar esa idea se trae a colación un pronunciamiento de nuestro tribunal constitucional¹⁰ en el que enfatiza la finalidad del Estado:

Es de la esencia de la filosofía política que inspira al Estado Social de Derecho la de asegurar, como cometido básico de éste, inherente a su finalidad social, la atención y satisfacción de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, y otras, que aseguren el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, con el fin de hacer efectiva la igualdad material entre todos los integrantes de la comunidad (...).

Lo que permite decir que el Estado Social de Derecho tiene como criterio de medida, la capacidad que tiene para satisfacer las necesidades de su población.

La misión del Estado se materializa a través de obras, proyectos y programas orientados a identificar y superar las dificultades que enfrenta la comunidad. Estas iniciativas, cuando se desarrollan de manera adecuada, permiten transformar realidades y mejorar la calidad de vida de la población.

Por ejemplo, si una comunidad debe invertir múltiples horas para movilizarse, la construcción de un puente vehicular puede reducir significativamente esos tiempos y facilitar el acceso a bienes y servicios.

De igual forma, para atender necesidades en otros ámbitos, la administración pública debe interactuar con el mercado en condiciones similares a las de cualquier ciudadano, adquiriendo bienes y servicios que satisfagan las demandas colectivas. Es en este punto donde surge la contratación estatal como mecanismo esencial para cumplir con los fines misionales del Estado.

2. Propósito de la contratación estatal

Anteriormente habíamos estudiado lo referente a los fines del Estado, y aunque constituye la realización de varias actividades por parte de este, todas tienen un elemento que las asimila, y es la justicia social en favor de los administrados. Para esa misión, el mismo Estado colombiano encuentra un gran aliado en la contratación estatal, donde los particulares tendrán la oportunidad de realizar labores en su nombre, tomando en cuenta su experiencia, capacidad, medios y recursos.

¹⁰ Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Sentencia C-636 de 2000 (31 de mayo de 2000), M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Es por ello que, por medio de la contratación, la autoridad busca cumplir con los fines esenciales, así como ofrecer una continua y efectiva prestación de los servicios públicos, o sea, una función social (Departamento Administrativo Función Pública, s.f.)¹¹.

La historia nos cuenta que, en principio, el mismo Estado debía asumir la ejecución de las múltiples acciones que implica cumplir sus fines esenciales, claramente no siempre la administración tiene la capacidad de realizar todo lo que necesita, sino que debe acompañarse de los particulares, quienes en diversos escenarios pueden llegar a tener mayor pericia.

Hecho que, además, involucra al sector privado en la misión que tiene el Estado de poder alcanzar los mandatos que le disponen la Constitución y la ley, ahora, los particulares más que pensar en obtener ganancias, deben ser conscientes de que, en primera medida, ellos van a cumplir una función social, aportar con su trabajo al desarrollo y crecimiento del país¹²

Son muchas las modalidades que aplica el Estado para procurar alcanzar las metas a las que está llamado, como no puede realizar por sí mismo todo ese andamiaje de acciones, tiene la necesidad de servirse de las personas particulares, tanto las naturales como la jurídicas, y así, procurar cumplir con sus objetivos, para ello contrata el Estado, de esta forma, cumple con su labor y el sector privado recibe una contraprestación, pero como dijimos antes, más que eso, ellos cumplen una función social, ya que, lo materializado por su trabajo beneficiará en última instancia a la población¹³.

Los fines de la contratación estatal aparecen fijados propiamente, en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, donde en primera medida, esgrime a los servidores públicos, que este negocio jurídico se dirige a cumplir únicamente los fines del Estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de la población. Posteriormente, en su segundo inciso, tal como revelamos líneas arriba, les explica a los contratistas particulares, que ellos le están colaborando al Estado en el logro de sus fines, además de que su actividad operativa los lleva a tener una función social.

¹¹ Departamento Administrativo De La Función Pública. *Curso de inducción a los gerentes públicos de la administración colombiana* [en línea]. Bogotá: DAFP, s.f. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo4/tema-1/5-finalidad.html>. [Consultado el 30 de enero de 2023].

