



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

CONSEJERA PONENTE: ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 11001-03-26-000-2025-00104-00 (73282)
Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Nación - Ministerio del Deporte
Referencia: Medio de control de nulidad simple

I. Síntesis de la decisión

1. Se rechazará la demanda¹ de nulidad simple contra el acto previo a la celebración del contrato porque operó el fenómeno de caducidad.

II. Antecedentes

Demanda

2. El 5 de agosto de 2025², la Fundación para el Estado de Derecho presentó demanda de nulidad simple contra la Nación - Ministerio del Deporte para que se declare la nulidad del “*Acto mediante el cual se justifica el uso de la modalidad de contratación directa para contrato interadministrativo*”, expedido el 27 de diciembre de 2024. Como medida provisional, pidió la suspensión de sus efectos.

Hechos

3. El acto jurídico otorgó viabilidad para celebrar en la modalidad de contratación directa, un contrato interadministrativo con la sociedad Servicios Postales Nacionales S.A.S. (en adelante 4-72) para desarrollar el programa “*Jornada Escolar Complementaria en la Región Caribe*”.

4. ‘La actuación vulnera las normas que regulan la procedencia de la contratación directa, desconoce el principio de selección objetiva y las disposiciones de la Ley 1150 de 2007, porque el objeto social de 4-72 no guarda relación con la finalidad del contrato y no cuenta con la capacidad jurídica, técnica u operativa para su ejecución directa.

5. También, está viciado de falsa motivación porque la Administración sustentó la contratación directa en supuestos fácticos inexistentes o incompletos, al atribuir a 4-72 una experiencia y una capacidad técnica de las que carece, omitiendo hechos determinantes como la ausencia de relación entre su objeto social y las actividades contratadas.

6. Además, fue expedido con desviación de poder porque la decisión no se orientó a cumplir la finalidad legal del contrato interadministrativo, sino a eludir el deber de

¹ Correspondió por reparto el 13 de agosto de 2025 -Índices 001 y 003 del aplicativo Samai, archivo digital “ALDESPACHOPOR_Acta202500104png(.png) NroActua 3” y se remitió por la Secretaría de la Sección Tercera al Despacho al día siguiente Índice 003 del aplicativo Samai, archivo digital “4ALDESPACHOPOR_PASOALDE_73282(.pdf) NroActua

² Índice 2 del aplicativo Samai.

licitar y a permitir que una entidad no idónea actuara como intermediaria, finalidad que es ajena al ordenamiento jurídico.

III.Consideraciones

3.1. Competencia

7. El artículo 149³, numeral 1° de la Ley 1437 de 2011, asigna al Consejo de Estado la competencia para conocer, en única instancia, de las demandas de nulidad dirigidas contra actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional. Como la entidad demandada es la Nación - Ministerio del Deporte, y pertenece a este nivel, el asunto debe ser asumido por esta Corporación.

8. Conforme a los artículos⁴ 125, numeral 2, literal g), y 243, numeral 1°, de la Ley 1437 de 2011, el rechazo de la demanda en los procesos de única instancia debe ser adoptada por el magistrado ponente.

3.2. Problemas jurídicos

9. ¿el acto demandado⁵ que justificó la contratación directa para un contrato interadministrativo constituye un acto previo autónomamente demandable en los términos del CPACA? de ser así,

10. ¿la demanda se presentó en el término de caducidad de cuatro meses previsto para su control judicial?

3.3. Tesis

11. El acto de justificación de la contratación directa es un acto previo y no un acto de trámite⁶ porque en este, la entidad demandada fijó de manera imperativa la modalidad de selección, determinó la causal habilitante prevista en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015, identificó al sujeto estatal con el que proyectó celebrar el negocio jurídico (4-72), definió el objeto y el precio.

12.No obstante, se rechazará la demanda porque se configuró el fenómeno de la caducidad.

13. El Despacho desarrollará la tesis en los siguientes capítulos: (i) naturaleza jurídica del acto de justificación de la contratación directa y (ii) caso en concreto.

3.4. Naturaleza jurídica del acto de justificación de la contratación directa

14. El acto de justificación de la contratación directa es un acto previo y no un acto de trámite⁷ porque no se limita a impulsar el procedimiento, sino que tiene la

³ Esta disposición fue modificada por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021.

⁴ Los enunciados normativos que acá se invocan fueron modificados por los artículos 20 y 62 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente.

⁵ Mediante el cual se justificó la contratación directa para un contrato interadministrativo.

⁶ El acto separable impugnible —**por ejemplo: el acto previo a la celebración del contrato**— debe ser un acto administrativo decisorio en el sentido técnico jurídico, pues los simples actos de trámite, meramente preparatorios, no pueden ser objeto de impugnación, en atención a la “*teoría de separabilidad de los actos*”, según la cual, es posible individualizar los actos precontractuales de aquellos proferidos en la etapa contractual y post contractual, para efectos de su impugnación(**énfasis añadido**). Ver sentencia del 17 de junio de 2024 dictada por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación (rad. 65472).

