

Bogotá D.C., 20 de mayo de 2026

**Para:** AGENCIA NACIONAL DEL ESPECTRO (“ANE”) -  
COORDINACIÓN GRUPO DE CONTRATACIÓN

**De:** DUQUE BOTERO CONSULTORES

**Asunto:** Concepto jurídico sobre la viabilidad de dar aplicación al artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 bajo la causal de obtención del acto de adjudicación a través de “*medios ilegales*” en el marco del proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía No. SAMC-131-2026 después de advertir un error cometido por el Comité Evaluador

---

De conformidad con su solicitud de analizar la viabilidad de dar aplicación al artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 en el marco del proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía No. SAMC-131-2026 después de advertir un error cometido por el Comité Evaluador, se rinde concepto en el siguiente sentido <sup>1</sup>:

**I. Presupuestos de procedencia de la revocatoria directa del Acto de Administrativo de Adjudicación obtenido por “medios ilegales”**

En primer lugar, se debe precisar que de acuerdo con el Consejo de Estado<sup>2</sup>, la adjudicación del contrato estatal ha sido concebida como el acto administrativo a través del cual la entidad pública acepta la oferta presentada por uno de los participantes dentro del proceso de selección y, en consecuencia, asume el deber de celebrar con éste el contrato previsto.

Dicha decisión supone la escogencia definitiva del proponente favorecido, a partir del análisis contenido en el informe de evaluación y calificación de las ofertas. De esta

---

<sup>1</sup> La elaboración de este concepto se sustenta exclusivamente en la información suministrada por la ANE dentro del alcance del encargo recibido, presumiendo su exactitud, completitud y actualización, y sin que se haya identificado la existencia de otros antecedentes que puedan modificar las conclusiones aquí expuestas. Nuestro examen se limita a consideraciones jurídicas y sus resultados están sujetos, en todo caso, al criterio de las autoridades competentes.

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS Bogotá D.C., quince (15) de agosto de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00098-00(2346) Actor: MINISTERIO DE TRANSPORTE

manera, la adjudicación implica, correlativamente, descartar las demás propuestas presentadas dentro del procedimiento<sup>3</sup>.

En ese sentido, el acto de adjudicación guarda cierta semejanza con la aceptación de la oferta en el derecho privado. Sin embargo, existe una diferencia sustancial, mientras que en los contratos privados, por regla general, la aceptación oportuna perfecciona el contrato, en virtud de los principios de autonomía de la voluntad y consensualidad, salvo tratándose de contratos solemnes o reales, en la contratación estatal el contrato no se perfecciona con la notificación de la adjudicación<sup>4</sup>. Ello obedece al carácter solemne de los contratos estatales, previsto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, conforme al cual su perfeccionamiento exige la suscripción del documento que contenga las cláusulas o estipulaciones correspondientes, salvo algunas excepciones legales.

Por lo anterior, el acto de adjudicación no genera, por sí solo, las obligaciones propias del contrato estatal. Lo que produce es una relación jurídica previa entre la entidad contratante y el adjudicatario, consistente en el derecho y la obligación recíproca de suscribir el contrato proyectado, dentro del término previsto en el pliego de condiciones y conforme a lo establecido en dicho documento, sus adendas, anexos y modificaciones, así como en la oferta aceptada, siempre que ésta no resulte contraria a las reglas del proceso<sup>5</sup>.

De manera que se destacan como características esenciales del acto de adjudicación las siguientes: i) es un acto administrativo definitivo y de contenido particular; ii) por regla general, es irrevocable; y iii) resulta obligatorio tanto para la entidad estatal como para el adjudicatario<sup>6</sup>.

Respecto a la naturaleza particular de este acto, se debe destacar que este acto<sup>7</sup>:

---

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> Ibidem

<sup>5</sup> Ibidem

<sup>6</sup> Ibidem

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Sentencia del 7 de septiembre del 2004. Exp. 13.790

*“Produce una serie de consecuencias jurídicas respecto de las partes intervinientes en el procedimiento: i) el derecho subjetivo del adjudicatario, como situación excluyente para contratar con el Estado; ii) deber jurídico correlativo del licitante de contratar con el adjudicatario; iii) mantenimiento inalterable de los pliegos de condiciones, entre otros, directamente entroncados con la celebración misma del negocio jurídico.*

*En tal virtud, serán los oferentes no favorecidos así como la misma administración, quienes en realidad de verdad ostentan un interés legítimo para demandar el acto de adjudicación, en tanto podrían alegar que fueron privados injustamente del derecho a ser adjudicatarios, o se vieron afectados con la adjudicación, en orden a proteger un derecho subjetivo que se estima vulnerado por el acto demandado.”* (Resaltado y subrayado fuera del texto original)

A su vez, quien busque la nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto de adjudicación de un contrato estatal tiene una doble carga probatoria, por un lado, que dicho acto es efectivamente ilegal y, por la otra, que el demandante debió haber sido el adjudicatario, porque cumplía las condiciones y los requisitos exigidos en la ley y en el respectivo pliego de condiciones y porque su propuesta era objetivamente la más favorable para la entidad pública contratante<sup>8</sup>.