¹² Colombia, Congreso De La República. *Ley 80 de 1993* [Diario Oficial No. 41094]. Art. 3.

¹³ Diego Younes Moreno. *Curso de derecho administrativo*. 10 ed. (Bogotá: Editorial Temis, 2016) pp. 237-306; 321-348.

3. Las obras inconclusas como pérdida de oportunidad

Viene al caso tener presente, la definición que la Ley 2020 de 2020¹⁴ en su artículo 2 a), hace respecto a lo que es una obra inconclusa:

Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, que un (1) año después de vencido el término de liquidación contractual, no haya concluido de manera satisfactoria para el interés general o el definido por la entidad estatal contratante, o no esté prestando el servicio para el cual fue contratada.

Nuestro país se halla congestionado por este tipo de edificaciones, es común ver que, en la mayor parte de los municipios, por lo menos, exista un proyecto sin terminar, y lo más preocupante, es que varios llevan muchos años.

En su momento, el contralor general de la República, Carlos Córdoba, expuso que, los proyectos sin concluir ya habían superado el registro de 1.400, donde se han invertido más de 25 billones de pesos¹⁵.

Este escenario claramente deja en evidencia la falta de control que existe por parte de las autoridades encargadas, pero que lamentablemente refleja su alto impacto en las comunidades a quienes va dirigida la construcción, por ejemplo, veamos como la Contraloría General de la República ha alertado sobre la pérdida de 97.049 millones de pesos para financiar infraestructura educativa en todo el país¹⁶ o los 8.200 millones de pesos que se ha llevado el Hospital El Buen Samaritano, en el municipio de La Cruz, Nariño¹⁷. De igual forma, este ente de control denuncia que las iniciativas con más obras inconclusas son las concernientes a vías con 1,2

¹⁴ Colombia, Congreso de la República. *Ley 2020 de 2020* [Diario Oficial No. 51378]. Art. 2, lit. a).

¹⁵ Contraloría General De La República. *Registro de obras inconclusas* [en línea]. Bogotá: Contraloría General de la República, s.f. Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/web/registro-de-obras-inconclusas>. [Consultado el 28 de febrero de 2023].

¹⁶ Infobae. “En riesgo 97 mil millones de pesos por obras inconclusas de infraestructura educativa” [en línea]. *Infobae*, 25 abril 2022. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/04/25/en-riesgo-97-mil-millones-de-pesos-por-obras-inconclusas-de-infraestructura-educativa/>. [Consultado el 15 de marzo de 2023].

¹⁷ María Isabel Ortiz Fonnegra, “Recursos por \$6,6 billones están en juego en obras inconclusas.” En: *El Tiempo* [en línea]. Bogotá, 2021. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/contraloria-obras-inconclusas-en-colombia-llegan-a-6-6-billones-583552>. [Consultado el 25 de abril de 2023].

billones de pesos, alcantarillados por 727.000 millones de pesos, viviendas con 457.000 millones de pesos, acueductos por 343.000 millones de pesos, y sedes de entidades por valores de 307.000 millones de pesos¹⁸.

Ahora bien, conforme al escenario que se ha planteado por medio de esas cifras, podemos comprender las gravosas proporciones de daño que estos incumplimientos ocasionan al ciudadano, quienes ven reducidas sus oportunidades de progreso porque una obra que podría catapultar la prosperidad, crecimiento o mejoras en la región, simplemente no se culminó, poniendo en entredicho la finalidad a la que está llamado a cumplir el Estado con todos sus habitantes y que se menciona en los primeros artículos de la Constitución. Lo anteriormente explicado, también nos permite cuestionarnos respecto a los daños que se ocasionan a las personas con estos inacabados y si estas pueden llegar a intentar algún tipo de acción contra el Estado.

En primera instancia podemos afirmar que, si existe una ventana para las personas afectadas por un daño originado a raíz de una obra inconclusa, ellas puedan iniciar una reclamación de manera formal contra el Estado colombiano, esto se dice bajo el soporte del concepto de pérdida de oportunidad, el cual es aceptado en el país, donde se le considera un daño autónomo y con características propias, conforme a jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁹.