⁷ El acto separable impugnible —**por ejemplo: el acto previo a la celebración del contrato**— debe ser un acto administrativo decisorio en el sentido técnico jurídico, pues los simples actos de trámite, meramente preparatorios, no pueden ser objeto de impugnación, en atención a la “*teoría de separabilidad de los actos*”, según la cual, es posible individualizar los actos precontractuales de aquellos proferidos en la etapa contractual

capacidad de generar efectos jurídicos autónomos que estructuran y condicionan la contratación, así lo calificó esta Subsección⁸:

*“(…) Lo primero que se debe destacar es que la celebración de los contratos estatales mediante contratación directa no puede comportar el ejercicio arbitrario de la libertad contractual, toda vez que este mecanismo está atado al cumplimiento de los principios que guían la contratación estatal; por ello, dentro de los requisitos que deben observarse a la hora de celebrar un contrato estatal a través de este procedimiento, el artículo 77 del Decreto 2474 de 2008 –vigente para el momento de celebración del contrato de enajenación del inmueble– establecía la exigencia de la expedición de un **acto administrativo de justificación de la contratación**.*

*No obstante, es importante también mencionar que **el referido acto administrativo, que no es un simple trámite o formalismo**, no supe la exigencia establecida en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 de elaborar con antelación a la contratación los respectivos estudios previos⁹”.*

15. Según el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015¹⁰, dicha decisión de la Administración tiene naturaleza de “**acto administrativo**”, lo que le otorga todos los atributos propios de este tipo de manifestaciones, entre ellos, la posibilidad de ser impugnado.

16. Esta tesis se refuerza en la medida en que, conforme lo establece este artículo, tiene contenido decisorio y conduce a la formación de la voluntad contractual, al producir los siguientes efectos jurídicos:

- Define la modalidad de selección, lo cual incide de manera directa en los principios de transparencia y de selección objetiva.
- Condiciona la competencia contractual: delimita el alcance de la facultad de contratar y restringe el margen de actuación posterior de la entidad.
- Obliga a la entidad a informar el lugar en el que se publicarán los estudios y documentos previos —aspecto que genera obligaciones inmediatas—.

17. Además, esta Subsección¹¹ ha señalado que el control judicial sobre los actos administrativos expedidos con ocasión de la actividad contractual del Estado se fundamenta en la importancia de salvaguardar el interés general:

“La determinación de los cauces procesales idóneos para controlar

y post contractual, para efectos de su impugnación(**énfasis añadido**). Ver sentencia del 17 de junio de 2024 dictada por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación (rad. 65472).

⁸ Sentencia del 20 de junio de 2023, dictada por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación, dentro del proceso con radicado 52804.

⁹ “Sobre los requisitos sustanciales de este acto administrativo, esta Subsección reiteró la posición jurisprudencial conforme a la cual se señaló que “[c]on todo, es oportuno mencionar, como en su oportunidad lo hizo la Subsección C de la Sección Tercera de esta Corporación, que la justificación de la modalidad de contratación directa no se reduce al acto de justificación al que, en su momento, se refería el artículo 77 del Decreto 2474 de 2008, el cual, en todo caso, debía expedirse, sino que también debía abarcarse en los estudios previos exigibles a cualquier modalidad de selección”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 21 de mayo de 2021, C.P. José Roberto Sáchica Méndez, Exp. 57.822 y Sentencia del 7 de marzo de 2011, exp. 37044B. C.P. Enrique Gil Botero”.

¹⁰ “Artículo 2.2.1.2.1.4.1. Acto administrativo de justificación de la contratación directa. La Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener:

1. La causal que invoca para contratar directamente.
2. El objeto del contrato.
3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.
4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos”.

¹¹ Sentencias del 17 de junio de 2024 (rad. 65472) y del 5 de febrero de 2021 (rad. 61220), dictadas por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

jurisdiccionalmente los actos administrativos expedidos con ocasión de la actividad contractual del Estado no supone una afrenta al derecho de acceso a la administración de justicia de quienes no son parte de la relación contractual o no tienen un interés directo en la misma, pues, por el contrario, como lo ha reconocido la Corte Constitucional¹² constituyen “una garantía del interés general”.

18. En definitiva, el acto de justificación de la contratación directa es un acto administrativo que, aunque se califica como previo, no debe entenderse *-para efectos de la protección del interés general-* como una manifestación de trámite, por lo que es susceptible de ser enjuiciado a través del medio de control de nulidad¹³.

