

**DELIMITACIÓN DE LOS “MEDIOS ILEGALES” COMO CAUSAL DE
REVOCATORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE ADJUDICACIÓN:
ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL COLOMBIANA.**

**PRESENTADO POR:
WENDY LISETH DURAN JIMENEZ**

PRESENTADO A:

**UNIVERSIDAD
POSGRADO
2025**

**LOS “MEDIOS ILEGALES” COMO CAUSAL DE REVOCATORIA DE LOS
ACTOS ADMINISTRATIVOS DE ADJUDICACIÓN: ANÁLISIS DE LA
EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL COLOMBIANA**

Monografía Presentada Como Requisito Para Optar Al Título De

PRESENTADO POR:

WENDY LISETH DURAN JIMENEZ

DIRECTOR(A):

LAURA MARCELA FRANCO MATEUS

UNIVERSIDAD

POSGRADO

2025

Resumen

El presente trabajo aborda la delimitación de los “medios ilegales” como causal de revocatoria de los actos administrativos de adjudicación en Colombia, con énfasis en su evolución normativa, jurisprudencial y doctrinal. La investigación parte de la premisa de que la adjudicación, como acto administrativo definitivo, goza de presunción de legalidad e irrevocabilidad según la Ley 80 de 1993; sin embargo, la Ley 1150 de 2007 introdujo una excepción relevante: la posibilidad de revocarla cuando se demuestra que fue obtenida mediante medios ilegales. Esta figura plantea retos sustantivos y procesales, en tanto la norma carece de una definición clara y uniforme sobre qué constituye un medio ilegal y cuál es el estándar probatorio requerido para acreditarlo.

El análisis se desarrolla en seis capítulos: (i) introducción y contextualización del problema; (ii) marco normativo; (iii) marco jurisprudencial, en el que se estudian decisiones del Consejo de Estado y la Corte Constitucional; (iv) marco doctrinal, con aportes de juristas nacionales y comparados; (v) estudios de caso que ilustran la aplicación práctica de la causal; y (vi) propuestas de delimitación conceptual y probatoria que buscan reforzar la seguridad jurídica y la transparencia en la contratación estatal. Se empleó una metodología cualitativa de carácter descriptivo y analítico, basada en la revisión de normas, sentencias, doctrina especializada y casos concretos.

Los hallazgos muestran que la jurisprudencia colombiana ha evolucionado hacia un consenso: los medios ilegales deben entenderse como conductas dolosas y fraudulentas que vician el consentimiento administrativo, y su acreditación requiere prueba clara y suficiente. Finalmente, se formulan recomendaciones orientadas a la precisión normativa, la consolidación de estándares probatorios y la articulación de la revocatoria con mecanismos de control disciplinario y penal.

Palabras clave: *actos administrativos, contratación pública, revocatoria, medios ilegales, jurisprudencia, Consejo de Estado, seguridad jurídica.*

Abstract

This research addresses the delimitation of “illegal means” as a cause for revoking administrative acts of contract award in Colombia, emphasizing its normative, jurisprudential, and doctrinal evolution. The study begins with the premise that contract awards, as final administrative acts, enjoy presumption of legality and irrevocability under Law 80 of 1993. However, Law 1150 of 2007 introduced a relevant exception: the possibility of revocation when the award is proven to have been obtained through illegal means. This provision poses substantive and procedural challenges, since the law does not clearly define what constitutes an illegal means or the evidentiary standard required.

The analysis is developed in six chapters: (i) introduction and contextualization of the problem; (ii) normative framework; (iii) jurisprudential framework, examining decisions of the Council of State and the Constitutional Court; (iv) doctrinal framework, with contributions from Colombian and comparative scholars; (v) case studies illustrating practical applications of this cause; and (vi) proposals for conceptual and evidentiary delimitation aimed at strengthening legal certainty and transparency in public procurement.

A qualitative, descriptive, and analytical methodology was used, based on the review of legislation, judicial decisions, specialized doctrine, and concrete cases. The findings show that Colombian jurisprudence has evolved toward a consensus: illegal means must be understood as fraudulent and intentional behaviors that vitiate administrative consent, and their accreditation requires clear and sufficient evidence. Finally, recommendations are made for normative clarification, consolidation of evidentiary standards, and articulation of revocation with disciplinary and criminal control mechanisms.

Keywords: *administrative acts, public procurement, revocation, illegal means, jurisprudence, Council of State, legal certainty.*

Tabla de Contenido.

CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN.....	11
1.1. Contextualización del problema	11
1.2. Justificación	13
1.3. Pregunta problema	15
1.4. Objetivo General.....	15
1.5. Objetivo Específicos	15
1.6. Metodología.....	16
1.6.4. Fases de la investigación.....	18
1.6.4. Criterios de selección de jurisprudencia	21
1.6.5. Criterios de selección de casos.....	21
1.6.6. Operacionalización de categorías de análisis	22
CAPITULO 2. MARCO NORMATIVO.....	31
2.1. Antecedentes: la revocatoria directa en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).....	31
2.2. La adjudicación en el Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993): naturaleza y efectos	33
2.3. Ley 1150 de 2007: cláusula de irrevocabilidad con excepciones y la introducción de “medios ilegales”	35

2.4.	La sistematización procedimental del CPACA (Ley 1437 de 2011): causales, oportunidad y actos particulares.	38
2.5.	Regla de especialidad y armonización: Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y CPACA de 2011	41
2.6.	Reglas procedimentales específicas cuando se alegan “medios ilegales” en la adjudicación	43
2.7.	Síntesis evaluativa: tensiones y criterios operativos.....	47
CAPITULO 3. MARCO JURISPRUDENCIAL		51
3.1.	Evolución jurisprudencial de los “medios ilegales” en la revocatoria de los actos administrativos de adjudicación.	51
3.2.	Análisis Crítico De La Jurisprudencia Actual	56
3.2.1.	Fortalezas del desarrollo jurisprudencial.....	56
3.2.2.	Debilidades estructurales y vacíos interpretativos persistentes	58
3.2.3.	Desafíos prospectivos: medios ilegales en contextos tecnológicos y globalizados	70
3.2.4.	Valoración crítica final del desarrollo jurisprudencial.....	76
CAPITULO 4. MARCO DOCTRINAL		79
4.1.	Análisis doctrinal sobre los medios ilegales	80
CAPITULO 5. ESTUDIOS DE CASO		82
5.1.	Casos prácticos de revocatoria por medios ilegales.....	83
5.1.1.	Análisis del caso Retromaquinas S.A. vs. Municipio de Cúcuta	94

5.1.2. Análisis del caso Consorcio Los Robles vs. Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD)..... 110

5.1.3. Análisis del caso BPM Consulting vs. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) 128

CAPITULO 6. PROPUESTAS Y ANALISIS..... 149

6.1. Delimitación Conceptual De Los "Medios Ilegales": Construcción De Una Definición Técnico-Jurídica 154

6.1.1. Elementos constitutivos de los medios ilegales: estructura del concepto 155

6.1.2. Definición técnico-jurídica propuesta. 163

6.1.3. Tipología de medios ilegales: categorías conceptuales..... 165

6.1.4. Distinción con figuras afines..... 166

6.1.5. Fundamentación normativa y jurisprudencial de la definición propuesta 169

CAPITULO 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 171

Lista de tablas.

Tabla 1. Evolución normativa sobre la revocatoria por medios ilegales.....	49
Tabla 2. Jurisprudencia clave del Consejo de Estado y Corte Constitucional	51
Tabla 3. Casos representativos y matriz jurisprudencial	92
Tabla 4. Análisis sentencia Retromaquinas S.A vs Municipio de Cúcuta.	94
Tabla 5. Análisis de Indicadores en el caso Retro máquinas vs Municipio de Cúcuta.	97
Tabla 6. Aplicabilidad del nexa causal: caso Retromaquinas S.A. vs Municipio de Cucúta.	99
Tabla 7. Análisis probatorio: Caso retromaquinas S.A. vs Municipio de Cucúta.....	100
Tabla 8. Síntesis del caso Retromaquinas S.A. vs Municipio de Cúcuta.	105
Tabla 9. Tabla de identificación del caso: Consorcio Los Robles vs Instituto Distrital Recreación y Deporte (IDRD).....	110
Tabla 10. Indicadores de análisis en el caso Consorcio Los Robles vs Instituto Distrital Recreación y Deporte (IDRD).....	114
Tabla 11. Criterio de Nexa causal: caso Consorcio Los Robles vs Instituto Distrital Recreación y Deporte (IDRD).....	115
Tabla 12. Análisis probatorio caso Consorcio Los Robles vs Instituto Distrital Recreación y Deporte (IDRD).....	117

Tabla 13. Análisis de aspectos en el caso Consorcio Los Robles vs Instituto Distrital Recreación y Deporte (IDRD).....	118
Tabla 14. Síntesis del caso Consorcio Los Robles vs Instituto Distrital Recreación y Deporte (IDRD).....	123
Tabla 15. Identificación del caso BPM Consulting Ltda. Vs ICBF.	129
Tabla 16. Análisis de Indicadores caso BPM Consulting Ltda. Vs ICBF.....	132
Tabla 17. Análisis del nexo causal: caso BPM Consulting Ltda. Vs ICBF.	134
Tabla 18. Análisis probatorio caso BPM Consulting Ltda. Vs ICBF.....	136
Tabla 19. Análisis de aspectos para la configuración del caso BPM Consulting Ltda. Vs ICBF.	138
Tabla 20. Principios en tensión caso BPM Consulting Ltda. Vs ICBF.....	141
Tabla 21. Síntesis del caso BPM Consulting Ltda. Vs ICBF.	142
Tabla 22. Categorías de medios ilegales: conceptos.	165

Lista de Abreviaturas

- **CCA:** Código Contencioso Administrativo
- **CPACA:** Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
- **ANI:** Agencia Nacional de Infraestructura
- **ICBF:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- **CCE:** Consejo de Estado de Colombia
- **CC:** Corte Constitucional

CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contextualización del problema

El acto administrativo de adjudicación constituye, en la práctica, el momento administrativo en el que culmina el concurso público y nace la apariencia de una relación obligatoria entre la entidad estatal y el oferente favorecido. Más que un simple acto formal, la adjudicación cumple funciones esenciales: pone fin al proceso competitivo, determina el sujeto que deberá ejecutar el objeto contractual y permite a la administración planificar la ejecución presupuestal y operativa del contrato. Por ello, la regla de la intangibilidad o irrevocabilidad consagrada en la Ley 1150 de 2007, cumple finalidades de seguridad jurídica, eficiencia administrativa y protección de la confianza legítima de los particulares que participan en la contratación pública.

No obstante, la irrevocabilidad no es un valor absoluto cuando su mantenimiento entra en colisión con otros principios y bienes superiores del derecho público, como la legalidad, la moralidad administrativa y el interés general. La experiencia práctica de las entidades públicas y de los órganos de control ha mostrado que actos de adjudicación pueden nacer viciados por conductas dolosas del oferente (ocultamiento de inhabilidades, presentación de documentos falsos, colusión entre oferentes, sobornos a funcionarios, etc.). En tales supuestos, obligar a la administración a respetar una adjudicación consecuencia de

fraude equivaldría a legitimizar prácticas contrarias al ordenamiento jurídico y a permitir la apropiación indebida de recursos públicos. Por esa razón, el legislador introdujo excepciones a la regla general: la revocatoria administrativa cuando sobrevienen inhabilidades o de manera crucial cuando la adjudicación fue obtenida por medios ilegales.

La introducción de la causal de medios ilegales responde a dos necesidades convergentes: (i) dotar a la administración de un mecanismo ágil para corregir adjudicaciones objeto de fraude sin esperar a la larga resolución de procesos judiciales, y (ii) disuadir conductas corruptas al exponer a los infractores a la pérdida de la adjudicación y a sanciones administrativas, disciplinarias y penales. Sin embargo, la ventaja práctica de permitir la revocatoria directa coexiste con riesgos reales: una aplicación laxa puede vulnerar la confianza legítima y propiciar arbitrariedades por parte de autoridades que, con un estándar probatorio insuficiente, revocan actos que gozan de presunción de legalidad.

En la práctica administrativa y judicial emergen tensiones específicas que requieren precisarse: ¿qué conducta concreta configura un "medio ilegal"? ¿Qué grado y tipo de prueba debe exigirse para justificar la revocatoria sin consentimiento? ¿Cómo articular los derechos de defensa del adjudicatario con la necesidad de protección del interés público? Asimismo, surgen retos procedimentales: la coordinación entre la decisión administrativa de revocar y la eventual intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa o de los órganos de control (procuraduría, fiscalía, contraloría) exige reglas claras para evitar duplicidades, dilaciones y violaciones al debido proceso.

Finalmente, la relevancia del problema trasciende lo estrictamente jurídico: afecta la gobernanza pública, la competitividad de los procesos de contratación, la percepción

ciudadana sobre la integridad del Estado y la eficiencia en la inversión de recursos. Delimitar con precisión la noción de medios ilegales y fijar criterios probatorios robustos no solo contribuye a sancionar el fraude, sino también a consolidar un marco de previsibilidad que proteja tanto al sector público como a los oferentes honestos. Esta monografía se propone, justamente, abordar esas tensiones y proponer criterios técnicos y jurídicos que armonicen la protección del interés público con las garantías fundamentales del administrado.

1.2. Justificación

La relevancia del presente estudio se fundamenta en la tensión entre dos principios esenciales del derecho administrativo colombiano: por un lado, la seguridad jurídica y la confianza legítima que deben amparar a los adjudicatarios de un contrato estatal, quienes esperan que la adjudicación sea definitiva e irrevocable; y por otro, la moralidad administrativa y el principio de legalidad, que exigen que la administración no convalide actos viciados por fraude, engaño o corrupción. La causal de revocatoria por “medios ilegales”, introducida por la Ley 1150 de 2007, busca precisamente resolver esta tensión, al otorgar a la administración una herramienta excepcional para corregir adjudicaciones obtenidas de forma ilícita.

No obstante, el problema radica en la ausencia de una definición legal clara sobre qué debe entenderse por “medios ilegales”. El legislador no precisó si se trata exclusivamente de conductas dolosas del adjudicatario (como la falsificación documental o el soborno), si también comprende omisiones deliberadas (como el ocultamiento de inhabilidades) o incluso irregularidades imputables a la propia entidad. A esta indeterminación conceptual se suma la falta de un estándar probatorio definido: mientras algunos fallos exigen prueba directa y

contundente del fraude, otros han admitido la existencia de indicios graves como fundamento suficiente.

Esta ambigüedad ha derivado en criterios disímiles en la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, así como en prácticas administrativas contradictorias entre entidades públicas. En la práctica, ello genera un doble riesgo: (i) la afectación de derechos adquiridos y la confianza legítima de los adjudicatarios, si se aplican estándares arbitrarios de revocatoria, y (ii) la permanencia de actos ilegales que minan la transparencia de la contratación, cuando la administración se abstiene de actuar por temor a la inseguridad jurídica o por incertidumbre sobre el alcance de la norma.

En este contexto, la investigación resulta necesaria por varias razones. En primer lugar, porque permite sistematizar la evolución normativa de la figura desde la Ley 80 de 1993 hasta el CPACA, aclarando las competencias y límites de la administración frente a actos obtenidos fraudulentamente. En segundo lugar, porque posibilita analizar comparativamente la jurisprudencia para identificar líneas de continuidad y contradicción en el tratamiento de los medios ilegales. En tercer lugar, porque reviste un valor académico y práctico al integrar la perspectiva doctrinal, recogiendo los aportes de juristas que han intentado precisar este concepto a la luz de la teoría del acto administrativo y del vicio en el consentimiento. Finalmente, porque permite formular propuestas concretas de delimitación conceptual y probatoria que contribuyan a armonizar la seguridad jurídica con la protección del interés público.

Así, la monografía pretende ofrecer un aporte significativo no solo al debate académico en derecho administrativo, sino también a la práctica de la contratación pública, en tanto propone herramientas que pueden ser utilizadas por operadores jurídicos, entidades estatales, órganos de control y jueces contencioso-administrativos para aplicar de manera uniforme, garantista y eficaz la causal de medios ilegales. De este modo, el estudio contribuye al fortalecimiento de la transparencia, la eficiencia administrativa y la lucha contra la corrupción en el marco del Estado Social de Derecho colombiano.

1.3.Pregunta problema

¿Ha logrado la jurisprudencia colombiana construir un concepto jurídicamente delimitado y probatoriamente consistente de “medios ilegales” que armonice la moralidad administrativa con la seguridad jurídica en la adjudicación contractual?

1.4. Objetivo General

Analizar la evolución jurisprudencial colombiana sobre la configuración y aplicación de los “medios ilegales” como causal de revocatoria de los actos administrativos de adjudicación, con el fin de determinar su alcance, límites y efectos dentro del marco del principio de legalidad y la protección del debido proceso administrativo.

1.5.Objetivo Específicos

- Examinar el marco normativo y doctrinal que regula la revocatoria directa de los actos administrativos en Colombia, especialmente en materia de contratación estatal.

- Identificar jurisprudencia relevante del Consejo de Estado y la Corte Constitucional que ha interpretado el concepto de “medios ilegales” en la adjudicación contractual.
- Investigar un caso práctico representativo en el que se haya revocado un acto de adjudicación por la utilización de medios ilegales, evaluando las implicaciones jurídicas, procedimentales y éticas.
- Proponer criterios interpretativos o recomendaciones jurídicas que contribuyan a fortalecer la seguridad jurídica y la transparencia en los procesos de adjudicación contractual.

1.6. Metodología

1.6.1. Enfoque metodológico

En primer lugar, el estudio adopta un enfoque cualitativo de corte descriptivo–analítico con componente aplicado (estudio de caso), por cuanto el problema investigado exige interpretar lenguaje jurídico; normas, doctrina y jurisprudencia y reconstruir categorías conceptuales como “medios ilegales”, estándar probatorio y debido proceso dentro del Derecho Administrativo; en vez de medir variables, el propósito es comprender el sentido de esas categorías, su articulación sistemática y su operatividad práctica en la decisión administrativa, para lo cual se privilegia la lectura intensiva, la interpretación argumentada y la contrastación razonada de fuentes jurídicas bajo criterios de coherencia y saturación temática propios de los diseños cualitativos rigurosos (Denzin & Lincoln, 2012).

Asimismo, el enfoque cualitativo resulta idóneo para integrar, con lógica explicativa y no meramente descriptiva, evidencia normativa y decisional en un estudio de caso que

funcione como escenario de aplicación de los criterios reconstruidos; de este modo, la investigación persigue una comprensión situada de la práctica institucional que permita enlazar principios y reglas con los hechos relevantes y, por consiguiente, derive juicios metodológicamente fundados sobre la juridicidad y la motivación de la revocatoria de un acto de adjudicación cuando se alega su obtención por “medios ilegales” (Creswell & Poth, 2016).