Es así que, esta figura busca determinar el perjuicio padecido por una persona cuando a esta, se le privó la posibilidad de acceder a una oportunidad, la cual hubiera podido generar un bien o evitado una afectación, la indemnización, entonces, se basa en el cálculo que se hace sobre el porcentaje de la pérdida de oportunidad obstaculizada, la cual se debe demostrar con estadísticas, cálculos, o sea, evidencia científica según el Consejo de Estado²⁰ o dicho de otra forma por el Consejo de Estado en 2017²¹, la pérdida se repara teniendo en cuenta, el porcentaje de probabilidad de realización de la oportunidad privada al sujeto.

¹⁸ Colprensa. “Contraloría reveló listado de regiones con mayor número de obras inconclusas”. En: Radio Nacional de Colombia [en línea]. Bogotá, 11 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.radionacional.co/actualidad/obras-sin-terminar-en-colombia-contraloria-revelo-listado-de-regiones>. [Consultado el 31 de enero de 2023].

¹⁹ Consejo de Estado Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado. 05001-23-26-000-1995-00082-01 (18593) (11 de agosto de 2010), M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

²⁰ *Ibid.*, pp. 35 y 43.

²¹ Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Radicado. 66001-23-31-000-2005-01021-04 (42803) (12 de octubre de 2017), M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Este tipo de daño se puede ilustrar con algunos casos que presenta Plata²² a nivel general, como cuando un mandante pierde la oportunidad de ver resueltas sus pretensiones ya que su abogado desplegó algunas actuaciones indebidas, un atleta que no puede participar en una competencia porque el conductor incumplió el contrato de transporte o cuando se interrumpe un concurso que le podría dar la oportunidad a un sujeto de ascender laboralmente.

Es una materia que también se predica en asuntos privados o de la jurisdicción ordinaria, pero, acercándonos a sucesos más relacionados con el obrar de la administración pública, podemos facilitar vivos ejemplos de ello, verbigracia, un habitante de La Cruz - Nariño, no puede acceder a los servicios de salud del Hospital “El Buen Samaritano”, porque este se encuentra en Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material, pero que pasado el término de liquidación contractual, aún no está terminado y dadas las circunstancias locativas, el servicio médico es negado, no se presta atención especializada y ocurre el deceso de ese usuario o el campesino que no pudo sacar sus víveres a la venta, porque su población quedó incomunicada a raíz de la intervención que la autoridad realiza a la única vía de acceso con la que cuentan, pero que después de un año de la liquidación, no se ha finiquitado.

Debemos advertir que, el Consejo de Estado²³ analiza si cada hecho en concreto encaja con unos elementos y componentes dados por vía de la jurisprudencia, para determinar que debe contener un daño para ser tramitado por la vía de la pérdida de oportunidad, en ese sentido, entendemos que no es cualquier asunto lo que se va a resolver o atender bajo la figura de la pérdida de oportunidad, el mismo Consejo de Estado habla de que no puede ser mera especulación sino demostrado con pruebas científicas.

La figura de la pérdida de oportunidad, nace como una teoría jurídica de tendencia francesa (*Perte d'une chance*) e inglesa (*Loss of a chance of recovery*) a finales del siglo XIX y principios del XX, siempre ha tenido una fuerte raigambre judicial, dado que, es la jurisprudencia quien se ha encargado de moldearla según voces del Consejo de Estado²⁴. Aunque goza de mayor popularidad en el ámbito de la responsabilidad médica, dado que conforme a

²² Luis Carlos Plata Prince, *La pérdida de oportunidad en el derecho de daños* (Bogotá: Editorial Ibáñez, 2019), p. 17.

²³ Consejo de estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Radicado. 17001-23-31-000-2000-00645-01 (25706) (5 de abril de 2017), M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

²⁴ *Ibíd.*, pp. 27 - 28.