Así, la adjudicación genera una serie de deberes y obligaciones correlativas entre la entidad adjudicante y el proponente seleccionado. Entre ellas, una de las principales es la obligación de celebrar el contrato. Su incumplimiento puede dar lugar a responsabilidad precontractual o *culpa in contrahendo* para cualquiera de las partes, conforme al artículo 863 del Código de Comercio, según el cual las partes deben actuar de buena fe exenta de culpa durante la etapa precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que llegaren a causar<sup>9</sup>:

---

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, sentencias del 1 de marzo de 2006, expediente 14576; del 12 de noviembre de 2014, expediente 27986, y del 14 de septiembre de 2016, expediente 51045, entre otras.

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Sentencia del 13 de junio de 2011, Rad. 19936. C.P. Ruth Stella Correa Palacio

*“En concreto, el Consejo de Estado se ha pronunciado manifestando que: se configura la responsabilidad precontractual o por daño in contrahendo cuando la administración pública o los proponentes sufren un daño antijurídico como consecuencia de una acción o omisión atribuible a la otra parte durante la etapa de la formación de la voluntad, que determina la imposibilidad de seleccionar el proponente, o la adjudicación irregular de la licitación, o la falta de perfeccionamiento del contrato, caso en el cual la administración compromete su responsabilidad civil, como también la compromete el proponente que retira su oferta o que se niega a celebrar el contrato en las condiciones propuestas y aceptadas”<sup>10</sup>*  
(Resaltado y subrayado fuera del texto original)

En otras palabras, la inobservancia del deber precontractual de suscribir el contrato puede implicar la vulneración de los principios de buena fe y lealtad que rigen la etapa previa a la celebración del negocio jurídico. Así ocurre, por ejemplo, cuando la entidad pública se abstiene injustificadamente de firmar el contrato, ocasionando perjuicios al adjudicatario.

Esa negativa puede comprometer la responsabilidad patrimonial de la administración por *culpa in contrahendo*<sup>11</sup>, y dar lugar al reconocimiento del denominado interés negativo en favor del particular. Este no comprende las utilidades o efectos propios del contrato que se esperaba celebrar, sino los perjuicios derivados de la frustración de la etapa precontractual. De una parte, el daño emergente representado en los gastos y erogaciones asumidos durante las tratativas o fase previa; y, de otra, el lucro cesante correspondiente a las oportunidades ciertas de ingreso que el particular dejó de aprovechar por encaminar sus esfuerzos a la celebración de un contrato que finalmente no se perfeccionó<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, sentencia del 7 de junio de 2001, expediente 13405, C.P. Ricardo Hoyos Duque. En el mismo sentido ver Sección Tercera, Sentencia del 07 de octubre de 2015, Rad. 30284, C.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>11</sup> Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en Sentencia del 05 de agosto de 2014, Rad. SC10103-2014, M.P. Margarita Cabello Blanco.

<sup>12</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 05 de julio de 2011, Rad. 19001-3103-003- 2000-00183-01, M.P. Ruth Marina Díaz Rueda.

Por su parte, respecto a la revocabilidad excepcional de este acto, el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 establece que:

*“(…) El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario. No obstante lo anterior, si dentro del plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo, sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad o si se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales, este podrá ser revocado, caso en el cual, la entidad podrá aplicar lo previsto en el inciso final del numeral 12 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993”* (Resaltado y subrayado fuera del texto original)

Respecto a la obtención del acto de adjudicación a través de “medios ilegales”, el ordenamiento jurídico no establece una definición o alcance concreto para el acto de adjudicación, no obstante, esta causal guarda singular semejanza con la causal de revocatoria directa del acto administrativo particular “fraudulento” o “ilícito”, que de manera general establecía el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo -Decreto Ley 01 de 1984<sup>13</sup>, sobre la cual el Consejo de Estado manifestó que<sup>14</sup>:

*“Sobre este punto de la revocación de los actos administrativos, es relevante señalar que el acto administrativo a que se refiere la parte final del inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso administrativo, es al acto ilícito, en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, por error o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C.C.A., que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la ley.*

(…)

---

<sup>13</sup> “Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

***Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medio ilegales”.***

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia del 16 de julio de 2002, Rad. 23001-23-31-000- 1997- 8732-02 (IJ), C.P. Ana Margarita Olaya Forero

*Ahora bien, el hecho de que el acto administrativo se obtenga por medios ilegales puede provenir de la misma administración o del administrado o de un tercero, pues en eso la ley no hace diferencia. Pero además, el medio debe ser eficaz para obtener el resultado, ya que es obvio que si algún efecto se produce, éste debe provenir de una causa eficiente, como quiera que si esa causa no es eficiente el resultado no se le puede imputar a tal causa. El medio pues tiene que producir como resultado un acto administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo y por esa vía es por lo que se puede llegar a la conclusión, se repite, de la revocación de tal acto, sin consentimiento del particular afectado, previa la tramitación del procedimiento señalado en el artículo 74 del C.C.A”*

(...)

*El hecho de que la ocurrencia de medios ilegales debe ser debidamente probada. Es decir, se requiere que la actuación fraudulenta aparezca ostensiblemente, pues la revocación por ese motivo no puede ser fruto de una sospecha de la administración. Debe darse una evidencia de que el acto ilícito ha ocurrido por medios ostensiblemente fraudulentos y debidamente demostrada tal situación. Es por ello, que debe seguirse el procedimiento del artículo 74 del Código Contencioso Administrativo, el que a su vez remite a la actuación del artículo 28 (comunicación a los interesados de la actuación administrativa y citación) con el fin de que el administrado haga uso del derecho de defensa y contradicción.*

(...)

*Se requiere pues para revocar el acto administrativo de carácter particular, sin autorización escrita del administrado, como ya lo ha señalado la Sección Tercera de esta Corporación “que se trate de una abrupta abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada...” Entendida tal actuación ilícita, como se dijo en párrafos antecedentes, como un vicio en la formación de la voluntad de la administración, que bien puede ocurrir por error, fuerza o dolo.”*  
(Resaltado y subrayado fuera del texto original)

De manera que, en principio, el acto administrativo de adjudicación podría ser revocado bajo esta causal siempre y cuando se compruebe que la administración lo expidió bajo un **vicio de consentimiento producto del error, fuerza o dolo, y que el medio ilegal es efectivo o guarda relación causal directa con el vicio que se alega.** En otras palabras, esta no procedería cuando el medio no es la causa eficiente del vicio o cuando se trata de una acto ilegal o inconstitucional.

Sobre los “*vicios del consentimiento*”, la Corte Suprema de Justicia<sup>15</sup> ha recordado que el artículo 1502 del Código Civil dispone que para que una persona se obligue a otra por acto o declaración de voluntad requiere ser legalmente capaz, haber consentido en dicho acto mediando declaración que “*no adolezca de vicio*”; que el acto recaiga sobre un objeto lícito, y el mismo tenga causa lícita.

Respecto al error, los artículos 1510 a 1512 del Código Civil<sup>16</sup> consagran que éste puede referirse a la especie del acto, a la identidad de su objeto o su sustancia, o a la persona con quien se celebra.

En lo que respecta al dolo, esto es, la maniobra engañosa perpetrada con el fin de influir necesariamente en la voluntad de otro a fin de que consienta en contratar, el artículo

---

<sup>15</sup> SC1681-2019 Radicación n.º 85230-31-89-001-2008-00009-01

<sup>16</sup> ARTÍCULO 1509. <ERROR SOBRE UN PUNTO DE DERECHO>. **El error sobre un punto de derecho no vicia el consentimiento.**

ARTÍCULO 1510. <ERROR DE HECHO SOBRE LA ESPECIE DEL ACTO O EL OBJETO>. **El error de hecho vicia el consentimiento cuando recae sobre la especie de acto o contrato que se ejecuta o celebra, como si una de las partes entendiese empréstito y la otra donación; o sobre la identidad de la cosa específica de que se trata, como si en el contrato de venta el vendedor entendiese vender cierta cosa determinada, y el comprador entendiese comprar otra.**

ARTÍCULO 1511. <ERROR DE HECHO SOBRE LA CALIDAD DEL OBJETO>. **El error de hecho vicia asimismo el consentimiento cuando la sustancia o calidad esencial del objeto sobre que versa el acto o contrato, es diversa de lo que se cree; como si por alguna de las partes se supone que el objeto es una barra de plata, y realmente es una masa de algún otro metal semejante.**