1.6.2. Tipo y nivel de investigación

En segundo lugar, la investigación es jurídica–dogmática y empírico–aplicada: es dogmática porque identifica, ordena y sistematiza el bloque normativo y los principios rectores del régimen de adjudicación y de la revocatoria directa, y es empírico–aplicada porque contrasta ese andamiaje conceptual con un estudio de caso que examina la coherencia entre hechos, motivación y prueba exigida por la administración; esta doble dimensión responde a la naturaleza de la indagación doctrinal contemporánea, que combina análisis interno del Derecho con observación de su funcionamiento práctico para generar conocimiento útil y normativamente consistente (Hutchinson & Duncan, 2012).

De igual modo, el nivel de investigación es descriptivo y analítico: es descriptivo en cuanto organiza el material jurídico relevante, clarifica el vocabulario técnico y traza líneas jurisprudenciales; y es analítico en la medida en que interpreta el alcance de esas líneas, pondera sus tensiones y extrae consecuencias práctico–normativas para la toma de decisiones administrativas, garantizando una transición explícita desde la evidencia a las conclusiones mediante inferencias justificadas y criterios de evaluación claramente expuestos (Babbie, 2021).

1.6.3. Métodos de investigación

En tercer lugar, la estrategia metodológica integra movimientos inductivos y deductivos bajo un control hermenéutico de la interpretación: por un lado, el método inductivo parte del examen de sentencias y documentos administrativos específicos para derivar rasgos generales sobre la configuración y prueba de la causal “medios ilegales”; por otro lado, el método deductivo aplica principios del Derecho Administrativo; legalidad, buena fe, confianza legítima y debido proceso para delimitar la excepcionalidad de la revocatoria de la adjudicación y explicar cuándo se justifica de modo proporcionado y conforme a derecho, manteniendo la trazabilidad lógica entre premisas normativas y conclusiones aplicadas (MacCormick, 1978).

A la par, se recurre al método hermenéutico para dotar de sentido normativo a cláusulas abiertas y prevenir ampliaciones indebidas de excepciones, y, de forma opcional, al método comparativo para contrastar criterios de distintas épocas o sedes decisorias, con el fin de identificar tendencias de estabilización y zonas de disenso que orienten la reconstrucción conceptual y la formulación de criterios operativos para la administración en contextos de adjudicación y su eventual revocatoria (Atienza, 2013).

1.6.4. Fases de la investigación

La investigación se desarrolló en cuatro fases secuenciales:

FASE 1: Revisión normativa y construcción del marco legal

- Identificación de normas aplicables (Decreto 01/1984, Ley 80/1993, Ley 1150/2007, Ley 1437/2011)

- Análisis literal, sistemático y teleológico de disposiciones relevantes
- Identificación de tensiones, contradicciones o vacíos normativos

FASE 2: Análisis jurisprudencial y construcción de línea decisional

- Búsqueda sistemática de sentencias en bases de datos del Consejo de Estado y Corte Constitucional
- Selección de providencias paradigmáticas mediante criterios de inclusión/exclusión
- Análisis de ratio decidendi y extracción de reglas jurisprudenciales
- Identificación de evolución interpretativa y puntos de inflexión

FASE 3: Revisión doctrinal y comparada

- Consulta de tratados, monografías y artículos especializados
- Identificación de posturas doctrinales sobre la delimitación de medios ilegales
- Revisión de literatura comparada (España, Argentina, Francia)

FASE 4: Estudios de caso y análisis aplicado

- Selección de casos representativos según criterios definidos
- Análisis detallado de hechos, pruebas, argumentos y decisiones
- Identificación de patrones comunes y diferencias relevantes
- Formulación de propuestas de delimitación conceptual y probatoria

1.6.5. Fuentes de información y diseño de recolección

En cuarto lugar, la recolección de información se realiza mediante una revisión documental sistemática de fuentes primarias y secundarias, apoyada en criterios explícitos

de pertinencia, vigencia y autoridad, y operativizada a través de protocolos replicables de búsqueda, selección y registro; con ello se maximiza la trazabilidad del corpus y se asegura que las decisiones de inclusión y exclusión respondan a la pregunta de investigación y a estándares de calidad propios del análisis documental cualitativo (Bowen, 2009).

Fuentes primarias:

- Constitución Política.
- Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Ley 1437 de 2011 (CPACA).
- Decisiones del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional relevantes para adjudicación y revocatoria directa.

Fuentes secundarias:

- Doctrina especializada de Derecho Administrativo y metodología jurídica.
- Artículos y capítulos metodológicos sobre análisis documental y estudios de caso.
- Documentos técnicos e informes institucionales con valor metodológico.

Además, para organizar la evidencia se emplea una matriz de extracción que codifica problema jurídico, *ratio decidendi*, elementos de la causal, exigencias procedimentales y efectos; posteriormente, se aplican procedimientos de reducción y síntesis que permiten construir categorías analíticas y asegurar la comparabilidad transversal entre decisiones, manteniendo registros de campo y fichas de lectura que preserven la cadena de evidencia (Miles, Huberman & Saldaña, 2014).

1.6.4. Criterios de selección de jurisprudencia

Para garantizar representatividad y rigor en el análisis jurisprudencial, se aplicaron los siguientes **criterios de inclusión**:

1. **Criterio temporal:** Sentencias proferidas entre 2007 (entrada en vigencia de Ley 1150) y 2024
2. **Criterio orgánico:** Providencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado (competente en controversias contractuales) y sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional
3. **Criterio temático:** Decisiones que aborden expresamente la causal de "medios ilegales" en revocatoria de adjudicaciones.
4. **Criterio de relevancia:** Sentencias que fijen precedente, unifiquen jurisprudencia o resuelvan casos de gran impacto

Se excluyeron: (i) providencias de trámite o autos sin pronunciamiento de fondo; (ii) sentencias sobre revocatoria por causales distintas a medios ilegales; (iii) decisiones de tribunales administrativos, salvo cuando fueron confirmadas por el Consejo de Estado.

1.6.5. Criterios de selección de casos

Para el análisis detallado de estudios de caso, se seleccionaron **tres casos paradigmáticos** con base en los siguientes criterios:

Criterio 1: Diversidad de supuestos fácticos Los casos debían representar distintos tipos de medios ilegales:

- **Caso 1 (Retromaquinas):** Falsedad documental
- **Caso 2 (Los Robles):** Colusión entre oferentes
- **Caso 3 (BPM/ICBF):** Uso indebido de información privilegiada y connivencia con funcionarios

Criterio 2: Evolución temporal Casos distribuidos en el tiempo (2014, 2018, 2021) para observar evolución jurisprudencial.

Criterio 3: Impacto institucional Casos de alto impacto que involucraron entidades de distinto nivel (municipal, distrital, nacional) y generaron debate público.

Criterio 4: Disponibilidad de información Casos con sentencias completas accesibles, expedientes documentados y, preferiblemente, con cobertura mediática que permita triangulación de información.

1.6.6. Operacionalización de categorías de análisis

Para sistematizar el análisis de cada caso jurisprudencial y estudio de caso práctico, se construyeron las siguientes **categorías operacionales**:

- ***Categoría 1: Elemento Doloso***

Definición operacional: Presencia de intención deliberada de engañar, defraudar o viciar el proceso de selección por parte del adjudicatario, funcionarios públicos o terceros coludidos.

Indicadores:

- Existencia de conductas premeditadas (planificación previa)
- Conocimiento de la ilicitud de la conducta
- Voluntad de obtener ventaja indebida
- Actuación en contra de la buena fe contractual

Criterios de valoración:

- **Alto:** Prueba directa de dolo (confesión, documentos que evidencian planificación)
- **Medio:** Indicios plurales, graves y concordantes de dolo
- **Bajo:** Mera irregularidad formal sin intención fraudulenta

Aplicación en el análisis: En cada caso se identificará si el juez exigió y encontró elemento doloso, y con qué nivel de prueba.

- *Categoría 2: Nexo Causal*

Definición operacional: Relación de causalidad demostrable entre el medio ilegal empleado y la obtención de la adjudicación.

Indicadores:

- El medio ilegal fue **anterior o contemporáneo** a la adjudicación (no posterior)
- El medio ilegal fue **determinante** para el resultado (no meramente incidental)
- De no haberse empleado el medio ilegal, otro oferente habría resultado adjudicatario
- Existe vínculo probatorio entre la conducta y el acto de adjudicación

Criterios de valoración:

- **Nexo directo:** La falsedad/colusión recayó sobre el factor de evaluación decisivo
- **Nexo indirecto:** La conducta influyó en la decisión pero no fue el único factor
- **Ausencia de nexo:** La adjudicación se habría producido igual sin el medio ilegal

Aplicación en el análisis: Se examinará cómo cada sentencia aborda y prueba (o descarta) el nexo causal.

- ***Categoría 3: Estándar Probatorio***

Definición operacional: Nivel de convicción o certeza que debe alcanzar el juez para tener por acreditados los medios ilegales.

Indicadores:

- Tipo de pruebas admitidas (documentales, testimoniales, periciales, indiciarias)
- Cantidad de pruebas requeridas (prueba singular vs. pluralidad de pruebas)
- Calidad de las pruebas (directas vs. indirectas; contundentes vs. débiles)
- Lenguaje utilizado por el juez ("prueba clara y contundente", "más allá de duda razonable", "indicios suficientes")

Niveles identificados:

1. **Estándar alto (cuasi-penal):** Requiere prueba más allá de duda razonable
2. **Estándar medio (intermedio):** Requiere prueba clara y contundente
3. **Estándar bajo (civil):** Basta preponderancia de evidencia o balance de probabilidades

Aplicación en el análisis: Se clasificará cada sentencia según el estándar probatorio que efectivamente aplicó (no el que declaró aplicar).

- ***Categoría 4: Tipo De Medio Ilegal***

Definición operacional: Naturaleza específica de la conducta ilícita alegada y acreditada.

Tipología construida:

- **A. Vicios documentales:** Falsedad material o ideológica de documentos (certificados, títulos, experiencia)
- **B. Vicios en la competencia:** Colusión, acuerdos anticompetitivos, manipulación de precios
- **C. Vicios informativos:** Uso indebido de información privilegiada, acceso irregular a datos reservados
- **D. Vicios por corrupción:** Soborno, cohecho, tráfico de influencias, favorecimiento indebido

Indicadores por tipo:

- **Tipo A:** Comparación con documentos auténticos, dictámenes grafológicos, testimonios de emisores
- **Tipo B:** Patrones de comportamiento (precios similares, retiros concertados), comunicaciones entre oferentes
- **Tipo C:** Timeline de acceso a información, documentos con datos no públicos

- **Tipo D:** Transferencias económicas, testimonios de intermediarios, investigaciones penales

Aplicación en el análisis: Cada caso se clasificará según el tipo predominante de medio ilegal, permitiendo identificar patrones por categoría.

- ***Categoría 5: Momento De Ocurrencia***

Definición operacional: Etapa del proceso de selección en que se empleó el medio ilegal.

Fases identificadas:

1. **Pre-selección:** Antes de publicación de pliego (ej. direccionamiento)
2. **Durante la selección:** Entre publicación y cierre (ej. falsedad al presentar oferta)
3. **Evaluación:** Durante calificación de propuestas (ej. acceso indebido a otros sobres)
4. **Post-adjudicación:** Después del acto de adjudicación (ej. soborno posterior)

Relevancia: Solo medios ilegales en fases 1-3 son relevantes para revocatoria. Los de fase 4 son irrelevantes causalmente.

Aplicación en el análisis: Se verificará si el juez distinguió el momento temporal y cómo afectó su valoración.

- ***Categoría 6: Sujeto Activo***

Definición operacional: Identificación de quién desplegó la conducta ilícita.

Sujetos posibles:

- **Adjudicatario único:** Actuó unilateralmente
- **Adjudicatario + terceros:** Actuó con ayuda de asesores, intermediarios
- **Oferentes coludidos:** Varios proponentes actuaron concertadamente
- **Funcionarios públicos:** Servidores de la entidad contratante
- **Adjudicatario + funcionarios:** Connivencia o coautoría

Relevancia: Afecta atribución de responsabilidad y consecuencias (contractuales, disciplinarias, penales).

Aplicación en el análisis: Se identificará quién(es) desplegó(aron) el medio ilegal según cada sentencia.

- ***Categoría 7: Resultado Del Proceso***

Definición operacional: Decisión final del juez sobre la legalidad de la revocatoria.

Resultados posibles:

- **Revocatoria confirmada:** El juez validó la decisión de la entidad
- **Revocatoria anulada:** El juez consideró que no había prueba suficiente
- **Revocatoria anulada parcialmente:** Se reconoció el medio ilegal pero hubo vicios procedimentales

Indicadores asociados:

- Argumentos que sustentaron la decisión

- Principios jurídicos prevalentes (moralidad administrativa vs. confianza legítima)
- Remedios ordenados (restitución, indemnización, nueva selección)

Aplicación en el análisis: Permitirá cuantificar tasa de éxito de revocatorias y patrones de decisión.

- ***Categoría 8: Principios En Tensión***

Definición operacional: Identificación de principios constitucionales o legales que el juez debió ponderar.

Principios recurrentes:

- **Moralidad administrativa** (Art. 209 C.P.)
- **Transparencia** (Art. 24 Ley 80/1993)
- **Confianza legítima** (principio constitucional)
- **Seguridad jurídica** (Art. 83 C.P.)
- **Buena fe** (Art. 83 C.P.)
- **Prevalencia del derecho sustancial** (Art. 228 C.P.)

Ponderación: Se analizará qué principio prevaleció en cada caso y bajo qué argumentación.

Aplicación en el análisis: Permitirá identificar evolución en la jerarquización de principios por la jurisprudencia.

1.6.6. Estrategia analítica y plan de trabajo

En quinto lugar, el plan de análisis se despliega de manera encadenada: primero, se elabora la descripción estructurada del bloque normativo y de las principales líneas jurisprudenciales a partir de la matriz de extracción; segundo, se realiza una síntesis categorial que organiza los hallazgos en ejes analíticos por ejemplo, estándar probatorio reforzado, motivación suficiente y límites de la revocatoria de actos favorables y que, a su vez, traza una línea de tiempo para observar estabilizaciones y virajes; tercero, se aplica lo anterior a un estudio de caso que permite valorar la corrección jurídico–procedimental de la revocatoria por “medios ilegales”, ofreciendo una explicación analítica y no meramente narrativa (Yin, 2018).

Con el objetivo de preservar la coherencia entre evidencia, interpretación y conclusión, se implementan estrategias de codificación inicial y focalizada, memos analíticos y matrices de contraste que articulan inductivamente los datos con los marcos teóricos; al mismo tiempo, se documentan las decisiones interpretativas y los criterios de evaluación, de manera que el lector pueda seguir la lógica del análisis y verificar la solidez de las inferencias producidas (Saldaña, 2016).

1.6.7. Validez, confiabilidad y consideraciones éticas

En sexto lugar, la validez interna se fortalece mediante triangulación entre fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales, complementada con la búsqueda sistemática de confirmaciones y disconfirmaciones dentro del corpus; por su parte, la confiabilidad se asegura con un protocolo replicable de búsqueda, selección y archivo de fichas y matrices, lo que posibilita auditorías metodológicas y mejora la transparencia de todo el proceso investigador desde la pregunta hasta las conclusiones (Guba & Lincoln, 1985).

En paralelo, las consideraciones éticas se concretan en la integridad académica, citación completa y precisa, la protección de cualquier dato sensible del caso y la imparcialidad interpretativa; además, se incorpora reflexividad del investigador y un registro público de las decisiones metodológicas relevantes, con el fin de cumplir criterios contemporáneos de calidad para investigaciones cualitativas en contextos jurídicos y sociojurídicos (Tracy, 2010).

1.6.8. Limitaciones del estudio

Finalmente, se reconocen posibles limitaciones propias de este diseño: por una parte, la heterogeneidad y dispersión de criterios jurisprudenciales entre periodos y sedes, que puede dificultar la extracción de reglas plenamente estables; por otra, la eventual incompletitud de algunos expedientes o referencias secundarias, que podría generar zonas de menor densidad empírica; y, adicionalmente, la ambigüedad semántica de categorías abiertas como “medios ilegales”, que demanda prudencia hermenéutica para no extender indebidamente excepciones a la regla de irrevocabilidad de la adjudicación; estas limitaciones, no obstante, se gestionan mediante criterios explícitos de selección, triangulación, trazabilidad y reporte transparente del razonamiento (Flick, 2018).

CAPITULO 2. MARCO NORMATIVO

2.1. Antecedentes: la revocatoria directa en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984)

El punto de partida para comprender la revocatoria del acto de adjudicación se encuentra en la regulación general prevista en el antiguo Código Contencioso Administrativo (CCA), expedido mediante el Decreto 01 de 1984. Esta normativa recogía los principios básicos del derecho administrativo colombiano en materia de control de legalidad y eficacia de los actos administrativos, estableciendo un delicado equilibrio entre la estabilidad de las situaciones jurídicas y la potestad de autotutela de la Administración.

En efecto, el artículo 73 del CCA consagró como regla general que los actos administrativos de carácter particular y concreto es decir, aquellos que crean, reconocen o modifican derechos individuales no podían ser revocados sin el consentimiento expreso, previo y escrito de su titular. Esta previsión respondía a la necesidad de proteger la seguridad jurídica y la confianza legítima de los administrados frente a las decisiones estatales, evitando que la Administración cambiara unilateralmente de criterio y afectara derechos consolidados (Gordillo, 2011).

Sin embargo, el mismo artículo 73 introdujo dos excepciones de gran relevancia:

- Actos obtenidos por silencio administrativo positivo, siempre que concurriera alguna de las causales de revocatoria del artículo 69 del CCA.
- Actos obtenidos por “medios ilegales”, en cuyo caso se autorizaba la revocatoria directa sin necesidad de consentimiento del titular, aunque bajo el cumplimiento estricto de garantías procedimentales, como la apertura de una actuación administrativa y la debida motivación de la decisión (CCA, 1984. Art 73).

Esta disposición es fundamental porque explica el origen histórico de la figura de los “medios ilegales” como causal específica de revocatoria, al reconocer que, aunque la irrevocabilidad protege la estabilidad de los actos, dicha estabilidad no puede extenderse a aquellos surgidos de un fraude o de una actuación ilícita. En otras palabras, la Administración no está obligada a sostener actos que se encuentran viciados en su origen por conductas contrarias al ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia del Consejo de Estado pronto se encargó de precisar el alcance de esta excepción. En la Sentencia IJ-029 del 16 de julio de 2002 (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo), la Corporación señaló que el inciso segundo del artículo 73 contenía en realidad dos hipótesis disyuntivas y autónomas: (a) la relativa a los actos obtenidos por silencio positivo en los que concurra una causal del artículo 69 del CCA, y (b) aquellos en que “fuere evidente” que el acto fue obtenido por medios ilegales (Consejo de Estado, 2002).