Noriega²⁵ se acopla a hechos tales como cuando a una persona se le merma la posibilidad de sobrevivir o mejorar su salud cuando la atención es inoportuna o ineficaz, no deja de ser usada en otros ámbitos de la cotidianidad de la vida como en negocios, aspectos contractuales, hechos y demás, en Colombia se utiliza desde 1994²⁶.

Generalmente, acogiéndonos a Londoño²⁷, se aplica cuando se logra concluir que un comportamiento del Estado ha privado de la posibilidad de acceder a un beneficio, lo que deriva en un daño. El Consejo de Estado²⁸ en una decisión bastante medular la define como Aquellos eventos en los que un sujeto estaba en situación de poder beneficiarse, ya sea, alcanzando una ganancia o librándose de un mal, pero que no se pudo concretar gracias al hecho o actuación de otra persona, generando con ese impedimento, la incertidumbre de saber si ese bien se hubiera adquirido o no y confirmando de igual forma, que esa ocasión de ventaja fue destruida totalmente por la acción u omisión del otro agente. Se presenta entonces como bien dice Londoño (2019)²⁹ al citar a Trigo Represas (1999) que la pérdida de oportunidad es una zona gris entre lo hipotético y lo seguro, lo cierto y lo incierto.

Por consiguiente, conocido el concepto de la pérdida de oportunidad, es momento de profundizar un poco más en su esencia y saber además que este contiene unos elementos y componentes, los cuales nos ayudarán a identificar los asuntos que pueden ser formulados bajo ese término, así como de ir acoplando a las obras inconclusas bajo este itinerario para conocer de su viabilidad como asuntos que deben ser reparados por el Estado colombiano.

Asimismo, Noriega³⁰ al interpretar la sentencia C – 892 de 2011 de la Corte Constitucional concluye que, la responsabilidad del Estado requiere que se

²⁵ Jeyson Noriega Suárez, “El perjuicio de la pérdida de la oportunidad en Colombia: un perjuicio autónomo a partir de la responsabilidad médica estatal” [en línea]. *Trabajo de grado* (Magíster en Derecho Administrativo). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Derecho (2021): p. 10.

²⁶ July Katherine Londoño Marulanda, “La incertidumbre de la pérdida de oportunidad, un análisis de la naturaleza de sus funciones comparada con los fines de la institución jurídica de la responsabilidad” [en línea]. *Trabajo de grado* (Magíster en Derecho Privado, Persona y Sociedad). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho (2019): p. 37.

²⁷ *Ibíd.*, pp. 8, 24.

²⁸ Consejo De Estado de Colombia, rad. 05001-23-26-000-1995-00082-01 (18593), *Op. cit.*, p. 21.

²⁹ Londoño Marulanda, *Op. cit.*, p. 23, citando a: TRIGO REPRESAS, Félix A. (1999).

³⁰ Noriega Suárez, *Op. cit.*, p. 40.

demuestre la concurrencia de tres presupuestos fácticos de una fórmula que se integra de: daño antijurídico, hecho (acción u omisión) imputable a la administración y la relación entre ambos, es decir, el nexo causal.

Esta última o también denominada causalidad, ocurre al son de Noriega³¹ siguiendo la sentencia 000-23-26-000-2005-00189-01(38438) de 2014 del Consejo de Estado, al verificar que hecho y daño estén íntimamente relacionados, podemos traer a colación, el vínculo que existe entre una atención médica pérdida y el cierre de la calle principal de un pueblo debido a su intervención no concluida después de vencido el término de liquidación contractual por más de un año, lo que origina la muerte del paciente quien tiene que someterse a un traslado más complicado, pudiendo disfrutar de una vía que con la debida ejecución contractual estuviera lista y hubiera aligerado su llegada al centro de salud.

Reza el artículo 90 Constitucional que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos³², la definición más simple acerca del daño antijurídico la presenta el Consejo de Estado³³ cuando dice que es el perjuicio provocado a quien no está en el deber jurídico de soportarlo, en el ejemplo del usuario que no recibe atención médica porque el hospital no se Construyó, mantuvo, instaló o se le realizó cualquier otro trabajo material, a pesar de haber expirado el plazo de un año de liquidación, ilustra claramente este tipo de perjuicio, ya que la ciudadanía no debe asumir las cargas injustificadas de la operación del Estado, o sea no son las personas quienes deben enfrentar las contiendas que se generen alrededor de la ejecución de un contrato, hecho que además contraría la finalidad del Estado que plantea la Constitución y a los principios de la contratación estatal como lo son la transparencia, la economía y la responsabilidad³⁴.