3.5. Caso concreto

19. El acto demandado¹⁴ es un acto administrativo de carácter previo, porque en este, la Nación - Ministerio del Deporte fijó de manera imperativa la modalidad de selección, determinó la causal habilitante prevista en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015, identificó al sujeto estatal con el que proyectó celebrar el negocio jurídico (4-72), definió el objeto y el precio.

20. Estos supuestos vinculan a la entidad, al orientar la actuación administrativa a la celebración del contrato interadministrativo autorizado, así como delimitan la normativa aplicable al trámite.

21. El acto administrativo demandado no constituye un simple trámite instrumental, sino que tiene carácter decisorio porque condiciona el alcance de la competencia contractual, restringe el margen de actuación posterior y genera obligaciones jurídicas inmediatas, entre ellas, la publicación en el SECOP y la sujeción del procedimiento a la modalidad autorizada.

22. Su expedición configura una manifestación unilateral de voluntad administrativa con efectos jurídicos directos, susceptible de control jurisdiccional, precisamente por su naturaleza de acto administrativo previo *-mas no de trámite-*, que habilita y estructura el proceso de contratación estatal.

3.6. Caducidad

23. El acto administrativo demandado se expidió el 27 de diciembre de 2024, fecha en la que se publicó en el SECOP II¹⁵, según consta en el Anexo 10 de la demanda¹⁶

¹² “Sentencia C-1048 de 2001”.

¹³ En sentencia del 11 de julio de 2025 (M.P. María Adriana Marín - rad. 68859), tras analizar la naturaleza jurídica del acto de apertura—el cual es similar al acto aquí estudiado—, esta Subsección concluyó que era susceptible de control judicial. **Sobre la similitud de los referidos actos:** (i) sentencia del 7 de marzo de 2011, dictada dentro del proceso de nulidad con radicado “11001-03-26-000-2009-00070-00(37044) B”—MP. Enrique Gil Botero — y (ii) capítulo XIX “De la contratación directa”, acápite 5.2.6 “Acto Administrativo de Justificación de la Contratación Directa”, del libro “Teoría general y práctica de la contratación estatal, Tomo VI, volumen II (2025), escrito por el doctor Luis Alonso Rico Puerta”.

¹⁴ “Mediante el cual se justifica el uso de modalidad de contratación directa para contrato interadministrativo”

¹⁵ Conviene precisar que la parte actora manifestó expresamente que tuvo conocimiento del acto administrativo demandando a través de su publicación en el SECOP II:

“Al verificar si el acto administrativo había sido publicado en la página web oficial de la entidad, se encontró una remisión al sistema SECOP II, el cual es administrado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Al consultar la plataforma, se pudo constatar la publicación del acto administrativo, dentro del expediente contractual número CD-1083-2024” (ver página 3 de la demanda) (énfasis añadido).

¹⁶ Índice 2 del aplicativo Samai.

y se verifica en la plataforma bajo el proceso CD-1083-2024¹⁷.

24. El artículo 164, numeral 2, literal C de la Ley 1437 de 2011 consagra que cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, la oportunidad para ejercer el derecho de acción es de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, so pena de que opere la caducidad.

25. En el expediente no se acreditó que existió otra forma de comunicación o notificación que pudiera incidir en el cómputo a favor del demandante, por ello, el término para demandar la nulidad del acto acusado corrió entre el 28 de diciembre de 2024 y el 29 de abril de 2025.

26. La demanda se radicó el 5 de agosto de 2025, es decir, se configuró la caducidad, por tanto, se impone su rechazo, en aplicación de la regla prevista en el numeral 1° del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011¹⁸.

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR la demanda de nulidad presentada por la Fundación para el Estado de Derecho contra la Nación - Ministerio del Deporte por caducidad.

SEGUNDO: En firme la presente decisión, **FINALIZAR** y **ARCHIVAR** esta actuación en el aplicativo Samai.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
Magistrada

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



¹⁷ Como se ha precisado previamente, la información publicada en el SECOP II puede ser verificada y valorada directamente por el juez administrativo, por cuanto dicho sistema constituye un repositorio oficial, público y necesariamente confiable de los documentos precontractuales, contractuales y poscontractuales. De esta manera, su consulta no desconoce las reglas de aportación probatoria ni afecta el derecho de contradicción, en la medida en que se trata de registros electrónicos generados y administrados por la propia entidad estatal y puestos a disposición de cualquier interesado. Además, los documentos alojados en el SECOP, por su naturaleza pública y su función legal dentro de los procedimientos de contratación, son susceptibles de ser incorporados al proceso y apreciados judicialmente sin necesidad de formalidades adicionales, dado que constituyen una fuente oficial idónea para acreditar fechas de expedición, publicación y ejecución contractual. Ver: Sentencia del 4 de junio de 2024 (rad. 08001-23-33-000-2019-00567-01 —70198—), dictado por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

¹⁸ “ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad”.