En dicha decisión, el Consejo de Estado recalcó que la expresión “evidente” no podía interpretarse como una simple sospecha o presunción ligera, sino como la existencia de pruebas claras, objetivas y suficientes que acreditaran la conducta ilícita. De esta manera, la Corporación elevó el estándar probatorio y exigió una motivación reforzada en la decisión

de revocatoria, con el fin de evitar arbitrariedades y salvaguardar el debido proceso del administrado afectado (Consejo de Estado, 2002).

El análisis jurisprudencial dejó sentada una premisa que luego se consolidaría en el derecho administrativo colombiano: si bien la revocatoria por medios ilegales constituye una excepción necesaria para preservar la integridad del orden jurídico, su aplicación requiere de una carga probatoria rigurosa en cabeza de la Administración. Con ello, se buscó equilibrar dos valores fundamentales: la protección de la confianza legítima del particular y la imposibilidad de que el Estado convalide actos administrativos originados en fraude o corrupción.

2.2. La adjudicación en el Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993): naturaleza y efectos

En el marco de la contratación estatal, el acto de adjudicación constituye la culminación del procedimiento de selección y, al mismo tiempo, el punto de inicio de la etapa contractual. Se trata de un acto administrativo de carácter particular y concreto que confiere al oferente ganador un derecho cierto a la celebración del contrato y que, correlativamente, impone a la entidad pública la obligación de suscribirlo bajo las condiciones fijadas en el pliego de condiciones. En este sentido, la adjudicación opera como un acto que transforma una expectativa en un derecho subjetivo, en la medida en que el adjudicatario adquiere una posición jurídica consolidada frente a la Administración (Santofimio, 2017).

La Ley 80 de 1993, conocida como el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, consagró en su artículo 30, numeral 11, una regla de especial trascendencia: “El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario”

(Ley 80, 1993. Art 30). Esta disposición erige a la intangibilidad de la adjudicación en un principio cardinal del régimen contractual colombiano. La consagración expresa de la irrevocabilidad no fue una decisión aislada del legislador, sino una respuesta frente a los riesgos de discrecionalidad administrativa y de inestabilidad en los procesos de contratación, que podrían minar la confianza de los particulares en la seriedad de la convocatoria estatal (Velandia, 2009).

De hecho, la irrevocabilidad del acto de adjudicación cumple una función garantista en doble vía: por un lado, protege al oferente ganador frente a decisiones arbitrarias o revocatorias unilaterales que desconozcan el resultado del procedimiento de selección; y, por otro, asegura la eficiencia administrativa, al impedir que las entidades se retracten injustificadamente, lo que podría generar inseguridad jurídica y pérdida de credibilidad en los procesos de contratación. En palabras de la Corte Constitucional, la estabilidad de los actos administrativos contractuales constituye un presupuesto de la seguridad jurídica y de la confianza legítima en el Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-563 de 2000).

Ahora bien, la Ley 80 también previó mecanismos de flexibilidad. El numeral 12 del artículo 30, en su inciso final, contempló una regla de continuidad del procedimiento: si el adjudicatario no suscribe el contrato, la entidad estatal podrá, “si ello fuere conveniente”, adjudicar el contrato al proponente calificado en segundo lugar. Esta previsión cumple un doble propósito: evitar la frustración del proceso contractual por la inejecución del adjudicatario y garantizar la satisfacción del interés general mediante la ejecución del objeto contractual.

Esta regla de desplazamiento al segundo oferente cobra gran relevancia en el marco de la causal de revocatoria por “medios ilegales” introducida posteriormente por la Ley 1150 de 2007. En efecto, cuando la adjudicación inicial resulta viciada por actuaciones ilícitas, el ordenamiento faculta a la entidad no solo para revocar el acto, sino también para aplicar esta disposición residual y proceder, si resulta conveniente, a adjudicar el contrato al oferente que quedó en segundo lugar. Así, la Ley 80, de manera anticipada, ofreció un mecanismo que posteriormente se integraría de manera sistemática con las excepciones a la irrevocabilidad reguladas en el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007.

En conclusión, la naturaleza jurídica de la adjudicación bajo la Ley 80 de 1993 es la de un acto administrativo particular con una especial protección normativa, caracterizada por la regla de irrevocabilidad y su función garantista. Sin embargo, el legislador introdujo mecanismos de continuidad como la adjudicación al segundo oferente que más adelante permitirían articular respuestas frente a situaciones de fraude o ilicitud. Este equilibrio entre la intangibilidad y la flexibilidad constituyó la base sobre la cual se construirían las reformas posteriores en materia de contratación estatal.

2.3. Ley 1150 de 2007: cláusula de irrevocabilidad con excepciones y la introducción de “medios ilegales”

La Ley 1150 de 2007 introdujo una de las reformas más significativas al Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993), con el propósito de fortalecer los principios de eficiencia, transparencia y moralidad en la contratación pública. Entre sus múltiples innovaciones, el artículo 9º se convirtió en un punto de inflexión al consolidar la regla de irrevocabilidad del acto de adjudicación, pero simultáneamente al reconocer dos causales taxativas que habilitan a la administración para apartarse de este principio:

- La configuración de una inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente entre el momento de la adjudicación y la firma del contrato.
- La demostración de que el acto fue obtenido por “medios ilegales”.

En ambos casos, la ley autorizó la aplicación de la regla de adjudicación al segundo oferente prevista en el inciso final del numeral 12 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, siempre que ello resultara conveniente para la satisfacción del interés público.

Este diseño normativo significó una auténtica positivización de la excepción contenida en el artículo 73 del antiguo Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), que ya contemplaba los “medios ilegales” como fundamento excepcional para la revocatoria directa. Sin embargo, al trasladarse al campo específico de la contratación estatal, la norma adquirió una relevancia reforzada, pues impacta un acto particularmente sensible: la adjudicación, entendido como el núcleo del proceso de selección y como el acto que define derechos adquiridos a favor de un contratista (Santofimio, 2017).

La consagración expresa de la causal de “medios ilegales” en el estatuto contractual cumple varias funciones:

- Clarificación normativa: se ofrece un marco específico para la revocatoria del acto de adjudicación, evitando dudas sobre la aplicabilidad de la regla general del CCA a los procesos contractuales.
- Protección de la integridad del sistema de contratación: se busca impedir que la adjudicación, como acto que confiere derechos y deberes, se consolide cuando ha sido

obtenida mediante fraude, colusión, falsedad documental, soborno u otras conductas ilícitas.

- Salvaguarda de la seguridad jurídica: la norma exige que la demostración de los medios ilegales esté sustentada en prueba robusta y motivación estricta de la decisión, como condición indispensable para evitar arbitrariedades por parte de las entidades públicas.

La jurisprudencia ha sido enfática en resaltar que la revocatoria con base en esta causal exige un estándar elevado de justificación. En la Sentencia SU-050 de 2017, la Corte Constitucional sostuvo que la excepción a la irrevocabilidad debe aplicarse bajo un marco garantista del debido proceso, de manera que la Administración no pueda simplemente invocar sospechas o presunciones ligeras, sino que deba demostrar de forma objetiva y documentada la existencia de medios ilegales en la adjudicación. En un sentido similar, el Consejo de Estado ha reiterado que la potestad de revocatoria no es discrecional, sino reglada, y por tanto su ejercicio debe estar circunscrito a los supuestos expresamente previstos por la ley (Consejo de Estado, Sentencia de 15 de marzo de 2018).

De este modo, la reforma de 2007 introdujo un equilibrio normativo delicado: de un lado, reafirmó la intangibilidad del acto de adjudicación como garantía de seguridad jurídica y confianza legítima; y de otro, reconoció la necesidad de establecer válvulas de escape frente a situaciones de fraude o corrupción, que, de no corregirse, comprometerían los principios de legalidad, transparencia y moralidad administrativa.

Teniendo presente lo anterior, el artículo 9º de la Ley 1150 de 2007 representa un punto de encuentro entre la tradición del CCA y la especialidad del régimen contractual: si

bien reafirma la irrevocabilidad como regla, establece de forma expresa y cerrada las excepciones bajo criterios normativos y probatorios estrictos. Esta tensión entre estabilidad y moralidad constituye precisamente el núcleo problemático que motiva la presente investigación.

2.4. La sistematización procedimental del CPACA (Ley 1437 de 2011): causales, oportunidad y actos particulares.

La expedición de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA) representó un avance sustantivo en la regulación de la revocatoria directa de los actos administrativos, al modernizar la estructura normativa y precisar las garantías de los administrados. Este código, que sustituyó al Decreto 01 de 1984 (CCA), incorporó un marco integral para el ejercicio de la potestad revocatoria en los artículos 93 a 97, delimitando de forma más estricta sus causales, competencias, procedimientos y efectos.

El artículo 93 estableció de manera clara las causales generales de revocatoria de los actos administrativos, a saber:

- Cuando se opongan de manera manifiesta a la Constitución o a la ley.
- Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
- Cuando causen un agravio injustificado a una persona.

Asimismo, la norma reguló la competencia (la misma autoridad que expidió el acto o su inmediato superior) y consagró la posibilidad de adelantar la revocatoria de oficio o a

solicitud de parte, en línea con el principio de autotutela de la Administración (Ley 1437, 2011).

Por su parte, el artículo 95 precisó una innovación relevante: la revocatoria puede adelantarse incluso cuando ya se haya acudido a la jurisdicción contencioso-administrativa, siempre que no se haya notificado el auto admisorio de la demanda. Además, fijó un término perentorio de dos meses para que la Administración decida sobre las solicitudes de revocatoria, evitando dilaciones injustificadas y reforzando el principio de eficacia administrativa (Consejo de Estado, Sentencia 12 d marzo de 2015).

El artículo 96 reguló los efectos de la revocatoria, estableciendo que su procedencia no revive los términos para interponer medios de control ni genera efectos de silencio administrativo, cerrando así la puerta a usos estratégicos o dilatorios de esta figura.

Con todo, el eje central del sistema se encuentra en el artículo 97, que reiteró la protección reforzada de los actos administrativos de carácter particular y favorable: estos no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito de su titular. Sin embargo, en concordancia con la tradición del CCA y con la excepción ya incorporada en la Ley 1150 de 2007, se previó una excepción especial para los casos de ilicitud. En efecto, cuando la Administración considere que un acto administrativo ha sido obtenido mediante “medios ilegales o fraudulentos”, no puede proceder por sí misma a su revocatoria, sino que debe acudir directamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sin necesidad de agotar conciliación prejudicial, y solicitar al juez la suspensión provisional del acto mientras se resuelve de fondo (Ley 1150, 2011. Art 97).

Este diseño normativo refuerza el papel del juez como garante del equilibrio entre el interés público y los derechos del beneficiario del acto. Por un lado, reconoce que la Administración no puede perpetuar actos viciados de fraude o corrupción; pero, por otro, evita que la propia entidad, de manera unilateral, desconozca situaciones jurídicas consolidadas sin control externo, lo cual pondría en riesgo la seguridad jurídica y el debido proceso. En palabras de la Corte Constitucional, la revocatoria por medios ilegales constituye una excepción tasada que exige prueba suficiente y actuación respetuosa de las garantías del administrado (Corte Constitucional, SU-050 de 2017).

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha insistido en que la intervención judicial prevista en el artículo 97 tiene un doble objetivo: (i) asegurar que la calificación de la ilicitud se realice en un proceso contradictorio con control jurisdiccional, y (ii) preservar la confianza legítima de los particulares al impedir que la Administración actúe como juez y parte al declarar unilateralmente la ilegalidad del acto (Consejo de Estado, 2018, Sentencia del 15 de marzo de 2018). En este sentido, el CPACA logró sistematizar la tensión histórica entre la intangibilidad de los actos favorables y la necesidad de excluir del ordenamiento aquellos que han sido obtenidos de manera fraudulenta.

En síntesis el CPACA de 2011 consolidó una visión equilibrada de la revocatoria directa: reafirmó las causales generales y los límites de competencia; estableció un procedimiento ágil y garantista; y, crucialmente, fortaleció la protección de los actos particulares, limitando la potestad de autotutela en casos de fraude o “medios ilegales” a través de un control judicial inmediato. Esta regulación, por tanto, constituye un punto de articulación esencial entre la tradición del CCA, las innovaciones de la Ley 1150 de 2007 y la necesidad de consolidar un régimen de contratación pública transparente y seguro.

2.5. Regla de especialidad y armonización: Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y CPACA de 2011

En materia de contratación estatal opera el principio de especialidad normativa, conforme al cual las disposiciones del Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) prevalecen frente a las normas generales cuando se trata de regular actos y procedimientos propios de esta materia. En este sentido, el acto de adjudicación constituye una categoría jurídica especial, regulada de manera expresa por el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y, posteriormente, por el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007.

La regla general fijada por estas normas es clara: el acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario. Sin embargo, la Ley 1150 de 2007 introdujo dos excepciones taxativas al principio de intangibilidad: (i) la existencia de una inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente entre la adjudicación y la firma del contrato, y (ii) la demostración de que el acto fue obtenido por “medios ilegales” (República de Colombia, 2007). Estas excepciones no son meras cláusulas de discrecionalidad administrativa: constituyen causales regladas cuyo ejercicio requiere de estrictos estándares probatorios y motivacionales.

No obstante, la armonización normativa exige que el operador jurídico integre esta regla de especialidad con el procedimiento general establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). En efecto, el artículo 97 del CPACA previó que los actos administrativos de carácter particular y favorable como lo es la adjudicación no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito de su titular, salvo en casos de fraude o medios ilegales, hipótesis en la cual la Administración

debe demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sin conciliación previa, y solicitar su suspensión provisional (Ley 1453, 2011).

Esto significa que, en la práctica, el régimen especial de la contratación (Ley 1150) debe armonizarse con el procedimiento general del CPACA, de manera que la entidad pública, al invocar la causal de medios ilegales, no puede revocar unilateralmente la adjudicación: debe acudir al juez contencioso, garantizando así un espacio de contradicción procesal y respeto por el debido proceso. Esta dualidad especialidad sustantiva y generalidad procedimental ha sido reconocida por la jurisprudencia como una forma de preservar simultáneamente la moralidad administrativa y la seguridad jurídica (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 12 de marzo de 2015).

La Corte Constitucional también ha recogido esta necesidad de armonización. En la Sentencia SU-050 de 2017, la Corte reiteró que la regla general en materia de actos administrativos favorables es la intangibilidad sin consentimiento, y que las excepciones, como la de “medios ilegales”, deben aplicarse con un estándar probatorio elevado y a través del cauce procedimental del CPACA, en aras de garantizar el derecho de defensa del beneficiario. Así, la Corte enfatizó que la administración no puede erigirse en “juez y parte” frente a actos que ya han consolidado derechos, sino que debe someter la controversia a control judicial (Corte Constitucional, SU-050 de 2017).

Esta armonización se ha puesto de manifiesto en la práctica contenciosa. Por ejemplo, en el caso “Sara Jassir Celfite vs. ICBF”, el Consejo de Estado cuestionó la revocatoria de un acto de adjudicación sin el consentimiento de la beneficiaria y sin prueba suficiente de la existencia de medios ilegales. En dicha sentencia, la Corporación resaltó que

la administración no puede revocar un acto favorable bajo la mera disconformidad con una decisión anterior, pues ello vulnera la confianza legítima del particular y desborda los límites de la potestad revocatoria. El Consejo precisó que, si se alega la existencia de ilicitud, esta debe demostrarse plenamente y discutirse dentro de un proceso judicial que garantice la contradicción (Consejo de Estado, sentencia 2 de julio de 2021).

En suma, la regla de especialidad implica que la adjudicación se rige por las normas específicas de la contratación (Ley 80 y Ley 1150), que establecen la irrevocabilidad con dos excepciones, entre ellas los “medios ilegales”. Sin embargo, la aplicación práctica de esta causal exige acudir al procedimiento garantista del CPACA (art. 97), lo que asegura que la nulidad del acto sea discutida en sede judicial y que se preserve la seguridad jurídica de los adjudicatarios. Así, la especialidad sustantiva convive con la generalidad procedimental, y ambas deben armonizarse en pro de un sistema contractual equilibrado entre integridad y estabilidad.

2.6. Reglas procedimentales específicas cuando se alegan “medios ilegales” en la adjudicación

La inclusión expresa de la causal de “medios ilegales” en el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, y su armonización con el artículo 97 del CPACA (2011), supone no solo un supuesto material de invalidez, sino también un procedimiento reforzado para proteger simultáneamente el interés público y la seguridad jurídica de los adjudicatarios. El marco normativo y jurisprudencial evidencia que esta causal no puede aplicarse de manera ligera, pues afecta situaciones jurídicas particulares y consolidadas.

(a) Carga y estándar probatorio

La carga de la prueba recae sobre la administración. Corresponde a la entidad contratante demostrar que el acto de adjudicación fue “obtenido” mediante medios ilegales, lo cual supone acreditar un nexo causal entre la conducta ilícita y la expedición del acto. En este sentido, no basta alegar simples irregularidades procedimentales o deficiencias administrativas, pues estas pueden dar lugar a nulidades, pero no configuran necesariamente “medios ilegales” (Corte Constitucional, Sentencia T-336 de 1997).

El estándar probatorio ha sido elevado por la jurisprudencia. El Consejo de Estado, en sentencia de Sala Plena (IJ-029 de 2002), señaló que la revocatoria directa por medios ilegales requería evidencia “ostensible” o “evidente”, de manera que se excluye la mera sospecha. Posteriormente, con el CPACA, se reafirmó esta exigencia al trasladar la definición de ilicitud al control judicial, donde la administración debe acreditar con prueba idónea y suficiente (documental, pericial, forense de datos licitatorios, investigaciones paralelas de entes de control) que la adjudicación fue obtenida con fraude o corrupción (Consejo de Estado, Sentencia 16 de julio de 2002).

La Corte Constitucional en la Sentencia SU-050 de 2017 destacó que, en casos de revocatoria por medios ilegales, la motivación debe ser reforzada, pues el acto afecta derechos adquiridos y confianza legítima. Por tanto, el estándar de prueba no puede reducirse a conjeturas, sino que debe alcanzar un nivel de certeza suficiente para justificar la excepcionalidad de la medida.

(b) Debido proceso y contradicción

El respeto al debido proceso es indispensable en cualquier actuación que busque dejar sin efecto un acto de adjudicación. Antes de adoptar una decisión administrativa que

impacte los derechos del adjudicatario, la entidad debe garantizar su audiencia y derecho de defensa, incluso en la etapa precontractual.

El artículo 97 del CPACA fortalece esta garantía al exigir que, en caso de alegarse “medios ilegales”, la administración demande el acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de conciliación previa, y solicite su suspensión provisional. Esto permite proteger el interés público evitando la ejecución de actos presuntamente ilícitos, pero en un marco contradictorio, donde el adjudicatario pueda controvertir las pruebas y argumentos de la administración (CPACA, 2011. Art 97).

De esta forma, se equilibra la protección de la moralidad administrativa y el patrimonio público con la garantía de que el contratista no sea privado arbitrariamente de una adjudicación ya consolidada.