*El error acerca de otra cualquiera calidad de la cosa no vicia el consentimiento de los que contratan, sino cuando esa calidad es el principal motivo de una de ellas para contratar, y este motivo ha sido conocido de la otra parte.*

ARTÍCULO 1512. <ERROR SOBRE LA PERSONA>. **El error acerca de la persona con quien se tiene intención de contratar, no vicia el consentimiento, salvo que la consideración de esta persona sea la causa principal del contrato.**

*Pero en este caso la persona con quien erradamente se ha contratado tendrá derecho a ser indemnizada de los perjuicios en que de buena fe haya incurrido por la nulidad del contrato.*

1515 prevé que éste no vicia el consentimiento sino cuando es obra de una de las partes y aparece claramente que sin él no se hubiera convenido<sup>17</sup>.

Finalmente, el artículo 1513 *ut supra* precisa que la fuerza solo vicia el consentimiento cuando es cuando es capaz de producir una impresión fuerte en una persona de sano juicio, tomando en cuenta su edad, sexo y condición.

A su vez, la doctrina que estudia la jurisprudencia del Consejo de Estado y apropia estas posturas, ha interpretado esta causal como aquella que implica<sup>18</sup>:

***“La demostración efectiva del desarrollo de hechos evidentemente fraudulentos y dolosos, bien por parte del mismo particular sobre quien recae el acto, bien por parte de un tercero, y que esos hechos han influido de manera determinante en la decisión de la administración reflejada en su manifestación de carácter unilateral para producir un efecto jurídico determinado viciando su consentimiento, a tal punto que de haber conocido la realidad de las cosas, habría tomado una decisión totalmente distinta o se habría abstenido de hacer cualquier pronunciamiento al respecto.***

(...)

*Para efectos de la revocación de un acto administrativo de adjudicación, aunque sea de carácter particular y concreto, no se requerirá de la autorización expresa del adjudicatario cuando la decisión de la entidad contratante ha sido obtenida utilizando engaños, artificios o fraudes, que se derivarán de la información presentada por el oferente en su propuesta, de modo que para proteger el interés general y el patrimonio público, operará la revocatoria de la decisión y se podrá contratar con quien haya quedado en segundo lugar dentro del procedimiento de selección, siempre que*

---

<sup>17</sup> SC1681-2019 Radicación n.º 85230-31-89-001-2008-00009-01

<sup>18</sup> Mónica Sofía Safar, los medios ilegales como causal de revocación de actos administrativos, en “Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa colombiana”, Editorial Universidad Externado. Disponible en: <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/2f0a6da5-3393-4721-b64e-75fc7eeb81d5/content>

*cumpla con todas las exigencias del pliego de condiciones” (Resaltado y subrayado fuera del texto original)*

Por ejemplo, en sentencia del 19 de febrero de 2024, el Consejo de Estado declaró improcedente la revocatoria directa de un acto de adjudicación que se fundamentaba en la la obtención por medios ilegales debido a la desprotección del patrimonio público o a la **violación de normas y etapas del procedimiento de selección**, al estimar que no se tratan de causales que muestren la existencia de un vicio del consentimiento producto de una actuación fraudulenta o de un error de la administración, sino solamente de una **“abierta contradicción a la ley”**<sup>19</sup>.

Sin embargo, el carácter excepcional de esta causal, y, en general, de la revocación directa en la etapa precontractual, no significa que la Administración quede desprovista de mecanismos para retirar del ordenamiento jurídico un acto de adjudicación que, por ejemplo, estime contrario a la Constitución o la ley, lesivo del patrimonio público o generador de un agravio injustificado para una persona.

En esos eventos, el Consejo de Estado<sup>20</sup> ha señalado que, cuando no se reúnen los presupuestos para revocar directamente el acto, la Administración puede acudir a los medios judiciales de control correspondientes, tradicionalmente asociados a la denominada acción de lesividad. A través de estos mecanismos anulatorios, la entidad puede solicitar al juez la exclusión del acto administrativo cuando resulte perjudicial para sus propios intereses, para el ordenamiento jurídico o para los derechos de terceros.