Seguidamente, la Constitución Política de 1991³⁵, manifiesta que se debe responder tanto por las acciones como por las omisiones de las autoridades públicas, de este modo se cumple con una de las exigencias del ordenamiento nacional al momento de requerir a la administración, y es que las obras inconclusas son construcciones que no se han terminado o para ser más incluyentes

³¹ *Ibíd.*, p. 36.

³² Colombia, Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Colombia de 1991*, Op. cit., art. 90.

³³ Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Radicado. 19001-23-31-000-1997-03715-01(19360) (8 de junio de 2011), M.P. Hernán Andrade Rincón.

³⁴ Colombia, Congreso de la República. *Ley 80 de 1993*, Op. cit., art. 23.

³⁵ Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Colombia* (1991), Op. cit., art. 90.

y acoplando los verbos del artículo 2 a) de la Ley 2020 de 2020, como son construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles³⁶, nada de eso se ha cumplido y las intervenciones quedan en estado de abandono, son obras que no se concluyen totalmente, ya sea en cualquiera de las variables antes expuestas, por lo que esta realidad nos permite alcanzar un punto más de la responsabilidad estatal, nos referimos a la fórmula de “acción u omisión de las autoridades públicas”, la cual, en casos de pérdida de oportunidad, queda marcada ante el incumplimiento de los plazos, dejar pasar el término de liquidación contractual y la no conclusión de los proyectos, es decir, meros hechos de omisión.

Así mismo, hay que alinear el hecho objeto de controversia, con lo que son los componentes de la pérdida de oportunidad, para así, seguir fortaleciendo nuestra idea de responsabilidad de la administración ante estos sucesos. En consecuencia, el Consejo de Estado³⁷ esgrime que son dos:

- Certeza: Se refiere a la existencia de la expectativa, la cual debe ser cierta y razonable, o sea, dar lugar a entender que, sin la intervención del tercero, el afectado hubiera continuado con la posibilidad de esperar ese beneficio.

Veámos como un campesino no podía sacar su cosecha del municipio porque la única vía de ese lugar está acordonada, pues se realizaban trabajos en ella, los cuales no se cumplieron y después de pasado un año de la liquidación, permanece todo intransitable, ahora, aquí, tanto la administración como el contratista, se convierten en aquellos terceros que generan el daño al ciudadano ¿Y si el contrato se hubiera desarrollado conforme al cronograma? e inclusive ¿Si no se hubiera contratado nada? Es probable que el comerciante hubiera podido ir a negociar su carga y allá hubiera podido ganar o fracasar en su misión, bueno, es esa probabilidad de poder vender, la que se perdió, y es a la que está llamado a responder el Estado por la pérdida de oportunidad creada por una obra inconclusa.

- Incertidumbre: Toma en cuenta las expectativas del sujeto damnificado. El campesino que baja al pueblo pensando que va a vender toda su carga ¿Cómo sabemos si eso va a ocurrir? Pues permitiendo que este llegue al mercado, ahora en el sub lite, ese deseo de vender todo, que es lo planeado por el vendedor, no se puede poner a prueba, dado el oprobio que Estado y contratista generan al dejar la intervención de la carretera como una obra inconclusa más.

³⁶ Colombia. Congreso de la República. *Ley 2020 de 2020*, *Op. cit.*, art. 2, lit. a).