(c) Oportunidad y coordinación con la contratación

La oportunidad procesal es otro elemento clave. Cuando los “medios ilegales” se acreditan entre la adjudicación y la firma del contrato, el artículo 9 de la Ley 1150 faculta a la entidad a dejar sin efecto la adjudicación e, incluso, aplicar la regla del inciso final del numeral 12 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, que autoriza adjudicar al segundo proponente calificado si resulta “conveniente” (Ley 80, 1993. Art 30)

Este poder no es discrecional absoluto: debe ejercerse con motivación estricta, criterios de razonabilidad y transparencia. La jurisprudencia ha advertido que la revocatoria por ilicitud no puede convertirse en un instrumento estratégico para favorecer a un oferente,

ni en un mecanismo de corrección de errores administrativos (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 26 de abril de 2018).

En este sentido, la oportunidad se conecta con la celeridad del procedimiento administrativo, pues dilaciones indebidas pueden erosionar la igualdad entre oferentes y afectar la confianza legítima en el sistema contractual.

(d) Relación con otros regímenes sancionatorios

Los “medios ilegales” en la adjudicación suelen estar vinculados a conductas que trascienden la esfera administrativa y se proyectan en los ámbitos penal, disciplinario, fiscal y de competencia económica. Entre las figuras más recurrentes se encuentran el cohecho, el peculado, la falsedad en documento público, la colusión en licitaciones y los acuerdos restrictivos de la competencia.

En consecuencia, la activación de la causal de revocatoria por medios ilegales debe coordinarse con:

- La Procuraduría General de la Nación, cuando los hechos impliquen faltas disciplinarias de servidores públicos.
- La Contraloría General de la República, cuando los actos puedan comprometer recursos públicos y generar responsabilidad fiscal.
- La Fiscalía General de la Nación, para la investigación penal de las conductas ilícitas subyacentes.
- La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), cuando existan indicios de acuerdos colusorios entre oferentes.

De esta manera, la revocatoria directa por “medios ilegales” se articula con un sistema integral de control que busca sancionar no solo la invalidez del acto administrativo, sino también las conductas individuales y colectivas que afectan la transparencia contractual (Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2008).

La regulación de los “medios ilegales” como causal de revocatoria directa del acto de adjudicación implica un régimen procedimental reforzado: (i) una carga probatoria estricta sobre la administración; (ii) el respeto del debido proceso y contradicción en sede judicial; (iii) la observancia de la oportunidad y motivación razonada en la decisión; y (iv) la coordinación con los regímenes sancionatorios conexos. Solo bajo estos parámetros la causal puede cumplir su función de salvaguardar la moralidad y transparencia de la contratación pública sin erosionar la seguridad jurídica de los adjudicatarios.

2.7. Síntesis evaluativa: tensiones y criterios operativos

El estudio de la evolución normativa y jurisprudencial sobre la revocatoria del acto de adjudicación permite advertir una serie de tensiones estructurales que atraviesan todo el régimen colombiano de contratación pública. La primera tensión surge entre la intangibilidad del acto de adjudicación, concebida como garantía de seguridad jurídica y confianza legítima, y la necesidad de habilitar excepciones para combatir fenómenos de fraude y corrupción. La segunda tensión se presenta entre la especialidad del régimen contractual (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) y la generalidad procedimental del CPACA (Ley 1437 de 2011), que obliga a armonizar los mandatos de protección con las reglas de debido proceso. Una tercera tensión aparece en el ámbito probatorio: mientras el legislador introdujo la causal de “medios ilegales”, no precisó con exactitud su contenido, lo que ha generado márgenes de

interpretación amplios que pueden afectar tanto la eficacia de la lucha anticorrupción como la estabilidad de las adjudicaciones.

De estas tensiones se derivan criterios operativos que deben guiar la aplicación de la causal de “medios ilegales” en el derecho colombiano. En primer lugar, se exige una carga probatoria reforzada en cabeza de la administración, que debe demostrar no solo la existencia de conductas ilícitas, sino el nexo causal entre estas y la obtención del acto de adjudicación. Este criterio evita que irregularidades meramente formales sean confundidas con ilicitudes sustanciales, y asegura que la excepción no se convierta en un mecanismo discrecional que vacíe de contenido la regla de intangibilidad (Corte Constitucional, 2017).

En segundo lugar, se impone un debido proceso garantista, que opera tanto en sede administrativa como judicial. El CPACA, al canalizar la causal de medios ilegales hacia la jurisdicción contenciosa (art. 97), asegura que la revocatoria no se convierta en un acto unilateral de la administración, sino en una decisión sometida a control judicial inmediato. Este diseño fortalece la legitimidad de la decisión y otorga al adjudicatario la posibilidad de ejercer plenamente su derecho de defensa.

En tercer lugar, se requiere una motivación estricta y transparente de las decisiones que invoquen esta causal. La administración debe justificar de manera clara por qué los hechos y pruebas recaudadas configuran medios ilegales y cómo estos incidieron directamente en la adjudicación. Esta motivación reforzada no solo protege al adjudicatario, sino que además constituye un mecanismo de rendición de cuentas frente a la sociedad y a los organismos de control, en coherencia con la política pública anticorrupción consolidada en la Ley 1474 de 2011.

En suma, la síntesis evaluativa del marco normativo muestra que la excepción de medios ilegales es una herramienta valiosa, pero también riesgosa. Su potencial reside en fortalecer la integridad del sistema de contratación estatal; su riesgo, en desnaturalizar la regla de intangibilidad y abrir espacios para decisiones arbitrarias. La clave radica en aplicar criterios operativos claros: (i) prueba robusta, (ii) respeto al debido proceso y (iii) motivación estricta. Solo así puede garantizarse un equilibrio entre la transparencia en la contratación y la protección de la seguridad jurídica de los adjudicatarios.

A manera de cierre del marco normativo, la siguiente tabla sintetiza los hitos principales de esta evolución normativa.

Tabla 1.

Evolución normativa sobre la revocatoria por medios ilegales

Año	Norma	Disposición clave	Aporte a la causal de “medios ilegales”
1984	Decreto 01 de 1984 (CCA) , art. 73	Prohibió revocar actos particulares sin consentimiento, salvo cuando fueron obtenidos por “medios ilegales” o por silencio administrativo positivo con causal del art. 69.	Primer reconocimiento expreso de los “medios ilegales” como excepción a la irrevocabilidad, aunque sin definición clara de su alcance.
1993	Ley 80 de 1993 (Estatuto de Contratación) , art. 30 num. 11	Estableció que el acto de adjudicación es irrevocable y obligatorio para la entidad y el adjudicatario.	Consolidó la regla de intangibilidad de la adjudicación como garantía de seguridad jurídica y confianza legítima.
2007	Ley 1150 de 2007 , art. 9	Reiteró la regla de irrevocabilidad, pero introdujo dos excepciones: (i) inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente; (ii) adjudicación obtenida por “medios ilegales”.	Positivizó la excepción del CCA en el régimen contractual, reforzando el deber de moralidad y transparencia en la contratación pública.
2011	Ley 1437 de 2011 (CPACA) , arts. 93-97	Reguló integralmente la revocatoria. En su art. 97 reiteró que actos particulares favorables solo pueden revocarse por medios ilegales a través	Sistem atizó la figura, trasladando al juez contencioso la competencia de valorar la existencia de medios ilegales, garantizando contradicción y debido proceso.

		de control judicial, sin consentimiento.	
2011	Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción)	Previó medidas de coordinación con órganos de control y sanciones frente a conductas corruptas en contratación.	Fortaleció el marco preventivo y sancionatorio, vinculando la revocatoria por medios ilegales con la lucha contra la corrupción.

Nota. Evolución normativa de revocatoria por medios ilegales, análisis jurídico con disposiciones clave desde 2001 a 2011. Fuente: elaboración propia.

CAPITULO 3. MARCO JURISPRUDENCIAL

3.1. Evolución jurisprudencial de los “medios ilegales” en la revocatoria de los actos administrativos de adjudicación.

En el marco de la evolución jurisprudencial colombiana, la delimitación de la causal de “medios ilegales” en la revocatoria de los actos administrativos de adjudicación ha sido objeto de un desarrollo progresivo por parte del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional. A través de distintos fallos, estas corporaciones han precisado los alcances de la excepción a la regla de intangibilidad, el estándar probatorio exigido y las garantías procesales que deben observarse para evitar arbitrariedades. La siguiente tabla recoge las providencias más relevantes en esta materia, organizadas cronológicamente, con el fin de mostrar cómo la jurisprudencia ha transitado desde las primeras aproximaciones en 2002, pasando por los ajustes derivados de la Ley 1150 de 2007, hasta las decisiones de unificación y reiteración en años recientes. Esta síntesis permite evidenciar los criterios objetivos y subjetivos consolidados en torno al concepto de “medios ilegales” y su aplicación práctica en los procesos de contratación estatal.

Tabla 2.

Jurisprudencia clave del Consejo de Estado y Corte Constitucional

Año	Tribunal / Providencia	Referencia exacta	Aproximación jurisprudencial
2002	Consejo de Estado — Sala Plena	Exp. 23001-23-31-000-1997-8732-02 (IJ-029) , 16 jul. 2002. Ponente: Ana M. Olaya Forero.	Primera aproximación jurisprudencial moderna: admite la revocatoria por “medios ilegales” pero eleva el umbral probatorio : el medio debe ser evidente y eficaz para producir el acto (no bastan meras sospechas). Es base para la exigencia de prueba reforzada.
2011	Consejo de Estado — Auto / Providencia administrativa	Auto 18032 de 2011 (comentarios y doctrina sobre adjudicación y revocatoria).	Desarrollo jurisprudencial inmediato tras la Ley 1150: puntualiza la interpretación del artículo 9 Ley 1150 y la necesidad de motivación y prueba cuando la entidad pretende revocar una adjudicación por medios ilegales antes de la firma del contrato. Útil para criterios procedimentales.
2013–2015	Tribunal Consejo de Estado (expediente relacionado)	Caso: Sara Jassir Celfite vs. ICBF — Rad. 25000-23-36-000-2013-01361-01 (procesos 2013–2015).	Ejemplo aplicado: el ICBF revocó adjudicación; la Sala exigió prueba de que la revocatoria se ajustara a las excepciones (medios ilegales). El caso muestra la distinción entre error jurídico/interpretativo y medio ilegal (no todo error configura medio ilegal).
2014	Consejo de Estado — Sentencia (adjudicación / nulidad)	Sentencia (exp. 27507) , 20 feb. 2014 — providencia sobre acto de adjudicación y efectos de la revocatoria.	Aplicación práctica del régimen: el fallo detalla cuándo procede la nulidad/revocatoria de adjudicaciones y cómo se prueba inhabilidad/medio ilegal; útil como precedente intermedio entre 2002 y la consolidación posterior.
2017	Corte Constitucional — Sentencia SU-050/2017	SU-050 de 2017 (Unificación — revocatoria sin consentimiento). Ponente: L. E. Vargas Silva.	Aporta el marco garantista : recuerda que la revocatoria por medios ilegales es una excepción tasada a la intangibilidad del acto; exige motivación reforzada, respeto al debido proceso y control judicial cuando proceda. Es la directriz constitucional central.
2017	Consejo de Estado — Sentencia de	Sentencia 44333 de 2017 (aplicación práctica de SU-050 en casos de revocatoria).	Ajusta la praxis administrativa/jurisdiccional a la pauta constitucional: confirma la necesidad de prueba clara y del

	ajuste posterior		cauce procesal adecuado cuando se alega medio ilegal (uso de suspensión provisional, remisión a juez).
2018	Consejo de Estado Sentencia Unificación 00580 de 2018	Sent. 00580 de 2018 (unificación jurisprudencial; efectos en nombramientos y revocatoria).	Reiteración y precisión del estándar probatorio y de la necesidad de tramitar la controversia con garantías; señala límites al ejercicio unilateral de la revocatoria administrativa y confirma criterios de suficiencia probatoria.

Nota. Comparativa jurisprudencial de las Altas Cortes sobre medios ilegales.

Elaboración propia.

La tabla presentada evidencia con claridad el recorrido que ha seguido la jurisprudencia colombiana para delimitar la causal de “medios ilegales” en la revocatoria de actos administrativos de adjudicación. Este desarrollo no ha sido lineal, sino que responde a tensiones entre la necesidad de preservar la seguridad jurídica de los adjudicatarios y la obligación estatal de proteger la moralidad administrativa y el interés público. El Consejo de Estado y la Corte Constitucional han desempeñado un papel decisivo en la construcción de un marco interpretativo que, aunque todavía presenta vacíos, permite identificar criterios consolidados sobre la naturaleza, alcance y efectos de esta causal.

En un primer momento, la Sentencia IJ-029 de 2002 de la Sala Plena del Consejo de Estado representó un hito fundamental, al señalar que la revocatoria por medios ilegales solo procede cuando la ilicitud es “evidente” y está sustentada en prueba clara y suficiente. En palabras de la corporación, “la mera sospecha no puede servir de base para desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo”, lo cual impuso un estándar probatorio reforzado (Consejo de Estado, 2002). Este pronunciamiento marcó la pauta inicial,

estableciendo que el fraude debía ser probado de manera fehaciente y que la carga recaía en la administración.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 1150 de 2007, la jurisprudencia se enfrentó al reto de articular la regla de irrevocabilidad con las nuevas excepciones introducidas: la existencia de inhabilidades sobrevinientes y la obtención del acto por medios ilegales. En este contexto, providencias del Consejo de Estado como el Auto 18032 de 2011 y la Sentencia de 20 de febrero de 2014 (Exp. 27507) precisaron que la administración debía motivar de manera reforzada la revocatoria y demostrar el nexo causal entre la conducta ilícita y la adjudicación. La Corte sostuvo que las irregularidades meramente procedimentales o los errores de interpretación no constituyen medios ilegales, sino que se requiere un comportamiento doloso, como la falsificación documental o el ocultamiento de inhabilidades (Consejo de Estado, 2011- 2014).

Este enfoque se vio reforzado en casos paradigmáticos como Sara Jassir Celfite vs. ICBF (2013-2015), donde el Consejo de Estado concluyó que la entidad no probó la existencia de un fraude, sino un error de interpretación normativa. En consecuencia, la revocatoria fue declarada ilegal por carecer de sustento probatorio. El fallo ilustra la distinción fundamental entre una irregularidad jurídica y un verdadero “medio ilegal”, dejando claro que solo el segundo permite apartarse de la regla de intangibilidad (Consejo de Estado, 2015).

La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-050 de 2017, consolidó este proceso al establecer que la revocatoria por medios ilegales constituye una excepción tasada a la regla de irrevocabilidad y que su aplicación exige un enfoque garantista. La Corte subrayó que la

administración no puede convertirse en “juez y parte” frente a actos que confieren derechos adquiridos, por lo cual, en estos casos, debe acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, solicitando incluso la suspensión provisional del acto mientras se discute de fondo (Corte Constitucional, 2017). Este pronunciamiento reforzó la protección del debido proceso y la confianza legítima de los adjudicatarios, al tiempo que habilitó la revocatoria frente a conductas fraudulentas graves.

Las decisiones del Consejo de Estado posteriores a 2017, como la Sentencia 44333 de 2017 y la Sentencia de Unificación 00580 de 2018, reiteraron y precisaron los criterios probatorios exigidos. Estas providencias confirmaron que la revocatoria no procede ante simples indicios o investigaciones en curso, sino únicamente cuando existen pruebas sólidas del fraude y de su eficacia causal en la adjudicación (Consejo de Estado, 2017). De esta manera, la jurisprudencia ha avanzado hacia la consolidación de un estándar uniforme: el medio ilegal debe estar configurado por una conducta dolosa, demostrada con pruebas fehacientes, y debe haber incidido directamente en la expedición del acto.

En conclusión, la evolución jurisprudencial reseñada refleja un tránsito desde una aproximación inicial (2002) centrada en la exigencia de prueba evidente, hacia una etapa de consolidación normativa y procedimental (2007-2014), y finalmente hacia un marco garantista y probatorio reforzado (2017 en adelante). Esta trayectoria aporta elementos esenciales para el análisis de la causal en estudio, pues confirma que el derecho administrativo colombiano no tolera actos de adjudicación viciados por fraude, pero al mismo tiempo exige que su corrección se haga bajo parámetros estrictos de prueba, motivación y respeto al debido proceso. La coherencia de estos criterios constituye una base indispensable

para delimitar conceptualmente los medios ilegales y proponer estándares probatorios claros en aras de la seguridad jurídica y la transparencia en la contratación estatal.

3.2. Análisis Crítico De La Jurisprudencia Actual

El análisis precedente ha permitido identificar la evolución jurisprudencial del concepto de "medios ilegales" como causal de revocatoria de actos administrativos de adjudicación. Sin embargo, un examen riguroso de la jurisprudencia revela que, si bien el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han avanzado significativamente en la delimitación de esta figura, persisten vacíos interpretativos, inconsistencias argumentativas y áreas grises que comprometen la seguridad jurídica y la aplicación uniforme del derecho. Este apartado desarrolla un análisis crítico que trasciende lo meramente descriptivo para identificar fortalezas, debilidades estructurales y desafíos pendientes en la construcción jurisprudencial del concepto.

3.2.1. Fortalezas del desarrollo jurisprudencial

La jurisprudencia colombiana ha realizado aportes sustanciales que merecen reconocimiento desde una perspectiva de desarrollo progresivo del derecho administrativo:

En primer lugar, ha logrado suplir la indefinición normativa mediante la construcción pretoriana de criterios interpretativos. El artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 introduce la excepción de "medios ilegales" sin definir su alcance, lo que en otros sistemas jurídicos habría generado parálisis aplicativa o discrecionalidad excesiva. La jurisprudencia, especialmente del Consejo de Estado, ha asumido una función integradora al establecer que los medios ilegales deben entenderse como "conductas dolosas y fraudulentas que vician el

consentimiento administrativo" (Consejo de Estado, Sentencia 20 de febrero, 2014), dotando así de contenido material a una expresión originalmente vacía.

En segundo lugar, la jurisprudencia ha protegido eficazmente el interés público sin desconocer totalmente el principio de confianza legítima. El Consejo de Estado (2018) ha desarrollado una doctrina de ponderación que reconoce la tensión constitucional entre la moralidad administrativa (artículo 209 de la Constitución Política) y la seguridad jurídica (artículo 83 de la Constitución Política), estableciendo que cuando media dolo o fraude del adjudicatario, la confianza legítima no merece tutela jurídica porque está viciada en su origen (Consejo de Estado, Sentencia 26 de abril, 2018). Esta línea argumentativa es coherente con la teoría general de los actos administrativos y con los principios de la función administrativa.