---

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Bogotá, D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veinticuatro (2024) Radicado número: 54001-23-31-000-2012-00230-02 (54550) Demandante: Retromaquinas S.A. Demandado: Municipio de Cúcuta Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Bogotá, D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veinticuatro (2024) Radicado número: 54001-23-31-000-2012-00230-02 (54550) Demandante: Retromaquinas S.A. Demandado: Municipio de Cúcuta Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

Esta última, ante la ausencia de definición positiva, ha sido definida jurisprudencialmente como la “*posibilidad legal*” que tiene el propio estado para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa y demandar sus propias decisiones cuando se presentan las causales establecidas en la Constitución o en la ley, es decir, cuando sus actos:

*“Son ilegales o vulneran el orden jurídico generándoles un daño; y cuando se pretende el retiro del acto del ordenamiento por contener una decisión no ajustada a él, sin que sea el único propósito defender la legalidad en abstracto, sino también, en concreto, sino también el restablecimiento del derecho menoscabado a la misma Administración con su expedición.*

*Por eso la Ley establece que las entidades públicas pueden demandar su propio acto, cuando les resulte perjudicial por contrariar el ordenamiento jurídico (artículo 136 numeral 7 del Código Contencioso Administrativo) y no tengan la posibilidad de revocarlo directamente por la falta de requisitos para hacerle cesar sus efectos mediante el mecanismo de la revocatoria directa, al no obtener el consentimiento del beneficiario de la decisión particular y concreta contenida en el mismo (artículo 73 *ibídem*).*

*De otro lado, la Administración puede impugnar su propia decisión en defensa de sus propios intereses, para poner fin, mediante sentencia judicial, a una situación irregular motivada en su acto, para así hacer cesar los efectos vulneradores, en tanto éste contraviene el orden jurídico superior y, algunas veces, para hacer cesar la situación que resultaba perjudicial y lesiva patrimonialmente con el acto administrativo. Si bien es cierto, - como se dijo arriba - la Administración posee mecanismos para que al interior de ella retire sus propios actos, como acontece con la revocatoria directa (art. 69 C.C.A.); lo es también, que en ocasiones estos mecanismos no pueden emplearse porque la situación evaluada no encuadra en los supuestos que se*

*prevén para su aplicación; de ahí la necesidad del ejercicio de la acción por parte del mismo autor del acto, mediante la acción de simple nulidad.”*<sup>21</sup>

Respecto de las pretensiones de lesividad, el Consejo de Estado<sup>22</sup> ha precisado que esta figura permite a la Administración cuestionar judicialmente la legalidad de sus propios actos administrativos, cuando los considera contrarios al ordenamiento jurídico<sup>23</sup>. Su prosperidad no depende de demostrar una vulneración del principio de buena fe, sino de acreditar la configuración de alguna causal de nulidad del acto demandado.

En cuanto al medio de control procedente, la lesividad no constituye actualmente una acción autónoma en la Ley 1437 de 2011. Por ello, la entidad debe acudir al medio de control que corresponda en cada caso, ya sea la simple nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho, según los móviles y finalidades de la demanda, así como los efectos que se pretendan obtener frente al acto administrativo cuestionado<sup>24</sup>.

## **II. Consecuencias jurídicas respecto del Acto de Adjudicación derivadas de los errores sustanciales en los que incurrió el Comité Evaluador derivados de una indebida aplicación de las reglas objetivas previstas en el pliego de condiciones en el Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía No. SAMC-131-2026**

En el caso concreto, de acuerdo con la plataforma fáctica presentada por la ANE, se debe determinar si los errores advertidos con posterioridad a la adjudicación, relacionados con i) la verificación del requisito habilitante de experiencia acreditado en el RUP, expresado en SMMLV, y ii) la aplicación de la metodología de evaluación económica bajo la alternativa de Media Armónica, permiten revocar directamente el acto de

---

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “B”, CP: Bertha Lucia Ramirez de Páez auto de 4 de febrero de 2010. Expediente con número interno 1361-09

<sup>22</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN PRIMERA, 13 de junio de 2019, Consejera Ponente: Nubia Margoth Peña Garzón, Expediente: 25000232700020110023101. Actora: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN

<sup>23</sup> Cfr. Artículo 97 de la Ley 1437 de 2011

<sup>24</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A, Auto de 21 de septiembre de 2017, Expediente 11001-03-25-000-2012-00177-00, C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas

adjudicación con fundamento en la causal de haber sido obtenido por medios ilegales a la luz de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007.

Asimismo, como lo anticipó el equipo de la ANE, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con los hechos disponibles, tales errores no habrían tenido origen en una actuación fraudulenta, engañosa o dolosa de la administración, del adjudicatario o de terceros, sino en la aplicación interna de las reglas de evaluación por parte del comité evaluador.