³⁷ Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Radicado. 17001-23-31-000-2000-00645-01 (25706) (5 de abril de 2017), *Op. cit.*

Por otra parte, también debemos aterrizar en los elementos que materializan la ocurrencia de la pérdida de oportunidad generadora del daño que está siendo objeto de nuestro estudio, pues bien, el Consejo de Estado³⁸ plantea que son tres:

- Certeza respecto de la existencia de una oportunidad que se pierde, aunque la misma envuelva un componente aleatorio: Sin el evento dañoso, la víctima hubiera contado a plenitud, con las expectativas tanto a favor como en contra de obtener una ganancia o evitar un mal. Lo contemplamos cuando un herido en busca de atención es trasladado al hospital local, pero este, al encontrarse en unas obras de reparación abandonadas y sin finalizar pasado un año de la liquidación del contrato permanece cerrado, es sano pensar en ¿Qué hubiera pasado si el cronograma de intervención del hospital se hubiera cumplido cabalmente? Seguramente el centro de salud tuviera sus puertas abiertas para los pacientes, ahora, ¿La atención de los médicos en ese hospital remodelado, hubiera permitido mantener con vida al usuario? Es como dice Giraldo³⁹ Estamos ante una situación sujeta al alea, es decir, un resultado que esperamos pero que no se sabe si se va a cumplir o no. Esa alea es la que se protege.
- Imposibilidad definitiva: De alcanzar el provecho o librarse del perjuicio, se pierde definitivamente la probabilidad. Es el usuario que no puede ingresar al hospital y recibir la atención médica que busque mejorar su salud, porque el centro sanitario está cerrado por no haberse culminado en el plazo fijado sus trabajos de intervención, así como sobrepasar un año de liquidación contractual, entonces no podremos saber a ciencia cierta, si ese ciudadano se hubiera sanado o no, porque no se sometió al tratamiento de los galenos.
- La víctima debe encontrarse en una situación potencialmente apta para pretender la consecución del resultado esperado: Al ocurrir el hecho dañino, el agraviado debe estar en una buena situación fáctica y jurídica para alcanzar el provecho denunciado. Nuestro herido es atendido por el hospital cerrado, el más cercano queda a varios minutos de distancia, una emergencia de grandes dimensiones no permite perder tanto tiempo, si las construcciones se hubieran desplegado conforme al cronograma el hospital local estuviera habilitado, el herido atendido y esperando los resultados de las acciones de

³⁸ Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 05001-23-26-000-1995-00082-01 (18593) (11 de agosto de 2010), *Op. cit.*

³⁹ Luís Giraldo Gómez. *El daño por pérdida de la oportunidad: la carga dinámica de la prueba y el uso de la equidad por parte de la jurisprudencia colombiana*, no. 41 (Bogotá: Revista de Derecho Privado, 2021), p. 231.

los profesionales, en conclusión, se ha creado el hecho, el suceso (lo fáctico) y el ciudadano lesionado padece agravios injustificados, que el hospital no funcione y ante una situación de vida o muerte deba someterse a una remisión a una atención más tardía, son cargas que no deben soportarse (lo jurídico).

En consecuencia, debemos tener presente todos los puntos expuestos anteriormente ya que, no podemos considerar como pérdida de oportunidad todos los acontecimientos que puedan llegar a suceder, solamente pensemos en ¿Que pueden llegar a reclamar las personas de los casos planteados como ejemplos, si los trabajos se estuvieran desarrollando conforme y en los términos del cronograma? Obviamente que nada, es por ello que el axioma general de lo escrito anteriormente lo podemos sintetizar bajo esta máxima, *“toda pérdida de oportunidad es un daño, pero no todo daño es una pérdida de oportunidad”*.

De igual forma, hemos podido demostrar que existe la facultad de reclamar ante el Estado colombiano por medio de la pérdida de oportunidad, los perjuicios sufridos a causa de las obras inconclusas, Londoño⁴⁰ explica con claridad que los agraviados deben probar la oportunidad que se iba a presentar así como el porcentaje de concreción de la chance, por lo que la administración debe procurar actuar con prontitud y planear concluir lo más rápido posible estos “elefantes blancos” debido a que, se corre el riesgo de tener que enfrentar múltiples procesos de responsabilidad estatal a causa de los diversos casos de obras inconclusas esparcidos por todo el país, los cuales también ponen en riesgo el erario y pueden llevar a la quiebra a toda la república.