En tercer lugar, ha establecido estándares probatorios relativamente exigentes que previenen revocatorias arbitrarias. La exigencia reiterada de "prueba clara y contundente" (Consejo de Estado, Sección Tercera, Rad. 54154, 2021) constituye un límite garantista que protege tanto al adjudicatario como a terceros de buena fe que podrían verse afectados por una revocatoria infundada. Este estándar, aunque susceptible de críticas por su indefinición operativa como se verá adelante, al menos establece que no basta la mera sospecha o indicios aislados para configurar medios ilegales.

En cuarto lugar, la jurisprudencia ha demostrado capacidad de adaptación a nuevas modalidades de fraude contractual. Los casos analizados muestran que los tribunales han reconocido diversos tipos de medios ilegales falsedad documental, colusión entre oferentes, uso indebido de información privilegiada, connivencia con funcionarios públicos sin

restringir artificialmente el concepto. Esta apertura tipológica es necesaria dada la creatividad que caracteriza las prácticas corruptas en la contratación estatal.

Finalmente, ha contribuido a la construcción de una cultura de transparencia en la contratación pública. Las sentencias que confirman revocatorias por medios ilegales tienen un efecto pedagógico y disuasorio que trasciende el caso concreto, enviando señales claras a potenciales infractores sobre las consecuencias de emplear prácticas fraudulentas. Este impacto sistémico, aunque difícil de cuantificar, resulta relevante en el contexto de los esfuerzos institucionales por reducir la corrupción en las compras públicas.

3.2.2. Debilidades estructurales y vacíos interpretativos persistentes

No obstante los logros mencionados, el análisis crítico revela cinco debilidades estructurales que comprometen la coherencia, predictibilidad y eficacia del régimen jurisprudencial actual:

A. Ausencia de criterios uniformes sobre el elemento subjetivo del dolo

La jurisprudencia exige reiteradamente que los medios ilegales impliquen "dolo" o "intención fraudulenta", distinguiéndolos de meras irregularidades formales. Sin embargo, no existe una teoría unificada sobre el alcance del elemento subjetivo requerido, lo que genera aplicación casuística e inconsistente.

Específicamente, permanecen sin respuesta uniforme las siguientes cuestiones:

Primera, ¿se requiere dolo directo (voluntad específica de defraudar) o basta dolo eventual (conocimiento del riesgo de ilicitud y aceptación del resultado)? Algunas sentencias parecen exigir intencionalidad directa, como cuando afirman que el adjudicatario "deliberadamente" falsificó documentos (Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 27507, 2014). Otras, en cambio, parecen conformarse con que el adjudicatario "debió conocer" la ilicitud de ciertas prácticas, lo que se acerca más a una culpa consciente o dolo eventual. Esta ambigüedad conceptual no es trivial, pues determina el umbral de responsabilidad exigible.

Segunda, ¿debe el dolo ser necesariamente del adjudicatario, o puede configurarse el medio ilegal cuando terceros (asesores, consultores, proveedores de documentos) actúan dolosamente sin conocimiento del adjudicatario? La jurisprudencia no distingue expresamente estos escenarios. En el caso Retromaquinas (analizado en el Capítulo 5), se acreditó falsedad documental, pero la sentencia no indagó si el oferente falsificó directamente o si confió de buena fe en certificados expedidos por terceros posteriormente detectados como apócrifos. Si un oferente contrata un consultor que presenta experiencia falsa sin conocimiento del oferente, ¿hay medio ilegal atribuible al adjudicatario? La ausencia de respuesta jurisprudencial clara a esta pregunta genera inseguridad para los participantes en procesos de selección.

Tercera, ¿cómo se relaciona el elemento subjetivo con la presunción constitucional de buena fe del artículo 83 de la Constitución Política? Si la buena fe se presume, debería exigirse prueba contundente del dolo, no siendo suficiente su deducción indirecta de la mera existencia del hecho material (falsedad, colusión). Sin embargo, en algunos casos la jurisprudencia parece invertir la carga probatoria, exigiendo al adjudicatario demostrar que actuó de buena fe, cuando debería ser la entidad quien pruebe el dolo.

Esta indefinición sobre el elemento subjetivo no es un problema teórico menor. En la práctica, puede llevar a que dos casos con hechos similares tengan resultados opuestos dependiendo de la interpretación que el magistrado ponente tenga sobre el dolo requerido. La seguridad jurídica exige que el Consejo de Estado unifique criterio mediante sentencia de Sala Plena o, en su defecto, que el legislador precise normativamente el elemento subjetivo de los medios ilegales.

B. Imprecisión operativa sobre el nexo causal exigible

La segunda debilidad estructural radica en la falta de operacionalización del requisito de nexo causal. La jurisprudencia afirma consistentemente que el medio ilegal debe haber sido "determinante" para la obtención de la adjudicación (Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 18595, 2011), pero no define con precisión qué significa "determinante", generando incertidumbre aplicativa.

El problema puede ilustrarse mediante un caso hipotético basado en situaciones reales: supóngase que el Oferente A obtiene 95 puntos y resulta adjudicatario, mientras que el Oferente B obtiene 85 puntos. Posteriormente se descubre que A presentó un certificado de experiencia falsificado que le otorgó 3 puntos adicionales en ese factor. Si se descuentan esos 3 puntos, A tendría 92 puntos y aún superaría a B. La pregunta crítica es: ¿existe nexo causal entre la falsedad y la adjudicación?

Bajo una interpretación restrictiva del nexo causal, podría argumentarse que NO existe nexo relevante, porque A habría resultado adjudicatario incluso sin el medio ilegal (test de resultado contrafáctico). Bajo una interpretación amplia, en cambio, podría sostenerse que SÍ existe nexo causal, porque el medio ilegal afectó materialmente un factor

de evaluación, viciando la integridad del proceso de selección independientemente de si cambió o no el resultado final (test de afectación procedimental).

La jurisprudencia del Consejo de Estado no ha resuelto explícitamente esta tensión. Algunas sentencias parecen aplicar el test restrictivo, exigiendo demostrar que, de no mediar el medio ilegal, otro oferente habría resultado adjudicatario. Otras sentencias parecen conformarse con acreditar que el medio ilegal afectó sustancialmente algún aspecto de la evaluación. Esta inconsistencia genera dos problemas prácticos:

Primero, dificulta la labor de las entidades públicas al momento de decidir si procede iniciar un trámite de revocatoria. La entidad debe evaluar no solo si existió el medio ilegal, sino si este fue "determinante", pero sin saber qué estándar de determinación aplicará el juez de lo contencioso administrativo en caso de controversia.

Segundo, puede conducir a situaciones paradójicas donde un medio ilegal grave (por ejemplo, soborno de funcionarios) no genere revocatoria simplemente porque el oferente corrupto tenía de todas formas la mejor oferta técnica. Esto podría interpretarse como un mensaje de impunidad: "si vas a cometer fraude, asegúrate de que tu oferta sea tan buena que el fraude sea innecesario", lo cual resulta inaceptable desde la perspectiva de la moralidad administrativa.

Desde un punto de vista dogmático, esta indefinición refleja una tensión no resuelta entre dos concepciones del bien jurídico protegido: si lo que se protege es exclusivamente el resultado correcto de la adjudicación (enfoque consecuencialista), entonces solo hay afectación cuando el medio ilegal cambió el resultado. Pero si lo que se protege es la integridad del proceso de selección como procedimiento administrativo debido (enfoque

deontológico), entonces cualquier vicio grave en el proceso justifica la invalidación, independientemente del resultado. La jurisprudencia oscila entre ambas concepciones sin definirse claramente por ninguna.

Una delimitación rigurosa del nexo causal requeriría que el Consejo de Estado estableciera expresamente: (i) si el test de causalidad es de resultado (but-for test) o de afectación procedimental; (ii) en qué medida se exige prueba del resultado contrafáctico; y (iii) si existen tipos de medios ilegales (por ejemplo, corrupción de funcionarios) que per se vicien el proceso independientemente del impacto cuantificable en el resultado.

C. Discordancia entre estándar probatorio declarado y estándar probatorio aplicado

Una tercera debilidad significativa consiste en la inconsistencia entre el estándar probatorio que las sentencias declaran aplicar y el estándar que efectivamente utilizan en la valoración concreta de las pruebas.

Como se documentó en el Capítulo 3, la jurisprudencia mayoritaria del Consejo de Estado afirma requerir "prueba clara y contundente" de los medios ilegales, expresión que sugiere un umbral probatorio elevado, superior al estándar civil ordinario de preponderancia de evidencia pero inferior al estándar penal de certeza más allá de duda razonable. Este estándar intermedio resulta apropiado dada la gravedad de la acusación (conducta fraudulenta) y la magnitud de las consecuencias (pérdida de la adjudicación, posible inclusión en listas restrictivas, eventual responsabilidad penal).

Sin embargo, el análisis de la aplicación concreta revela que algunas sentencias confirman revocatorias con base en prueba que difícilmente puede calificarse como "clara y contundente". Específicamente, se observan tres patrones problemáticos:

Primero, confirmación de revocatorias basadas exclusivamente en indicios. Si bien la jurisprudencia acepta la prueba indiciaria cuando los indicios son "plurales, graves y concordantes"; requisitos de origen penal, en algunos casos se han validado revocatorias con base en indicios que no cumplen estos requisitos acumulativos. Por ejemplo, cuando solo existen dos indicios (pluralidad dudosa) o cuando los indicios son meramente sugestivos pero no graves. La utilización de indicios débiles como fundamento de una revocatoria contradice el estándar declarado de prueba contundente.

Segundo, inversión tácita de la carga de la prueba. En algunos casos, el Consejo de Estado parece exigir al adjudicatario que demuestre su inocencia o buena fe, cuando en rigor debería ser la entidad pública quien acredite positivamente el dolo y el fraude. Esta inversión de la carga probatoria resulta especialmente problemática a la luz del artículo 83 de la Constitución Política, que establece la presunción de buena fe de las actuaciones de los particulares ante las autoridades públicas.

Tercero, valoración probatoria insuficientemente motivada. Algunas sentencias concluyen que existe "prueba clara y contundente" sin explicar rigurosamente por qué las pruebas aportadas alcanzan ese estándar, limitándose a afirmaciones genéricas. Una motivación adecuada exigiría explicitar: (a) qué pruebas específicas acreditan cada elemento del medio ilegal (conducta material, dolo, nexo causal); (b) por qué esas pruebas son fiables;

(c) cómo se descartaron hipótesis alternativas inocentes; y (d) por qué el conjunto probatorio alcanza el umbral de "claro y contundente".

Para ilustrar esta discordancia, resulta útil un análisis comparativo de tres sentencias representativas:

Esta inconsistencia en la aplicación del estándar probatorio genera dos consecuencias perniciosas: por un lado, erosiona la predictibilidad de las decisiones judiciales, pues los litigantes no pueden prever con razonable certeza qué nivel de prueba será considerado suficiente; por otro lado, puede dar lugar a revocatorias injustas cuando el estándar aplicado de facto es laxo, afectando a adjudicatarios que, si bien no lograron desvirtuar totalmente las sospechas, tampoco fueron objeto de prueba contundente de fraude.

La solución a esta debilidad requiere que el Consejo de Estado: (i) defina operacionalmente qué significa "prueba clara y contundente", idealmente mediante parámetros cuantificables o al menos mediante ejemplos paradigmáticos de prueba suficiente e insuficiente; (ii) establezca que los indicios por sí solos, sin ninguna prueba directa, son insuficientes para acreditar medios ilegales; y (iii) exija motivación reforzada cuando la revocatoria se base principalmente en prueba indiciaria o en inferencias a partir de hechos indirectamente probados.

D. Ausencia de jurisprudencia sobre supuestos límite y "casos grises"

Una cuarta debilidad relevante consiste en que la jurisprudencia hasta ahora producida se concentra en casos de medios ilegales evidentes y palmarios, falsedad

documental burda, soborno directo comprobado, colusión explícita entre oferentes pero no ha abordado supuestos límite o "zonas grises" que son frecuentes en la práctica contractual.

Esta limitación no es fortuita: los tribunales resuelven los casos que les son sometidos, y es probable que las entidades públicas solo intenten revocar adjudicaciones cuando el fraude es manifiesto. No obstante, la ausencia de precedentes sobre casos grises genera un vacío de orientación para operadores jurídicos que deben decidir si determinadas conductas ambiguas constituyen o no medios ilegales.

Entre los supuestos no resueltos por la jurisprudencia, merecen destacarse los siguientes:

Primero, información técnica "maquillada" sin llegar a falsedad. Es común que los oferentes presenten la experiencia previa de la forma más favorable posible, lo que puede implicar pequeñas exageraciones en montos de contratos, plazos de ejecución o roles desempeñados. ¿En qué momento una exageración pasa de ser "puffing" comercial aceptable a constituir falsedad ideológica que configura medio ilegal? Si un oferente afirma que ejecutó un contrato por \$500 millones cuando en realidad fue por \$480 millones, ¿hay medio ilegal? ¿Y si fue por \$350 millones? La jurisprudencia no ha fijado criterios para distinguir la exageración tolerable del engaño constitutivo de medio ilegal.

Segundo, uso de información pública obtenida de forma irregular. Supóngase que un oferente accede a un documento que, según el pliego de condiciones, debía permanecer reservado, pero que la entidad inadvertidamente publicó en su página web. El oferente lo descarga y lo usa para preparar su oferta. ¿Hay medio ilegal por uso indebido de información privilegiada, o debe considerarse que la información era de facto pública y su uso era

legítimo? La jurisprudencia no ha resuelto si la ilegalidad en el acceso a la información debe ser imputable al oferente o basta con que la información estuviera reservada, independientemente de cómo llegó a conocimiento del oferente.

Tercero, colusión implícita sin acuerdo expreso demostrable. Es frecuente que empresas pertenecientes a un mismo grupo económico, o empresas con socios comunes, presenten ofertas formalmente independientes en el mismo proceso. Si no existe prueba de comunicación expresa entre ellas pero hay paralelismo de comportamientos (precios similares, especificaciones técnicas idénticas, retiro simultáneo de uno de los oferentes), ¿puede inferirse colusión constitutiva de medio ilegal, o debe respetarse la independencia formal de las ofertas? La jurisprudencia comercial (Colombia Compra Eficiente, 2023) y de competencia ha desarrollado la noción de "paralelismo consciente" y prácticas concertadas tácitas, pero el Consejo de Estado no ha trasladado expresamente esta doctrina al ámbito de los medios ilegales en contratación pública.

Cuarto, ocultamiento de inhabilidades en supuestos interpretativos dudosos. Las causales de inhabilidad e incompatibilidad (Ley 80 de 1993, artículo 8; Ley 1474 de 2011) son a veces de interpretación compleja. Si un oferente tiene una situación personal que potencialmente podría encuadrar en una causal de inhabilidad, pero existe genuina duda interpretativa sobre si efectivamente lo hace, y el oferente opta por la interpretación más favorable a sus intereses sin declarar la situación, ¿hay medio ilegal por ocultamiento doloso de inhabilidad, o hay actuación legítima al amparo de una interpretación razonable de la norma? La jurisprudencia no ha trazado el límite entre interpretación razonable (aunque eventualmente errónea) de la norma de inhabilidad, y ocultamiento fraudulento de una inhabilidad evidente.

Quinto, delegación de tareas en terceros con autonomía técnica. En procesos complejos, los oferentes suelen contratar consultores especializados para elaborar ciertos componentes de la propuesta (estudios de suelo, diseños arquitectónicos, certificaciones técnicas). Si el consultor incluye información falsa o inexacta sin conocimiento del oferente, ¿puede atribuirse medio ilegal al oferente bajo una teoría de responsabilidad objetiva por hecho ajeno, o se requiere al menos culpa in eligendo o in vigilando del oferente? La jurisprudencia civil ha desarrollado doctrinas de responsabilidad por hecho de los auxiliares, pero no está claro si estas son trasladables al régimen de medios ilegales.

La ausencia de jurisprudencia sobre estos supuestos límite no solo genera inseguridad para los operadores jurídicos, sino que puede conducir a soluciones inconsistentes cuando eventualmente estos casos lleguen a los tribunales. Casos similares podrían ser resueltos de forma contradictoria por distintas subsecciones del Consejo de Estado si no existe doctrina unificada previa.

Idealmente, el Consejo de Estado debería adelantarse a la litigiosidad mediante pronunciamientos de principio que orienten sobre estos casos grises, ya sea a través de sentencias de unificación, conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil, o mediante doctrina desarrollada en obiter dicta de sentencias sobre casos relacionados. Subsidiariamente, correspondería al legislador precisar normativamente algunos de estos supuestos mediante reforma al artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 o mediante reglamentación específica en el Decreto 1082 de 2015.

E. Tensión no resuelta entre revocatoria de adjudicación y régimen de nulidad del contrato

La quinta debilidad estructural identificada se refiere a la insuficiente articulación entre el régimen de revocatoria del acto de adjudicación (Ley 1150 de 2007, artículo 9) y el régimen de nulidad absoluta del contrato estatal (Ley 80 de 1993, artículo 44). Esta tensión genera incertidumbre sobre los efectos patrimoniales de la revocatoria y sobre los derechos de las partes contractuales.

El problema surge porque la revocatoria del acto de adjudicación y la nulidad del contrato son instituciones jurídicas distintas, con presupuestos y consecuencias diferentes, pero que frecuentemente concurren en casos de medios ilegales. La jurisprudencia no ha desarrollado una doctrina unificada sobre su interrelación, generando interrogantes sin respuesta clara:

Primera cuestión: si se revoca la adjudicación después de suscrito el contrato, ¿el contrato deviene automáticamente nulo, o es necesario un pronunciamiento judicial adicional que declare su nulidad? El acto de adjudicación es presupuesto de validez del contrato, por lo que su invalidación debería afectar la validez del contrato. Sin embargo, el artículo 45 de la Ley 80 de 1993 establece un régimen específico para la nulidad absoluta contractual que exige, en principio, declaración judicial. La jurisprudencia no ha precisado si la revocatoria administrativa de la adjudicación genera ipso iure la nulidad contractual o si esta debe ser declarada judicialmente.

Segunda cuestión: ¿puede el contratista de buena fe que no desplegó ni conoció el medio ilegal, pero resultó beneficiado por medios ilegales de terceros (funcionarios corruptos, competidores coludidos) reclamar indemnización cuando se revoca la adjudicación? Bajo el régimen general de responsabilidad del Estado por actos

administrativos ilegales, quien sufre daño antijurídico tiene derecho a reparación. Pero si el fundamento de la revocatoria es precisamente proteger el interés público frente al fraude, ¿puede quien se benefició del fraude aunque fuera inocente, reclamar indemnización? La jurisprudencia contencioso administrativa ha abordado casos de responsabilidad del Estado por actos administrativos anulados, pero no ha desarrollado doctrina específica para casos de revocatoria por medios ilegales.

Tercera cuestión: si hay nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito (porque el contrato fue obtenido mediante soborno, por ejemplo), ¿es necesario también revocar formalmente el acto de adjudicación, o este pierde relevancia jurídica una vez declarada la nulidad contractual? La nulidad absoluta opera, en teoría, de pleno derecho, mientras que la revocatoria requiere procedimiento administrativo. Si un juez contencioso declara la nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito derivado de medios ilegales, ¿subsiste alguna utilidad en que la entidad revoque administrativamente la adjudicación?