En el caso concreto, un punto de partida respetuoso del ordenamiento jurídico y de la interpretación reciente del máximo tribunal de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa lo da la sentencia del 19 de febrero de 2024 *ut supra*<sup>25</sup>, en la cual se declaró improcedente la revocatoria directa de un acto de adjudicación fundada en la causal de obtención por medios ilegales, cuando lo alegado correspondía a la desprotección del patrimonio público (por ausencia de partidas presupuestales que respaldaban el proceso) o a la violación de normas y etapas del procedimiento de selección (por el supuesto desconocimiento de los estudios previos que permitieran determinar la viabilidad de la obra).

Como se anticipó, en dicho antecedente, el Consejo de Estado consideró que ese tipo de circunstancias no mostraban, por sí mismas, la existencia de un vicio del consentimiento producto de una actuación fraudulenta o de un error que viciara el consentimiento de la Administración, sino que constituían una “abierta contradicción a la ley”.

Este punto es determinante para el caso concreto, porque permite advertir que no toda irregularidad del procedimiento de selección, ni toda indebida aplicación de las reglas del pliego, configura automáticamente la causal excepcional de obtención del acto por medios ilegales. Incluso cuando la irregularidad sea relevante y pueda comprometer la legalidad del acto de adjudicación, ello no significa necesariamente que exista un vicio

---

<sup>25</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Bogotá, D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veinticuatro (2024) Radicado número: 54001-23-31-000-2012-00230-02 (54550) Demandante: Retromaquinas S.A. Demandado: Municipio de Cúcuta Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

en la formación de la voluntad administrativa en los términos exigidos para la revocatoria directa.

A la luz de ese criterio, los errores advertidos por la Entidad en este caso no parecerían, en principio, encuadrar de manera automática en la noción de “medios ilegales”. Ello porque, según los hechos disponibles, dichos errores no derivarían de actuaciones fraudulentas, engañosas o dolosas atribuibles al adjudicatario o a terceros, sino de la aplicación interna de las reglas de evaluación por parte del comité evaluador de la ANE.

En ese sentido, bajo una lectura estricta del antecedente de 2024, tales inconsistencias podrían ser entendidas como una indebida aplicación de las reglas objetivas del proceso de selección. Esto las ubicaría en el plano de la posible ilegalidad del acto de adjudicación, por contradicción con el pliego, con las reglas de evaluación o con la selección objetiva, y no necesariamente en el supuesto excepcional de un acto administrativo obtenido por medios ilegales.

Por tanto, *a priori*, la aplicación de la causal prevista en el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 no tendría una interpretación especialmente favorable si el fundamento de la revocatoria se limita a que el comité evaluador aplicó incorrectamente las reglas del proceso.

A partir de lo anterior, la alternativa jurídicamente más segura sería acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para demandar el acto de adjudicación, en ejercicio de la facultad de la Administración de cuestionar judicialmente sus propios actos cuando los considera contrarios al ordenamiento jurídico.

Esta vía se justifica precisamente en aquellos eventos en los que la Administración estima que el acto de adjudicación fue expedido con oposición a la Constitución, la ley o el pliego, pero no se reúnen con claridad los presupuestos excepcionales para retirarlo directamente mediante revocatoria.

En ese escenario, la Entidad podría solicitar medidas cautelares con fundamento en los artículos 229, 230 y 231 del CPACA, incluida por ejemplo, la suspensión provisional de

los efectos del acto administrativo demandado, así como las que se estimen necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia<sup>26</sup>.

Esta alternativa, además, podría mitigar el riesgo de una eventual reclamación por responsabilidad precontractual o culpa in contrahendo derivada de la no suscripción inmediata del contrato. Ello, porque la ANE no estaría absteniéndose de firmar el contrato de manera arbitraria o injustificada, sino promoviendo el control judicial del acto de adjudicación y solicitando, de ser procedente, la suspensión provisional de sus efectos mientras se define su legalidad.

En todo caso, la Entidad debe considerar que, mientras el acto de adjudicación conserve sus efectos, subsiste la relación jurídica previa entre la Entidad y el adjudicatario, así como el derecho y la obligación recíproca de suscribir el contrato. Por ello, la solicitud de medidas cautelares resulta especialmente relevante, pues permitiría procurar que sea el juez quien determine provisionalmente si los efectos del acto deben suspenderse mientras se decide de fondo.