CONCLUSIONES

Al terminar de formular este documento académico, podemos fijar como derivados de la línea de investigación que, por medio de la figura de la pérdida de oportunidad se puede reclamar ante el Estado una declaratoria de responsabilidad, así como una indemnización de perjuicios que se originen a raíz de una obra inconclusa, por tanto, las obras inconclusas también pueden ser génesis de la responsabilidad del Estado.

Es necesario entonces, presentar el debido medio de control ante los jueces del caso, cumpliendo con el encuadramiento de lo que se reclama con los elementos que componen la responsabilidad del Estado, es decir, se debe demostrar que exista un hecho (acción u omisión) atribuible al Estado, un daño sufrido y el nexo

⁴⁰ Londoño Marulanda, *Op. cit.*, p. 15.

causal. Posteriormente, surtida esta etapa, es menester acreditar unos elementos y componentes dados por vía de la jurisprudencia del órgano de cierre de la jurisdicción administrativa.

Por otro lado, el actor debe tomar en cuenta lo definido en el artículo 2 a) de la Ley 2020 de 2.020, donde se define el concepto de “obra civil inconclusa” para tener claridad respecto a que, la viabilidad de una reclamación depende de la existencia de una liquidación previa del contrato y que esa misma se haya dado un año después de finiquitar la relación contractual, por lo que, se debe esperar a que la obra tenga por lo menos un año de haber sido liquidada, agregado a eso, la construcción debe estar en unas condiciones que no satisfagan el interés general o el interés querido por el contratante y no esté prestando el servicio para el que se pactó, siguiendo estos puntos, podemos radicar nuestra respectiva demanda contra la administración.

También, debemos considerar lo referente a la indemnización, la cual debe estar plenamente demostrada, apelando para ello a la ciencia, según dispone el Consejo de Estado. Al mismo tiempo, tener claridad de que lo indemnizado no es la consecuencia final del daño sino la posibilidad, escenario, oportunidad, etcétera, de la que se privó al sujeto de alcanzar o pretender los resultados que él esperaba.

Por último, preocupa la situación que se presenta en el escenario nacional, el cual permanece inundado de obras inconclusas o “elefantes blancos” como popularmente se les conoce, lo que representa que la población, a la cual debe proteger el Estado, prosigue en un riesgo continuo, porque, como decimos, estas edificaciones se mantienen abandonadas y a la intemperie, muchas veces sin el debido cuidado o señalización. Significando similarmente, que el Estado puede verse en quiebra a raíz de las múltiples demandas que se le puedan formular por responsabilidad, ya que son cuantiosas las construcciones, mantenimientos, instalaciones o realizaciones de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles que persisten sin terminar.

Declaración sobre el uso de I.A.⁴¹

El autor manifiesta que accedió a la asistencia de la inteligencia artificial para la revisión avanzada del texto, la comprobación de citas y verificación de requisitos editoriales.

⁴¹ Anthropic, *Claude Sonnet 5* (2026), consulta realizada para la revisión de las notas a pie de página y la verificación del cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la Revista ICDP.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anthropic. *Claude Sonnet 5* (2026). Modelo de lenguaje de gran escala utilizado para asistencia en la revisión de citas y verificación de requisitos editoriales. <https://claude.ai>.
- Colombia, Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Colombia de 1991* [en línea]. Gaceta Constitucional No. 114, 7 de julio de 1991. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Colombia, Congreso de la República. *Ley 2020 de 2020* [en línea]. Diario Oficial No. 51378, 17 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=135349>
- Colombia, Congreso de la República. *Ley 80 de 1993* [en línea]. Diario Oficial No. 41094, 28 de octubre de 1993. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>
- Colprensa. “Contraloría reveló listado de regiones con mayor número de obras inconclusas”. En: *Radio Nacional de Colombia* [en línea]. 2022. Disponible en: <https://www.radionacional.co/actualidad/obras-sin-terminar-en-colombia-contraloria-revelo-listado-de-regiones> [Consultado el 31 de enero de 2023].
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Radicado 66001-23-31-000-2005-01021-04 (42803). 12 de octubre de 2017. M.P. Ramiro Pazos Guerrero. Disponible en: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/66001-23-31-000-2005-01021-04\(42803\).pdf#page=3.67](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/66001-23-31-000-2005-01021-04(42803).pdf#page=3.67)
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Radicado 17001-23-31-000-2000-00645-01 (25706). 5 de abril de 2017. M.P. Ramiro Pazos Guerrero. Disponible en: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/17001-23-31-000-2000-00645-01\(25706\).pdf#page=7.59](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/17001-23-31-000-2000-00645-01(25706).pdf#page=7.59)
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Radicado. 19001-23-31-000-1997-03715-01, exp. 19360. 8 de junio de 2011. M.P. Hernán Andrade Rincón. Disponible en: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-1997-03715-01\(19360\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-1997-03715-01(19360).pdf).
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Radicado 05001-23-26-000-1995-00082-01 (18593). 11 de agosto de 2010. M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Disponible en: <https://www>.

[consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-26-000-1995-00082-01\(18593\).pdf#page=8.43](https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-26-000-1995-00082-01(18593).pdf#page=8.43)

Contraloría General de la República. *Registro de obras inconclusas* [en línea]. Bogotá: Contraloría General de la República, s.f. Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/web/registro-de-obras-inconclusas> [Consultado el 28 de febrero de 2023].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-027 de 2018 (18 de abril de 2018), M.P. José Fernando Reyes Cuartas. Disponible en: <https://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2018/C-027-18.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-636 de 2000 (31 de mayo de 2000), M.P. Antonio Barrera Carbonell. Disponible en: <https://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2000/C-636-00.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-776 de 2003 (9 de septiembre de 2003), M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-776-03.htm>

Departamento Administrativo De La Función Pública. *Curso de inducción a los gerentes públicos de la administración colombiana* [en línea]. Bogotá: DAFP, s.f. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo4/tema-1/5-finalidad.html> [Consultado el 30 de enero de 2023].

Giraldo Gómez, Luis. “El daño por pérdida de la oportunidad: la carga dinámica de la prueba y el uso de la equidad por parte de la jurisprudencia colombiana”. En: *Revista de Derecho Privado*. Bogotá, 2021, no. 41, p. 223-256. Disponible en: <https://doi.org/10.18601/01234366.n41.08>

Infobae. “En riesgo 97 mil millones de pesos por obras inconclusas de infraestructura educativa”. En: *Infobae* [en línea]. 25 abril 2022. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/04/25/en-riesgo-97-mil-millones-de-pesos-por-obras-inconclusas-de-infraestructura-educativa/>. [Consultado el 15 de marzo de 2023].

Londoño Marulanda, July. *La incertidumbre de la pérdida de oportunidad, un análisis de la naturaleza de sus funciones comparada con los fines de la institución jurídica de la responsabilidad* [en línea]. Trabajo de grado (Magíster en Derecho Privado, Persona y Sociedad). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, 2019. Disponible en: <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/95f2c61f-4612-4142-b723-e0b6f9f02a48/content>

Noriega Suárez, Jeyson. “El perjuicio de la pérdida de la oportunidad en Colombia: un perjuicio autónomo a partir de la responsabilidad médica

estatal” [en línea]. Trabajo de grado (Magíster en Derecho Administrativo). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Derecho, 2021. Disponible en: <https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/fec8f387-3139-435b-9e2c-56455fb7afe9/content>

Ortiz Fonnegra, María. “Recursos por \$6,6 billones están en juego en obras inconclusas”. En: *El Tiempo* [en línea]. Bogotá, 2021. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/contraloria-obras-inconclusas-en-colombia-llegan-a-6-6-billones-583552> [Consultado el 25 de abril de 2023].

Plata Prince, Luis. *La pérdida de oportunidad en el derecho de daños*. Bogotá: Editorial Ibáñez, 2019.

Rousseau, Jean-Jacques. *El contrato social*. Trad. E. Azcoaga. Madrid: Editorial Sarpe, 1984.