Cuarta cuestión: ¿qué sucede con las prestaciones ya ejecutadas entre el momento de la adjudicación y el momento de la revocatoria? Si el contratista ya ejecutó obras, prestó servicios o entregó bienes, y posteriormente se revoca la adjudicación, ¿debe restituir los pagos recibidos? ¿Tiene derecho al menos al pago del enriquecimiento sin causa que eventualmente haya generado a la entidad? El régimen de nulidad del artículo 45 de la Ley 80 de 1993 prevé que se debe reconocer el valor de las prestaciones ejecutadas cuando estas fueron útiles a la entidad, pero no está claro si esta regla aplica cuando la nulidad deriva de medios ilegales dolosos del contratista.

Quinta cuestión: ¿cómo se coordinan los efectos de la revocatoria con otros mecanismos de control y sanción? Si se revoca la adjudicación por medios ilegales, ¿se activan automáticamente consecuencias adicionales como la ejecución de garantías, la inclusión del contratista en el Boletín de Responsables Fiscales, la inhabilidad sobreviniente del artículo 8 de la Ley 80, la denuncia penal por los delitos relacionados? ¿O cada uno de estos mecanismos requiere procedimiento independiente? La jurisprudencia no ha sistematizado la relación entre la revocatoria administrativa y estos otros instrumentos de control.

Esta falta de claridad sobre los efectos patrimoniales y las consecuencias derivadas de la revocatoria genera litigiosidad adicional y puede desincentivar a las entidades públicas de ejercer la potestad revocatoria, incluso cuando está justificada, por temor a controversias sobre indemnizaciones, restituciones y otros efectos económicos. Una doctrina jurisprudencial o regulación normativa que clarifique estos aspectos resultaría esencial para la seguridad jurídica de todas las partes involucradas.

3.2.3. Desafíos prospectivos: medios ilegales en contextos tecnológicos y globalizados

Además de las debilidades actuales, es previsible que la jurisprudencia enfrente en el futuro próximo desafíos interpretativos derivados de la transformación digital de la contratación pública y de la creciente internacionalización de los mercados de compras gubernamentales. Estos desafíos exigen que la doctrina judicial sea prospectiva, no meramente reactiva.

A. Medios ilegales en entornos digitales

La implementación de plataformas electrónicas de contratación especialmente SECOP II, que obliga a la presentación de ofertas en formato exclusivamente digital, crea nuevos riesgos de medios ilegales que la jurisprudencia actual, construida sobre casos de fraude "análogo", no está preparada para abordar.

Entre los supuestos emergentes que requerirán pronunciamiento judicial futuro, se identifican:

Primero, acceso no autorizado a sistemas informáticos para conocer ofertas de competidores. Si un oferente vulnera la seguridad del SECOP II (o de la plataforma que utilice la entidad) para acceder a las ofertas de otros participantes antes del cierre, obtiene una ventaja informativa que le permite ajustar su propuesta. ¿Constituye esto medio ilegal equiparable al uso indebido de información privilegiada? La respuesta debería ser afirmativa, pero la jurisprudencia actual sobre "información privilegiada" se construyó sobre casos de información obtenida de funcionarios públicos, no de sistemas informáticos vulnerados. Será necesario que el Consejo de Estado extienda expresamente la doctrina de información privilegiada a estos escenarios digitales, eventualmente con estándares probatorios específicos (logs de acceso, peritajes informáticos).

Segundo, manipulación de registros temporales (timestamps) para presentar ofertas fuera de término. Si un oferente, mediante manipulación técnica del sistema, logra que una oferta presentada después del cierre aparezca como presentada dentro del plazo, ¿hay medio ilegal? Nuevamente, la respuesta intuitiva es afirmativa, pero la jurisprudencia sobre falsedad documental se refiere a documentos físicos o digitalizados, no a manipulación de metadata

de sistemas informáticos. La extensión de la doctrina a estos casos requeriría adaptación conceptual.

Tercero, suplantación de identidad digital. Con la implementación de firma electrónica y certificados digitales, surge el riesgo de que un oferente suplante la identidad de otro (o de un funcionario público) mediante robo de credenciales o ingeniería social. Si un oferente presenta una oferta suplantando la identidad de un tercero calificado (por ejemplo, un profesional con experiencia que no participó realmente), ¿hay medio ilegal? La doctrina sobre falsedad de documentos debería aplicarse, pero será necesario desarrollar criterios sobre la carga de la prueba cuando se alegue suplantación digital.

Cuarto, uso de algoritmos o bots para saturar sistemas y excluir competidores. En teoría, un oferente podría utilizar herramientas automatizadas para generar múltiples solicitudes al sistema de la entidad, saturándolo y dificultando que otros oferentes presenten sus ofertas. ¿Constituiría esto un medio ilegal (sabotaje de la competencia)? La jurisprudencia sobre colusión y prácticas anticompetitivas no contempla estos escenarios tecnológicos.

Estos desafíos no son meramente hipotéticos. Países con mayor desarrollo en contratación electrónica (Estonia, Corea del Sur, algunos estados de Estados Unidos) han enfrentado casos de ciberfraude en licitaciones públicas. Colombia, a medida que avance en la digitalización de sus procesos de compras públicas, enfrentará inevitablemente estos problemas. La jurisprudencia debe estar preparada para interpretarlos bajo el concepto de medios ilegales, reconociendo que las modalidades de fraude evolucionan con la tecnología

y que la expresión "medios ilegales" debe interpretarse dinámicamente para abarcar conductas fraudulentas en entornos digitales.

B. Inteligencia artificial y automatización en la evaluación de ofertas

Un segundo desafío prospectivo se relaciona con la eventual incorporación de inteligencia artificial y algoritmos de machine learning en la evaluación técnica de ofertas. Si bien esta práctica aún es incipiente en Colombia, organismos multilaterales como el Banco Mundial y la OCDE están promoviendo el uso de IA para aumentar la objetividad y eficiencia en la adjudicación de contratos públicos.

El uso de algoritmos evaluadores plantea interrogantes sobre qué constituiría medio ilegal en ese contexto:

Primero, ¿la manipulación del algoritmo por parte de funcionarios públicos para favorecer a un oferente específico constituiría medio ilegal atribuible al oferente beneficiado? Si un funcionario ajusta los parámetros del algoritmo de evaluación (por ejemplo, modificando los pesos relativos de los factores de evaluación) para que un oferente con quien tiene connivencia resulte favorecido, y el oferente conocía esta manipulación, habría claramente medio ilegal. Pero ¿qué ocurre si el oferente no conocía la manipulación pero se benefició de ella? ¿Hay medio ilegal o solo responsabilidad del funcionario?

Segundo, ¿la explotación de sesgos conocidos del algoritmo para obtener ventaja indebida constituye medio ilegal? Si los algoritmos de evaluación son públicos (como exigiría el principio de transparencia), y un oferente estudia el algoritmo para identificar sus sesgos o debilidades y optimiza su oferta específicamente para explotar esos sesgos —en

lugar de presentar genuinamente la mejor propuesta técnica—, ¿hay medio ilegal o simplemente uso legítimo de información pública? La respuesta dependerá de qué se entienda por "gaming" aceptable del sistema vs. manipulación fraudulenta.

Tercero, ¿quién es responsable cuando el algoritmo genera un resultado sesgado o discriminatorio que beneficia indebidamente a un oferente? Si un algoritmo de IA, entrenado con datos históricos sesgados, sistemáticamente favorece a cierto tipo de oferentes (por ejemplo, empresas de determinada región o tamaño) sin justificación objetiva, y un oferente resulta beneficiado por ese sesgo, ¿puede hablarse de medio ilegal? Probablemente no respecto del oferente, pero ¿debería la entidad revisar de oficio la adjudicación por vicio en el procedimiento?

Estos escenarios aún no existen en la práctica contractual colombiana, pero es previsible que surjan en la próxima década. La jurisprudencia deberá adaptar la noción de medios ilegales a contextos donde la decisión de adjudicación no es tomada exclusivamente por funcionarios humanos sino asistida (o incluso delegada) en sistemas algorítmicos. Será necesario desarrollar criterios sobre la atribución de responsabilidad en entornos de decisión automatizada, el umbral de transparencia exigible en algoritmos de evaluación, y los mecanismos de control sobre la imparcialidad de los sistemas automatizados.

C. Contratación con recursos de banca multilateral y estándares internacionales anticorrupción

Un tercer desafío prospectivo surge de la creciente internacionalización de la contratación pública colombiana, particularmente en proyectos de infraestructura financiados

por organismos multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento).

Estos organismos aplican sus propios estándares de integridad y cuentan con mecanismos de sanción independientes (listas de inhabilitados internacionales, debarment). Surge entonces la pregunta de cómo se relacionan estos regímenes internacionales con el régimen nacional de medios ilegales:

Primero, ¿la inclusión de una empresa en lista de inhabilitados de un organismo multilateral (por ejemplo, por prácticas corruptas en otro país) constituye per se medio ilegal si esa empresa participa y resulta adjudicataria en Colombia? El argumento a favor sería que existe evidencia de comportamiento fraudulento previo. El argumento en contra es que cada procedimiento es independiente y que sanciones administrativas extranjeras no deberían tener efectos automáticos en Colombia sin debido proceso nacional.

Segundo, ¿puede Colombia revocar una adjudicación por medios ilegales cuando el organismo multilateral que financia el proyecto no detectó irregularidad alguna y aprobó la adjudicación? Esto plantea una tensión de soberanía: si el organismo financiero aplicó sus procedimientos de due diligence y no encontró problemas, ¿puede el Estado colombiano llegar a conclusión distinta? La respuesta dependerá de cómo se interpreten las cláusulas de los acuerdos de préstamo sobre competencia para decidir aspectos de integridad.

Tercero, ¿aplican estándares probatorios colombianos o estándares del organismo multilateral? Algunos organismos aplican estándares probatorios más flexibles que el derecho colombiano (por ejemplo, preponderancia de evidencia en lugar de prueba clara y contundente). Si una entidad colombiana pretende revocar por medios ilegales basándose en

estándares probatorios del organismo multilateral, ¿es válido, o debe aplicar los estándares más exigentes del derecho colombiano?

Estas cuestiones requieren desarrollo jurisprudencial que armonice el derecho interno con los compromisos internacionales de Colombia en materia de lucha contra la corrupción, incluyendo la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ratificada por Colombia mediante Ley 970 de 2005) y las directrices de la OCDE sobre integridad en contratación pública.

3.2.4. Valoración crítica final del desarrollo jurisprudencial

El análisis crítico precedente permite formular un balance ponderado del desarrollo jurisprudencial de los medios ilegales como causal de revocatoria de adjudicaciones:

Desde una perspectiva optimista, debe reconocerse que la jurisprudencia colombiana ha logrado construir doctrina en un área donde el legislador optó por una cláusula abierta. Esta labor pretoriana ha sido pragmática y ha permitido abordar diversos casos de corrupción contractual sin que la indefinición normativa impidiera la protección del interés público. La flexibilidad interpretativa ha posibilitado adaptación a nuevas modalidades de fraude. Además, la jurisprudencia ha mostrado sensibilidad hacia la ponderación de principios constitucionales en tensión, evitando tanto la impunidad del fraude como la arbitrariedad en la revocatoria.

Sin embargo, desde una perspectiva crítica, las debilidades identificadas no son meramente cuestiones técnicas o refinamientos académicos prescindibles. Son vacíos estructurales que afectan la seguridad jurídica, la predictibilidad de las decisiones y, en última

instancia, la eficacia del sistema de contratación pública. La indefinición del elemento subjetivo del dolo, la falta de operacionalización del nexo causal, la inconsistencia en la aplicación de estándares probatorios, la ausencia de doctrina sobre casos límite y la falta de articulación con el régimen de nulidad contractual no son problemas marginales: son deficiencias que generan litigiosidad evitable, desalientan la participación de buenos oferentes (por temor a revocatorias arbitrarias), y pueden conducir tanto a impunidad de fraudes graves como a invalidación de adjudicaciones donde no hubo fraude real.

La pregunta que surge es: ¿pueden estos vacíos ser llenados por vía jurisprudencial, o requieren intervención legislativa? La respuesta es matizada:

Algunos vacíos, como la precisión del elemento subjetivo o la definición del estándar probatorio, pueden y deben ser resueltos por el Consejo de Estado mediante sentencias de unificación. El juez tiene competencia interpretativa para delimitar conceptos jurídicos indeterminados, y existen herramientas dogmáticas (teoría del dolo en derecho penal, estándares probatorios en derecho comparado) que pueden trasladarse al contexto de medios ilegales. Una sentencia de Sala Plena que aborde sistemáticamente estos temas generaría el precedente vinculante necesario para la uniformidad.

Otros vacíos, como la articulación entre revocatoria y nulidad contractual o el régimen de efectos patrimoniales, probablemente requieren complementación legislativa. Estos son temas de política legislativa que involucran balance de intereses (contratista de buena fe vs. protección del erario), definición de consecuencias sancionatorias, y coordinación entre distintos regímenes jurídicos (administrativo, civil, penal). Si bien el juez puede resolver casos concretos, una regulación normativa expresa daría mayor certeza.

Finalmente, los desafíos prospectivos (medios ilegales digitales, IA, estándares internacionales) requerirán tanto adaptación jurisprudencial como eventual actualización normativa. El Consejo de Estado puede ir construyendo doctrina caso por caso a medida que surjan controversias, pero sería preferible que el legislador actualizara el marco normativo anticipándose a estos escenarios, al menos en aspectos básicos.

En síntesis, el desarrollo jurisprudencial de los medios ilegales es un caso de creación judicial de derecho que ha sido necesario pero insuficiente. Ha cumplido una función indispensable de integración normativa, pero ha llegado a un punto donde requiere:

Primero, unificación de criterios mediante sentencias de precedente vinculante que resuelvan las inconsistencias y vacíos identificados. Segundo, complementación legislativa que precise normativamente al menos los elementos esenciales del concepto y su régimen de consecuencias. Tercero, desarrollo doctrinal académico que sistematice críticamente la jurisprudencia y formule propuestas de mejora. Cuarto, reglamentación administrativa (vía decreto o directivas de Colombia Compra Eficiente) que operacionalice los estándares judiciales para guía de las entidades públicas. Solo mediante este abordaje integral judicial, legislativo, doctrinal y administrativo podrá consolidarse un régimen de medios ilegales que sea a la vez efectivo contra la corrupción y respetuoso de la seguridad jurídica.

CAPITULO 4. MARCO DOCTRINAL

4.1. Análisis doctrinal sobre los medios ilegales

La doctrina colombiana y extranjera ha discutido ampliamente el carácter y alcance de la causal de revocatoria por medios ilegales. En términos conceptuales, se ubica al acto obtenido por medios ilegales dentro de las denominadas **figuras anulables** del derecho administrativo: se considera que hay un vicio de consentimiento semejante al dolo o error grave de la autoridad (analogía con el **dolo causante** del derecho civil). Por ejemplo, Prata (1989) definía que “no puede reputarse válido un acto en cuya formación intervino un elemento ilícito o inmoral” (p.49). La doctrina precisa que los “medios ilegales” implican una voluntad estatal desencaminada –por manipulación del administrado– para expedir el acto. En los contratos estatales, los juristas coinciden en que se trata de conductas fraudulentas del contratista (u operadores asociados) dirigidas a obtener la adjudicación con engaño.

Respecto de su naturaleza jurídica, la doctrina administrativa señala que la causal de medios ilegales es una **norma de excepción** al principio general de irrevocabilidad de la adjudicación. Esto se basa en razones de interés público y moralidad: no puede prevalecer un acto que surge de un fraude en la contratación. Por ello, varios autores resaltan que el medio ilegal debe producir un cambio sustancial en el consentimiento de la administración, “ordenando la revocación de tal acto”. No es simplemente un error técnico, sino la consumación de un ilícito (por ejemplo, ocultar inhabilidad o entregar información falsa) que torna el acto nulo de hecho.

En la doctrina colombiana reciente se han destacado criterios precisos sobre qué situaciones configuran medios ilegales. Así, la Sala de Consulta del Consejo de Estado, en

conceptos de 2015, apuntó que constituye medio ilegal, por ejemplo, que el adjudicatario “*haya ocultado dolosamente algún hecho o circunstancia que configure una inhabilidad o incompatibilidad para contratar*” al momento de la adjudicación. Este planteamiento doctrinal enfatiza el elemento subjetivo (dolo) y la relación causal: la ocultación intencional de un impedimento legal es un comportamiento típico de medio ilegal. Asimismo, se reconoce que los actos de corrupción –sobornos, pagos indebidos, etc.– también se encuadran dentro de la noción de medios ilegales. En la doctrina comparada, se insiste en que no todos los errores de la administración crean medios ilegales; debe tratarse de comportamientos sustancialmente ilícitos y consciente (Consejo de Estado, Boletines 2015).

Otra postura doctrinal indica que el concepto guarda relación con la noción de **acto inconcebible** o “adjudicación obtenida por fraude”. Juristas como Libardo Rodríguez sostienen que la causal supone vicios en la formación del acto análogos al dolo, de modo que la revocatoria preserva el principio de legalidad y la moral administrativa. En contraste, se descarta que medios ilegales incluya meras deficiencias en los pliegos o actuaciones administrativas normales, pues en esos casos procede la revocatoria ordinaria o la acción judicial de nulidad, pero no la excepción sin consentimiento.

En resumen, las principales tesis doctrinales coinciden en que “medios ilegales” abarca actos fraudulentos del adjudicatario dirigidos a viciar la voluntad estatal (por ejemplo, información falsa, suplantación, disimulo de incompatibilidades), y excluyen meros desaciertos o incongruencias menores. Además, subrayan la exigencia de prueba exigida por la jurisprudencia: la doctrina advierte que la administración debe desplegar *evidencia fehaciente* del fraude cometido. Así, los estudios académicos refuerzan la idea de que esta

causal funciona como un control interno de legalidad: su propósito es preservar el interés público y evitar que administraciones queden atadas a contratos nacidos de engaños.

CAPITULO 5. ESTUDIOS DE CASO

5.1.Casos prácticos de revocatoria por medios ilegales

El estudio de casos prácticos resulta esencial para comprender cómo la causal de medios ilegales ha sido aplicada y delimitada tanto por la jurisprudencia como por la práctica administrativa. A través de ejemplos concretos, es posible identificar las tensiones que surgen entre la estabilidad de los actos administrativos, la protección de la confianza legítima de los adjudicatarios y la necesidad de garantizar la moralidad pública en los procesos de contratación.