A su vez, la vía judicial también permite atender el riesgo opuesto consistente en que si la Entidad mantiene la adjudicación y suscribe el contrato pese a haber advertido errores que pudieron incidir en la habilitación, calificación u orden de elegibilidad, el oferente que, conforme a la revisión corregida, habría debido resultar adjudicatario, podría demandar el acto de adjudicación y la nulidad del contrato. En ese escenario, dicho oferente tendría la carga de acreditar tanto la ilegalidad del acto como que su propuesta cumplía las condiciones exigidas y era objetivamente la más favorable para la Entidad.

Este curso de acción encuentra un referente cercano en la providencia del Consejo de Estado expedida el 23 de febrero de 2026, relacionada con el proceso de licitación pública adelantado por la CNSC<sup>27</sup>. En ese caso, luego de expedido el acto de

---

<sup>26</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ Bogotá D.C, 25 de enero de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 11001-03-27-000-2017-00039-00 (23382)

<sup>27</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA POLIDURA CASTILLO Bogotá D.C.,

adjudicación, la entidad advirtió un error en la aplicación de la fórmula económica prevista en el pliego, asociado a un problema de paréntesis que incidió en el resultado de la evaluación. Al revisar nuevamente la fórmula, el comité asesor y evaluador concluyó que la corrección del error modificaba el proponente adjudicatario.

Frente a esa situación, el asesor jurídico de la entidad y miembro del comité asesor y evaluador recomendó dos alternativas: i) tramitar la revocatoria directa del acto de adjudicación, siempre que el adjudicatario otorgara su consentimiento en los términos del artículo 97 del CPACA; o ii) en caso de no obtener dicho consentimiento, acudir al medio de control de nulidad con solicitud de medidas cautelares de urgencia, con el fin de retrotraer la actuación a la audiencia de adjudicación.

No obstante, ante la negativa del adjudicatario a consentir la revocatoria, la entidad no retiró el acto y procedió a ejecutar el contrato. Posteriormente, el Consejo de Estado declaró la nulidad del acto de adjudicación y la nulidad absoluta del contrato celebrado con el adjudicatario inicial, al considerar acreditado el desconocimiento del deber de selección objetiva. **Además, condenó a la entidad al pago de la utilidad dejada de percibir por el oferente que, conforme a la evaluación corregida, debía resultar adjudicatario.**

Ahora bien, sin perjuicio de la lectura anterior, también debe considerarse que la jurisprudencia antes estudiada, sobre actos obtenidos por medios ilegales ha señalado que **el origen del medio puede estar en la propia Administración**, en el administrado o en un tercero, pues la ley no hace diferencia al respecto. Además, ha precisado que el medio debe ser eficaz para obtener el resultado y que debe producir un acto administrativo viciado en su consentimiento por vicios en la formación del acto administrativo.

---

veintitrés (23) de febrero de dos mil veintiséis (2026) Radicación: 25000-23-36-000-2019-00682-01 (69010) Demandante: Fundación Universitaria del Área Andina Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho. [https://normograma.crcm.gov.co/crc/compilacion/docs/25000-23-36-000-2019-00682-01%2869010%29\\_20260223.htm](https://normograma.crcm.gov.co/crc/compilacion/docs/25000-23-36-000-2019-00682-01%2869010%29_20260223.htm)

En el caso concreto, el acto de adjudicación fue expedido con fundamento en los resultados y conclusiones presentadas por el comité evaluador a la ordenadora del gasto, y las inconsistencias advertidas posteriormente recaen precisamente sobre aspectos que incidían en la evaluación de las ofertas. En ese sentido, podría sostenerse que la irregularidad que habría incidido en la expedición del acto tuvo origen en la propia Administración, a través de la actuación del comité evaluador.

No obstante, aunque la fuente de la irregularidad estaría en la actuación interna del comité evaluador, no basta con constatar que este último incurrió en errores durante la evaluación, pues sería necesario corroborar que esos errores pueden ser calificados como un vicio en la formación del acto administrativo y no solamente como una indebida aplicación de las reglas del proceso.

En ese marco, debe tenerse en cuenta que el error no vicia la voluntad en cualquier supuesto. El Código Civil en su artículo 1509 y siguientes excluye el error de derecho como vicio del consentimiento y limita el error de hecho a eventos relacionados con la especie del acto, la identidad o calidad esencial del objeto, o la persona cuando esta haya sido determinante.

A partir de esa referencia, podría discutirse si los errores advertidos en la verificación de la experiencia acreditada en el RUP y en la aplicación de la fórmula de Media Armónica corresponden estrictamente a un error-viceo del consentimiento, o si se ubican más bien en el plano de la indebida aplicación de las reglas del pliego y de la metodología de evaluación.