En la contratación estatal colombiana, como se ha venido explicando el acto de adjudicación materializa la decisión con la que la administración selecciona al contratista ganador. Se trata de un acto administrativo de carácter particular y definitivo que genera efectos jurídicos inmediatos, pues obliga a la entidad a celebrar el contrato con el proponente favorecido y excluye a los demás oferentes. En razón de esa trascendencia, la ley ha reforzado la estabilidad del acto de adjudicación y ha delimitado las circunstancias en las que puede ser dejado sin efectos por la propia administración. Así, el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 señala que el acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario; sin embargo, excepcionalmente, si dentro del plazo entre la adjudicación y la suscripción del contrato sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad, o si se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales, podrá ser revocado. Esta formulación normativa introduce la figura de los “medios ilegales” como causal de revocatoria, la cual ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial para clarificar sus contornos y su diferencia frente a las irregularidades que no vician la voluntad de la administración (Ley 1150, 2007).

Desde el punto de vista dogmático, la revocatoria es una manifestación de la autotutela administrativa que permite a la administración dejar sin efectos sus propios actos cuando advierte razones de legalidad, conveniencia o interés público. No obstante, cuando el acto ha creado una situación jurídica particular, la revocatoria se convierte en una excepción a la regla de intangibilidad y debe interpretarse de manera restrictiva para no desconocer el principio de confianza legítima. El artículo 73 del Código Contencioso Administrativo (CCA) consagra que los actos administrativos que crean o modifican situaciones jurídicas de carácter particular y concreto no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del titular, salvo dos hipótesis: que se trate de un acto producido por silencio administrativo positivo y concurren las causales del artículo 69 del código, o que el acto haya ocurrido por medios ilegales. Esta norma, vigente hasta la expedición del CPACA, fue la base sobre la que la jurisprudencia construyó el criterio de diferenciación entre actos viciados en su consentimiento y actos simplemente ilegales, consolidando la importancia de los medios ilegales como causal autónoma de revocatoria (Congreso de la República, 1984).

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), vigente desde 2012, mantuvo la protección de la intangibilidad de los actos particulares al establecer en su artículo 97 que dichos actos solo pueden ser revocados con la autorización escrita de su titular y precisó que, en caso de considerarse que el acto se expidió mediante medios ilegales, la administración deberá presentar demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa solicitando la nulidad, sin necesidad de adelantarse la audiencia de conciliación previa. En esta disposición no solo se reconoce la causal de medios ilegales sino que se le atribuye un procedimiento específico: la revocatoria ya no se realiza por vía administrativa sino judicial, y es el juez quien, previa solicitud de suspensión provisional,

decide sobre la validez del acto. Este cambio normativo busca reforzar las garantías del administrado frente a una actuación que puede afectar su derecho adquirido, trasladando el debate al escenario jurisdiccional (Congreso de la República, 2011).

Bajo este marco normativo, surge la pregunta central: ¿qué se entiende por “medios ilegales” y cómo se acredita su existencia para justificar la revocatoria de un acto de adjudicación? La jurisprudencia ha delineado que los medios ilegales no comprenden cualquier irregularidad en el procedimiento de selección ni simples violaciones a la ley, sino conductas delictivas o fraudulentas que induzcan a error a la administración y vicien su voluntad. En la sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena, 28 de agosto de 2002, radicado 23001-23-31-000-1997-8732-02, conocida como expediente IJ-029, se precisó que el acto al que se refiere el inciso segundo del artículo 73 del CCA es el acto ilícito en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada por violencia, error o dolo, y no el acto simplemente ilegal de que trata el artículo 69 del código. La Sala señaló que la revocatoria sin consentimiento del titular procede únicamente cuando se compruebe que el acto administrativo fue provocado por medios fraudulentos o ilegales que afectaron la formación de la voluntad de la administración; por el contrario, cuando se trata de irregularidades que no vician la voluntad, la administración debe acudir a la acción de nulidad y no puede revocar directamente (Consejo de Estado, sentencia 29 de enero, 2002).

Esta distinción entre vicios de legalidad y vicios del consentimiento marca una etapa decisiva en la evolución jurisprudencial. Las irregularidades que se producen en la fase precontractual, como la omisión de estudios previos, la falta de publicación de proyectos de pliegos o de los estudios de mercado, constituyen infracciones a la normativa de contratación pero no implican necesariamente que el adjudicatario haya empleado medios ilegales. Por el

contrario, los vicios del consentimiento implican que la administración fue inducida a tomar una decisión con base en información falsa, coaccionada o sobornada. La jurisprudencia ha identificado como medios ilegales la falsedad en documentos presentados por los proponentes, la ocultación de inhabilidades o incompatibilidades, el soborno o cohecho a servidores públicos, la colusión entre oferentes para simular competencia y la simulación de pluralidad de oferentes mediante la presentación de propuestas de empresas vinculadas (Consejo de Estado, sentencia 29 de enero, 2002). Estas conductas constituyen delitos o irregularidades graves que anulan la voluntad de la administración y justifican la revocatoria sin necesidad de contar con el consentimiento del adjudicatario.

De especial relevancia es la exigencia jurisprudencial de establecer un nexo causal entre la conducta ilícita y la adjudicación revocada. La sentencia IJ-029 enfatizó que el medio ilegal debe ser eficaz para obtener el resultado, de modo que si la conducta no influyó de manera determinante en la decisión, no puede alegarse la causal de medios ilegales para sustentar la revocatoria. En otras palabras, se trata de una causal objetiva que requiere la demostración de que, sin el fraude, la administración no hubiera adjudicado. Este criterio se mantiene en decisiones posteriores y tiene como efecto restringir la revocatoria a supuestos de corrupción o engaño graves, evitando que se utilice para subsanar errores administrativos o para reabrir el proceso de selección por razones de conveniencia.

La Corte Constitucional también ha contribuido a la definición y aplicación de la causal de medios ilegales en el contexto de actos favorables. En la sentencia C-835 de 2003, la Corte examinó la constitucionalidad de la revocatoria de actos pensionales y sostuvo que la manifiesta ilegalidad de las conductas o de los medios utilizados para acceder a la pensión debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo. La decisión resalta la

necesidad de respetar el debido proceso y de motivar la revocatoria con pruebas reales y objetivas. Aunque el caso se refería a prestaciones sociales, la Corte condicionó la exequibilidad de la revocatoria a la observancia de garantías procedimentales, lo que se extiende a la revocatoria de adjudicaciones por analogía. En consecuencia, la autoridad administrativa no puede revocar un acto favorable únicamente con base en presunciones o en la existencia de una investigación penal en curso; debe aportar pruebas concluyentes de la existencia del fraude y de su impacto en la decisión (Corte Constitucional, 2003)

La jurisprudencia constitucional ha complementado esta visión mediante pronunciamientos de tutela. En la sentencia SU-050 de 2017, la Corte conoció el caso de una revocatoria de pensión basada en la presunta falsedad de los documentos aportados para su reconocimiento. La Corte señaló que la administración debe iniciar un proceso administrativo sancionatorio para establecer la falsedad y garantizar el derecho de defensa; además, señaló que si la administración no logra acreditar el fraude, debe acudir a la jurisdicción contenciosa para solicitar la nulidad. Este precedente, aunque enfocado en materia pensional, reafirma la idea de que la revocatoria sin consentimiento es una facultad subordinada a la prueba de una conducta ilícita y a la observancia del debido proceso, principio que resulta aplicable a la revocatoria de adjudicaciones dada la similitud normativa entre el CPACA y la Ley 797 de 2003 (Corte Constitucional, 2017).

La correcta aplicación de la causal de medios ilegales exige que la administración respete las garantías del debido proceso. En materia de adjudicaciones, la jurisprudencia ha insistido en que la revocatoria solo es válida si el adjudicatario ha sido previamente escuchado y ha tenido la oportunidad de controvertir las pruebas. Este principio implica que el procedimiento administrativo sea transparente y que la motivación de la resolución se

funde en pruebas debidamente discutidas, evitando actuaciones arbitrarias. La exigencia de un trámite contradictorio se corresponde con la concepción del artículo 93 del CPACA, que obliga a adelantar una investigación en la que se establezca el fraude y se respete el derecho de defensa, antes de revocar el acto o de presentar la demanda de nulidad (Consejo de Estado, 2017).

En el campo de la contratación estatal, la aplicación concreta de la causal de medios ilegales se observa en la sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado correspondiente al 19 de febrero de 2024, que resolvió el proceso Retromaquinas S.A. vs. Municipio de Cúcuta. La decisión, que analiza los antecedentes de la adjudicación de un contrato para rehabilitar una vía, subraya que el acto de adjudicación es irrevocable salvo las dos excepciones del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007. La Sección Tercera recalcó que las deficiencias en los estudios técnicos y la ausencia de apropiación presupuestal alegadas por el municipio no constituyen medios ilegales porque no vician la voluntad de la administración; se trata de irregularidades de planeación que deben ser discutidas mediante la acción de lesividad. Además, el fallo evidenció que la administración no aportó pruebas de soborno, falsedad o colusión de parte del adjudicatario que demostraran la existencia de un medio ilegal; por tanto, la revocatoria era contraria a la ley y se ordenó restituir la situación jurídica de la empresa (Consejo de Estado, 2024)

El caso Retromaquinas contiene varios elementos que ilustran la forma en que la jurisprudencia ha entendido los medios ilegales. En primer lugar, demuestra que no basta con invocar la protección del interés público para revocar una adjudicación; la administración debe acreditar la conducta ilícita del adjudicatario y su incidencia en la adjudicación. En segundo lugar, evidencia la importancia de la acción de lesividad como mecanismo para que

la administración demande la nulidad de un acto que considera lesivo sin violar la estabilidad de los actos particulares. Esta acción, consagrada en la legislación desde 1887, permite al Estado demandar la nulidad de un acto propio cuando advierte que es contrario a la ley, respetando el debido proceso del administrado. Al acudir a la acción de lesividad, la administración se somete al juez contencioso y evita utilizar la revocatoria para corregir errores de procedimiento, garantizando así la imparcialidad y la legalidad de la decisión (Consejo de Estado, 2024).

Para comprender la evolución jurisprudencial, es útil considerar la manera en que los tribunales han refinado la definición de medios ilegales y la han aplicado a distintos contextos contractuales. En los primeros pronunciamientos, como la sentencia IJ-029 de 2002, la discusión se centró en diferenciar los actos ilícitos, en los que la voluntad de la administración está viciada por violencia, error o dolo, de los actos meramente ilegales. El Consejo de Estado se apoyó en la doctrina comparada, citando al tratadista Michel Stassinopoulus, para destacar que en la tradición francesa sólo es revocable el acto administrativo fraudulentamente provocado. Esta influencia doctrinal se mantuvo en posteriores fallos y condujo a la conclusión de que la revocatoria directa por medios ilegales es una figura excepcional que no debe confundirse con la revocatoria de actos generales. Con la expedición del CPACA en 2011, el régimen cambió al exigir que, aun en caso de medios ilegales, la revocatoria de actos particulares sea decidida por el juez contencioso y no por la administración, fortaleciendo la judicialización del control de legalidad (Consejo de Estado, 2002).

El fallo Retromaquinas de 2024 marca la etapa actual de la evolución jurisprudencial. La Sección Tercera, al diferenciar entre irregularidades de planeación y

medios ilegales, enfatizó que la revocatoria de la adjudicación sin consentimiento no puede basarse en la falta de estudios o de apropiaciones presupuestales; estos defectos deben ser ventilados a través de la acción de nulidad o de lesividad. Esta distinción es coherente con el principio de proporcionalidad y busca evitar que la administración abuse de la revocatoria para enmendar sus propios errores. Además, el fallo advierte que la revocatoria es improcedente cuando el contrato ya ha sido celebrado; en ese supuesto, la administración debe optar por la nulidad absoluta del contrato si se demuestra que se obtuvo por medios ilegales o que violó normas imperativas. En suma, la sentencia Retromaquinas no sólo reitera criterios anteriores, sino que actualiza la jurisprudencia para el contexto de la contratación pública, subrayando que la revocatoria debe interpretarse en armonía con las normas sobre responsabilidad patrimonial y con los principios de la contratación estatal (Consejo de Estado, 2024).

La evolución jurisprudencial colombiana refleja, así, una tendencia hacia la protección de la estabilidad de los actos de adjudicación y la restricción de la revocatoria a casos de fraude debidamente comprobados. Este desarrollo se explica por la importancia que revisten los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, que se verían seriamente afectados si la administración pudiera revocar adjudicaciones por cualquier irregularidad. Por ello, los tribunales han insistido en que la causal de medios ilegales debe interpretarse restrictivamente y sólo procede cuando se prueba la existencia de delitos o conductas fraudulentas que determinen la decisión. Al mismo tiempo, se ha fortalecido la acción de lesividad como instrumento para que la administración obtenga la nulidad de sus actos sin afectar la estabilidad jurídica de los administrados.

Uno de los retos que enfrenta la aplicación de la causal de medios ilegales es la prueba de las conductas fraudulentas. En la práctica, puede resultar difícil demostrar que el adjudicatario incurrió en soborno o que presentó documentos falsos. La jurisprudencia exige que la administración aporte pruebas directas o indirectas pero suficientemente conducentes, como testimonios, documentos, peritazgos o certificaciones de autoridades judiciales. En el caso Retromaquinas, la Sección Tercera observó que la administración se limitó a alegar la falta de estudios técnicos y la ausencia de registro presupuestal, sin aportar evidencia alguna de soborno o colusión; por tanto, concluyó que no se cumplía la carga probatoria. Esta exigencia refuerza la necesidad de que las entidades cuenten con sistemas de investigación y control interno que permitan detectar irregularidades y documentar los hallazgos antes de iniciar el trámite de revocatoria.

Desde el plano de la acción de lesividad, la jurisprudencia ha enfatizado que la revocatoria directa por medios ilegales no puede sustituir a la acción de nulidad cuando se trata de vicios de legalidad. En la sentencia Retromaquinas, la Sección Tercera recordó que la administración debió interponer la acción de lesividad para anular el acto de adjudicación y no revocarlo directamente, ya que el vicio alegado no era un medio ilegal sino una irregularidad en la planeación del proyecto. De igual manera, la jurisprudencia ha señalado que, cuando la adjudicación ya ha sido perfeccionada mediante la suscripción del contrato, la revocatoria es imposible y la única vía para anular la decisión es la acción de nulidad absoluta del contrato. Estas precisiones permiten delimitar claramente los instrumentos jurídicos disponibles y evitar confusiones que afecten la seguridad jurídica.

La distinción entre inhabilidad sobreviniente y medios ilegales también es relevante para la comprensión del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007. La inhabilidad sobreviniente se

configura cuando, después de la adjudicación pero antes de la suscripción del contrato, surge un impedimento legal que impide al adjudicatario contratar, como una condena penal o una incompatibilidad sobrevenida. En ese caso, la administración puede revocar la adjudicación para proteger el interés público. Sin embargo, esta causal es distinta de los medios ilegales, que se refieren a las conductas que vician la voluntad de la administración. La jurisprudencia ha aclarado que la inhabilidad debe probarse y que su aparición posterior a la adjudicación legitima la revocatoria, mientras que los medios ilegales deben existir al momento de la adjudicación y determinar la decisión.

Tabla 3.

Casos representativos y matriz jurisprudencial

Caso y entidad (año)	Radicado	Hechos y antecedentes (resumidos)	Conducta alegada como medio ilegal	Decisión y relevancia
Consejo de Estado, Sección Tercera (2015)	250002326000 20000236802 (28752)	El Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) revocó la adjudicación de la Licitación 042 de 1999 al Consorcio Los Robles alegando la existencia de una inhabilidad sobreviniente y supuestas irregularidades; el consorcio interpuso demanda de nulidad	La administración afirmó que había una inhabilidad tributaria, pero no se acreditaron conductas fraudulentas; las deficiencias de planeación eran irregularidades de legalidad	El Consejo de Estado declaró la nulidad parcial de la resolución de revocatoria y sostuvo que la adjudicación solo puede ser revocada sin consentimiento cuando sobreviene una inhabilidad o se demuestra que se obtuvo por medios ilegales; las irregularidades deben ventilarse mediante acción de nulidad
Consejo de Estado, Sección	54001-23-31-000-2012-00230-02	El municipio de Cúcuta adjudicó un contrato de rehabilitación vial a	No se acreditaron conductas fraudulentas; las	La Sección Tercera declaró la nulidad de la resolución que

Tercera – Subsecuencia C (2024)		Retromaquinas S.A. y posteriormente revocó el acto alegando falta de estudios técnicos y ausencia de apropiación presupuestal; la sociedad afectada interpuso demanda de nulidad	falencias en planeación no demostraron dolo o error inducido	revocó la adjudicación; sostuvo que la revocatoria procede sin consentimiento únicamente cuando se demuestra que la adjudicación se obtuvo por medios ilegales y no en casos de irregularidades administrativas
Consejo de Estado, Sección Tercera (2024)	25000-23-36-000-2014-00859-02	El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) adjudicó un contrato de servicios de contact center a la empresa Contact Center Americas; tras inconformidades de oferentes sobre supuestos errores de evaluación, la entidad revocó la adjudicación y declaró desierta la licitación; la empresa BPM Consulting demandó la nulidad	La entidad alegó un error en la valoración de la propuesta, pero no se probó fraude, falsedad documental, cohecho ni colusión; el error en la evaluación no vicia el consentimiento de la administración	La Sección Tercera anuló la resolución que revocó la adjudicación y la declaratoria de desierto; recordó que el acto de adjudicación es irrevocable salvo inhabilidad sobreviniente o medios ilegales y que los errores de evaluación deben ventilarse mediante la acción de nulidad, no mediante revocatoria

Nota. Síntesis jurisprudencial de los Medios ilegales. Jurisprudencia del Consejo de Estado. Elaboración propia.

Esta matriz evidencia que, dentro del ámbito de la contratación estatal y específicamente en los actos de adjudicación, la jurisprudencia converge en exigir prueba contundente del fraude para invocar la causal de medios ilegales y en diferenciarla de los errores o irregularidades que deben ser ventilados en la jurisdicción contenciosa.

5.1.1. Análisis del caso *Retromaquinas S.A. vs. Municipio de Cúcuta*

El presente análisis aplica la matriz metodológica definida en el Capítulo 1 (sección 1.6.6) para examinar la sentencia de segunda instancia proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, el 19 de febrero de 2024 (Expediente 54550). El caso constituye un supuesto paradigmático en el que la entidad contratante intentó invocar la causal de "medios ilegales" del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, pero el Consejo de Estado descartó su configuración, fijando con precisión los contornos conceptuales de dicha causal. Este caso permite verificar, en negativo, los elementos que deben concurrir para que opere la revocatoria directa del acto de adjudicación por medios ilegales.

Tabla 4.

Análisis sentencia Retromaquinas S.A vs Municipio de Cúcuta.