Esa distinción no impide analizar la procedencia de la revocatoria, pues en el caso concreto el acto de adjudicación se expidió con fundamento en la evaluación del comité, y las inconsistencias advertidas recaen sobre aspectos que incidían en la definición del resultado del proceso. Sin embargo, el riesgo jurídico está en que la causal de "*medios ilegales*" ha sido interpretada usualmente en escenarios más cercanos al fraude, engaño, artificio, dolo o suministro de información falsa, inexacta o incompleta. Por ello, en este caso la Entidad tendría que justificar por qué la actuación interna del comité evaluador

no se limita a una indebida aplicación del pliego, sino que tuvo la entidad suficiente para afectar la formación del acto de adjudicación.

En todo caso, este riesgo no desconoce que existen antecedentes administrativos en los que entidades han optado por revocar actos de adjudicación ante errores advertidos con posterioridad, especialmente cuando estos inciden en la evaluación o en el orden de elegibilidad<sup>28</sup>.

En cualquier caso, dado que el acto de adjudicación genera una situación jurídica particular en favor del adjudicatario y que la revocatoria directa puede dar lugar a controversias, resulta relevante garantizar plenamente el derecho de defensa y contradicción<sup>29</sup>.

En ese marco, la Entidad podría convocar una audiencia o reunión formal con el adjudicatario y los demás interesados, con el fin de exponer los hallazgos derivados de la revisión, permitir su contradicción y valorar la posibilidad de obtener el consentimiento previo, expreso y escrito del adjudicatario para la revocatoria<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Ver: Resolución 04382 - 08 - 2021 de la Secretaría de Infraestructura del Departamento del Cauca. Disponible en:

<https://www.cauca.gov.co/NuestraGestion/Normatividad/Resoluci%C3%B3n%204382%20de%202021.pdf> En este caso la entidad obtiene el consentimiento previo del adjudicatario

Resolución 1240 de 2019 de la Secretaría Distrital de Gobierno - Alcaldía Local de Suba - Alcaldía Mayor de Bogotá. Disponible en:

<https://colibri.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/2020-01/Resoluci%C3%B3n%20No.%201240%20de%202019%20Revoca.pdf> En este caso la entidad obtiene el consentimiento previo del adjudicatario

Cfr. Manual de Contratación de la Secretaría de Hábitat de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. establece que se **excluye de la causal de medios ilegales** contemplada en el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 “cuando lo que se debate es si la totalidad o parte del acto pugnan con la constitución o la Ley, incluyendo la del procedimiento de selección, es decir, los pliegos de condiciones” p. 45 Disponible en:

[https://habitatbogota.gov.co/sites/default/files/multimedia\\_case/2025-02/PS07-MM01%20Manual%20de%20Contratacio%CC%81n%20V4.pdf](https://habitatbogota.gov.co/sites/default/files/multimedia_case/2025-02/PS07-MM01%20Manual%20de%20Contratacio%CC%81n%20V4.pdf)

<sup>29</sup> Cfr. Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, Concepto C- 988 de 2024: *En otros términos, con el objeto de verificar la existencia de alguna de las causales que permite la revocación directa del acto de adjudicación, la entidad estatal debe llevar a cabo un procedimiento administrativo en el cual se respeten las garantías de que trata el artículo 29 superior y en particular los derechos de audiencia y defensa del adjudicatario. Sin embargo, a la finalización de ese procedimiento administrativo, si la Administración verifica la ocurrencia de alguna de estas situaciones, puede proceder a la revocación del acto administrativo de adjudicación incluso si el adjudicatario no otorga su consentimiento para ello.*

<sup>30</sup> Ibidem

Esta alternativa podría disminuir el riesgo de discusión sobre la procedencia de la revocatoria directa y permitiría, si se cumplen los presupuestos correspondientes, avanzar hacia la adjudicación a quien resulte conforme con la evaluación corregida. Además, podría reducir el riesgo asociado a la responsabilidad precontractual por una negativa injustificada a suscribir el contrato, teniendo en cuenta que la adjudicación genera para la entidad y el adjudicatario el derecho y la obligación recíproca de celebrar el contrato adjudicado.

No obstante, se debe advertir que incluso en este escenario subsistiría el riesgo de controversia, en particular si el adjudicatario inicial considera que la revocatoria no se ajustó al régimen aplicable o que no se configuraban los presupuestos para dejar sin efectos el acto de adjudicación a la luz del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007.