A. IDENTIFICACIÓN DEL CASO	
Corporación judicial	Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C
Radicado	54001-23-31-000-2012-00230-02 (54550)
Fecha de sentencia	19 de febrero de 2024
Magistrado ponente	Jaime Enrique Rodríguez Navas
Demandante	Retromaquinas S.A.
Demandado	Municipio de Cúcuta
Tipo de proceso	Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

B. HECHOS RELEVANTES

El Municipio de Cúcuta abrió la licitación pública SIMLP011-2011, cuyo objeto era la rehabilitación y mantenimiento de la Avenida Séptima de la Vía Panamericana, con un presupuesto oficial de \$4.166.636.406. La apertura se amparó en una disponibilidad presupuestal certificada por el Subsecretario de Hacienda Municipal.

Primero, Retromaquinas S.A. fue el único oferente, presentó propuesta por \$4.166.617.163 y cumplió la totalidad de los requisitos habilitantes y factores de ponderación, siendo adjudicataria mediante Resolución 1397 del 29 de diciembre de 2011, proferida en audiencia pública por la alcaldesa saliente.

Segundo, con el cambio de administración municipal, el nuevo alcalde recibió observaciones de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública y de la Contraloría Municipal, en las que se señalaban falencias en los estudios técnicos del pliego, problemas de apropiación presupuestal para la vigencia 2012 y la falta de registro del proyecto en el banco de proyectos del municipio.

Tercero, el 27 de enero de 2012, el Alcalde expidió la Resolución 056 de 2012, que revocó directamente el acto de adjudicación con fundamento en los artículos 69 y 73 del CCA y el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, argumentando que el acto se obtuvo por medios ilegales. Al mismo tiempo, la Resolución 056 negó la posibilidad de interponer recursos administrativos contra ella.

Cuarto, Retromaquinas S.A. demandó la nulidad de la Resolución 056 de 2012 ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, el cual declaró su nulidad en octubre de

2014 y condenó al Municipio a pagar el 100% de la utilidad esperada (\$318.660.780) a título de lucro cesante. El Municipio apeló. El Consejo de Estado confirmó la nulidad y actualizó la condena a \$538.937.856,80.

C. PROBLEMA JURÍDICO

El Consejo de Estado debió resolver si las falencias en los estudios técnicos de la licitación, la falta de apropiación presupuestal para la vigencia 2012 y la omisión de registro en el banco de proyectos constituyen "medios ilegales" en los términos del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, y específicamente:

Primera cuestión: ¿Adelantar un proceso de selección con falencias en los estudios técnicos y sin existir las apropiaciones presupuestales requeridas constituye una violación de los principios de planeación y transparencia que da lugar a la revocación directa del acto de adjudicación?

Segunda cuestión: ¿La expresión "medios ilegales" del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 abarca cualquier ilegalidad del proceso de selección, o solo los vicios del consentimiento que afectan directamente la formación del acto de adjudicación?

Tercera cuestión: ¿Puede la Administración revocar directamente el acto de adjudicación sin el consentimiento del adjudicatario, invocando la protección del patrimonio público y vacíos procedimentales, cuando no se configura ninguna de las dos causales taxativas de revocación?

D. APLICACIÓN DE LA MATRIZ METODOLÓGICA DE ANÁLISIS

Categoría 1: Elemento doloso

Definición operacional aplicada: Presencia de intención deliberada del adjudicatario de engañar o defraudar el proceso de selección mediante medios ilegales.

Análisis del caso:

La diferencia fundamental del caso Retromaquinas frente a supuestos clásicos de medios ilegales radica en que la ilegalidad invocada no fue atribuible al adjudicatario sino a la propia entidad contratante. Las falencias en los estudios técnicos, la falta de apropiación presupuestal para 2012 y la omisión de registro en el banco de proyectos son errores de la Administración en la estructuración del proceso, no conductas dolosas de Retromaquinas S.A.

El Consejo de Estado estableció que el concepto de "medios ilegales" del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, leído en concordancia con el artículo 73 del CCA, hace referencia exclusivamente al acto ilícito en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada por violencia, error o dolo imputable al adjudicatario, no a las ilegalidades genéricas del proceso contempladas en el artículo 69 del CCA. Esta distinción es capital: los vicios del artículo 69 (oposición a la Constitución o la ley, inconveniencia pública) solo permiten revocar un acto particular con el consentimiento del afectado; únicamente los medios ilegales del artículo 73 habilitan la revocatoria directa sin ese consentimiento.

Tabla 5.

Análisis de Indicadores en el caso Retro máquinas vs Municipio de Cúcuta.

Indicador	Presente en el caso	Nivel
Conducta premeditada del adjudicatario	NO - Retromaquinas no creó ni manipuló las condiciones del proceso	Ausente
Conocimiento de ilicitud	NO - La ilicitud es del proceso, no de la oferta o del adjudicatario	Ausente
Voluntad de obtener ventaja	NO - Retromaquinas presentó su oferta en condiciones de proceso abierto	Ausente
Actuación contra buena fe	NO - El adjudicatario actuó de buena fe; los vicios son de la entidad	Ausente

Calificación del elemento doloso: AUSENTE. No existió conducta dolosa atribuible al adjudicatario. Las ilegalidades identificadas son errores de la Administración, no medios empleados por Retromaquinas S.A. para obtener la adjudicación.

Categoría 2: Nexo causal

Definición operacional aplicada: Relación de causalidad entre el supuesto medio ilegal empleado por el adjudicatario y la obtención del acto de adjudicación.

Análisis del nexo causal:

El nexo causal en casos de medios ilegales exige que el medio empleado haya sido determinante para la adjudicación: que sin él, el adjudicatario no habría resultado favorecido. En el presente caso, el nexo causal es imposible de configurar en perjuicio de Retromaquinas S.A., porque los vicios invocados por el Municipio (estudios técnicos deficientes, problemas presupuestales, omisión de registro) no son conductas del adjudicatario sino errores de la propia entidad.

Lo anterior determina que el presupuesto material de la revocatoria sin consentimiento no se configura: no existe un medio ilegal del adjudicatario que haya causado la adjudicación. El Consejo de Estado fue explícito en señalar que las falencias administrativas bien podrían motivar una nulidad del acto en sede contencioso-administrativa, pero en modo alguno habilitan la revocatoria directa por la causal de medios ilegales.

Tabla 6.

Aplicabilidad del nexo causal: caso Retromaquinas S.A. vs Municipio de Cucúta.

Criterio de nexo causal	Verificación en el caso	Resultado
Anterioridad temporal	✓ Las falencias existían desde la apertura del proceso	Cumplido
Afectó requisito habilitante	✗ No: Retromaquinas cumplió los requisitos exigidos	No aplicable
Afectó factor de evaluación	✗ No: la oferta fue legítimamente la mejor	No aplicable
Vició la competencia	✗ No: el vicio no fue en la competencia sino en la entidad	No configurado
Medio ilegal del adjudicatario	✗ No existe: la ilegalidad es de la Administración, no del adjudicatario	No existe

Tipo de nexo causal: NO CONFIGURA nexo causal entre medios ilegales del adjudicatario y el acto de adjudicación. Las ilegalidades son de la Administración y no permiten activar la causal del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007.

Calificación del nexo causal: AUSENTE para la causal de medios ilegales. La relación que sí existe es entre las falencias del proceso y la posible nulidad del acto por infracción normativa, canalizable a través de la acción de lesividad, no de la revocatoria directa.

Categoría 3: Estándar probatorio

Definición operacional aplicada: Nivel de convicción alcanzado para tener por acreditada la existencia o ausencia de medios ilegales.

Análisis de las pruebas aportadas:

El debate probatorio en este caso no giró en torno a demostrar la existencia de medios ilegales por parte del adjudicatario que nunca se probaron, sino sobre la naturaleza jurídica de las falencias del proceso. El material probatorio estuvo compuesto enteramente por documentos públicos: la Resolución de apertura del proceso (1275/2011), la propuesta de Retromaquinas S.A., las actas del cierre y la audiencia de adjudicación, el informe del Comité Evaluador, la Resolución de adjudicación (1397/2011) y la Resolución revocatoria (056/2012) con su motivación.

El Consejo de Estado (2024) aplicó el principio según el cual los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, fecha y declaraciones (artículo 264 CPC). Con base en dicho acervo, la Sala concluyó que las motivaciones del acto revocatorio no correspondían a medios ilegales del adjudicatario sino a ilegalidades propias del proceso cuya corrección debía perseguirse por vía judicial de lesividad.

Tabla 7.

Análisis probatorio: Caso retromaquinas S.A. vs Municipio de Cucúta.

Tipo de prueba	Presente	Calidad / Observación
Documental pública	SÍ	Alta — Resoluciones municipales, actas de audiencia y certificados
Pericial	NO	No hubo debate probatorio sobre medios ilegales del adjudicatario
Testimonial	NO	Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio en segunda instancia
Indiciaria convergente	NO	Los indicios apuntan a falencias de la entidad, no a dolo del adjudicatario

Estándar declarado: El tribunal reafirmó que la causal de medios ilegales exige prueba de que el acto de adjudicación se obtuvo mediante conductas del adjudicatario que viciaron el consentimiento de la Administración (violencia, error o dolo imputables al beneficiario).

Calificación del estándar probatorio: No aplicable a medios ilegales del adjudicatario. El material probatorio resultó suficiente para demostrar la ausencia de medios ilegales y confirmar que las falencias eran de la Administración, lo que determinó la nulidad de la revocatoria.

Categoría 4: Tipo de medio ilegal

Según la clasificación de la sección 6.1.3, este caso corresponde a un supuesto de AUSENCIA DE MEDIOS ILEGALES: no se configura ninguna modalidad de fraude contractual atribuible al adjudicatario. Las conductas invocadas por el Municipio (falencias en estudios técnicos, problemas presupuestales, omisión de registro en banco de proyectos)

son categorías de ilegalidad administrativa, no medios ilegales en sentido estricto del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007.

El Consejo de Estado trazó la siguiente distinción conceptual fundamental: las causales del artículo 69 del CCA (ilegalidad genérica del acto) son distintas de la causal del artículo 73 del CCA y el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 (medios ilegales con vicio del consentimiento). Solo las segundas permiten revocar sin el consentimiento del adjudicatario. Las primeras obligan a la Administración a acudir a la acción de lesividad.

Categoría 5: Momento de ocurrencia

Fase del proceso: Las falencias identificadas por el Municipio se produjeron en FASE 1 (pre-selección), durante la estructuración del proceso licitatorio por parte de la propia Administración. La adjudicación se materializó en FASE 2 (selección). En ninguna de las dos fases se identificó conducta ilegal del adjudicatario.

Relevancia temporal: El Consejo de Estado señaló que el vicio presupuestal es particularmente relevante: la Resolución de apertura (1275/2011) dejó constancia expresa de la disponibilidad presupuestal 02885 por \$4.166.636.406, lo que evidencia que la certificación existía para la vigencia 2011. Los problemas surgieron por el cambio de vigencia fiscal, no por medios ilegales del adjudicatario.

Categoría 6: Sujeto activo

Identificación del sujeto: El análisis invierte la identificación del sujeto activo: en el presente caso, el sujeto que incurrió en las ilegalidades fue la propia Administración

(Municipio de Cúcuta), no el adjudicatario. Retromaquinas S.A. actuó como oferente de buena fe en un proceso abierto por la entidad, cumpliendo todos los requisitos exigidos.

Cuestión crítica: El Municipio intentó desplazar la responsabilidad de sus propias falencias hacia el adjudicatario, invocando medios ilegales sin que existiera ninguna conducta activa de Retromaquinas S.A. encaminada a viciar el proceso. El tribunal rechazó esta lógica: la entidad no puede sanear sus propias ilegalidades mediante la revocatoria directa del acto de adjudicación.

Calificación: Sujeto activo de las ilegalidades: la ENTIDAD CONTRATANTE. Sujeto pasivo injustamente perjudicado: el ADJUDICATARIO. La revocatoria directa constituyó una transferencia ilegítima de los costos de los errores administrativos al particular de buena fe.

Categoría 7: Resultado del proceso

Decisión del Consejo de Estado: El tribunal CONFIRMÓ la nulidad de la Resolución 056 de 2012 proferida por el Municipio de Cúcuta, modificando únicamente la condena en pesos para actualizarla a \$538.937.856,80 con base en los índices IPC del DANE.

Ratio decidendi:

Primero, las falencias en los estudios técnicos, los problemas presupuestales y la omisión en el banco de proyectos no configuran medios ilegales del adjudicatario. Son ilegalidades administrativas del proceso, no vicios del consentimiento generados por conducta del beneficiario.

Segundo, la causal de "medios ilegales" del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 hace referencia exclusivamente a los actos ilícitos en que la voluntad de la Administración nace viciada por violencia, error o dolo imputable al proponente, siguiendo la línea jurisprudencial establecida en la sentencia de la Sala Plena del 16 de julio de 2002 (Rad. IJ 029).

Tercero, cuando la Administración estima que un acto de adjudicación fue expedido con oposición a la Constitución o la ley, causa perjuicio al patrimonio público o produce agravio injustificado, el mecanismo idóneo no es la revocatoria directa sino la acción de lesividad (artículos 85, 136.7 y 149 del CCA).

Cuarto, el adjudicatario tiene derecho a reclamar el interés positivo en el contrato (utilidades esperadas) cuando la adjudicación es revocada ilegalmente, dado que dicho acto genera obligaciones mutuas entre la entidad y el adjudicatario.

Resultado: REVOCATORIA DECLARADA NULA. El medio ilegal alegado no fue reconocido judicialmente. La Administración incurrió en infracción de las normas en que debía fundarse.

Categoría 8: Principios en tensión

Tensión entre SEGURIDAD JURÍDICA del adjudicatario e IRREVOCABILIDAD del acto de adjudicación (artículo 9 Ley 1150 de 2007), por un lado, versus el alegado deber de PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO y los principios de PLANEACIÓN, ECONOMÍA Y TRANSPARENCIA (artículo 25 Ley 80 de 1993), por el otro.

Adicionalmente, tensión entre el principio de LEGALIDAD de la actuación administrativa (que exigiría corregir el proceso viciado) y el derecho del ADJUDICATARIO

DE BUENA FE a no soportar las consecuencias de los errores de la Administración. El tribunal resolvió la tensión en favor de la seguridad jurídica del adjudicatario, precisando que el mecanismo correcto para la Administración es la acción de lesividad, no la revocatoria directa.

Principio prevalente: SEGURIDAD JURÍDICA e IRREVOCABILIDAD DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN, complementados con el derecho del particular de buena fe a la indemnización del interés positivo en el contrato.

E. SÍNTESIS MATRICIAL DEL CASO

Tabla 8.

Síntesis del caso Retromaquinas S.A. vs Municipio de Cúcuta.

Categoría	Configuración	Nivel/Resultado
1. Elemento doloso	Dolo AUSENTE en adjudicatario - ilegalidad imputable a entidad contratante	BAJO / NO CONFIGURADO
2. Nexo causal	Falencias en estudios técnicos, presupuestales y banco de proyectos NO configuran medios ilegales	NO APLICABLE
3. Estándar probatorio	Prueba documental directa (Resoluciones y actas públicas)	ALTO (documental)
4. Tipo de medio ilegal	Ninguno - se invocó erróneamente el concepto; las causales son ilegalidades administrativas, no medios ilegales	NO CONFIGURA
5. Momento de ocurrencia	Etapas precontractual - proceso de selección	Relevante
6. Sujeto activo	La propia entidad contratante (Municipio de Cúcuta) actuó sin competencia legal	Entidad pública
7. Resultado del proceso	Revocatoria CONFIRMADA como nula - art. 9 Ley 1150/07 no se cumplió	Nulidad confirmada

8. Principio prevalente	Seguridad jurídica del adjudicatario / irrevocabilidad del acto	Prevalece
--------------------------------	---	------------------

F. VERIFICACIÓN DE ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA DEFINICIÓN PROPUESTA

Elemento 1 – Conducta ilícita del adjudicatario: Las ilegalidades identificadas (falencias en estudios técnicos, problemas presupuestales, omisión de registro) son conductas de la Administración, no del adjudicatario. Retromaquinas S.A. no realizó ningún acto que pueda calificarse como conducta ilícita orientada a obtener la adjudicación.

Elemento 2 – Dolo: No fue acreditado. El Consejo de Estado señaló que la voluntad de la Administración no nació viciada por violencia, error o dolo imputable al adjudicatario. Las falencias del proceso no constituyen vicio del consentimiento sino ilegalidad objetiva del acto.

Elemento 3 – Nexo causal: Inexistente. No hay conducta del adjudicatario que haya causado la adjudicación de manera contraria a derecho. Retromaquinas S.A. fue el único oferente, cumplió todos los requisitos y fue seleccionada conforme al pliego. El nexo causal entre medios ilegales del adjudicatario y el acto de adjudicación es materialmente imposible de configurar en este caso.

Elemento 4 – Afectación de principios: Los principios afectados (planeación, economía, transparencia) lo fueron por la propia Administración, no por medios del

adjudicatario. La afectación de principios por parte de la entidad no puede convertirse en causal de revocatoria directa en perjuicio del adjudicatario de buena fe.

Conclusión: Ninguno de los cuatro elementos constitutivos de los medios ilegales se configura en cabeza del adjudicatario. Este caso constituye, en consecuencia, un precedente negativo que delimita por exclusión el concepto de medios ilegales: ilustra lo que no son medios ilegales y fija el umbral mínimo de exigencia para que proceda la revocatoria directa sin consentimiento.

G. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA SENTENCIA

Aciertos:

Primero, la sentencia establece con precisión la distinción entre las dos vías que tiene la Administración para cuestionar sus propios actos de adjudicación: (i) la revocatoria directa, solo procedente ante inhabilidades/incompatibilidades sobrevinientes o medios ilegales del adjudicatario, y (ii) la acción de lesividad, para los demás supuestos de ilegalidad. Esta distinción era necesaria dada la confusión frecuente entre ambas figuras.

Segundo, el tribunal protegió al adjudicatario de buena fe frente al riesgo de que la Administración utilice la revocatoria directa como mecanismo para eludir su responsabilidad por errores propios de planeación. La ratio decidendi es garantista del principio de seguridad jurídica en la contratación pública.

Tercero, la actualización de la condena con el IPC demuestra el rigor del tribunal en la protección efectiva del patrimonio del adjudicatario perjudicado, reconociendo el lucro cesante consistente en el 100% de la utilidad esperada (componente U del AIU).

Aspectos cuestionables:

Primero, la sentencia no abordó el problema de si la existencia de una disponibilidad presupuestal certificada para vigencia 2011, y el posterior agotamiento de dicha vigencia, puede constituir una situación de imposibilidad jurídica de ejecución del contrato que modifique el alcance de la reparación. Limitó la condena al lucro cesante (utilidades), pero no analizó si también procedía indemnizar gastos de preparación de la propuesta (daño emergente).

Segundo, la sentencia no desarrolla suficientemente cuáles son los supuestos concretos que sí configurarían medios ilegales, más allá de la referencia genérica a violencia, error o dolo. Una mayor elaboración de esta categoría habría fortalecido el precedente para casos futuros.

Tercero, el tribunal no evaluó la posibilidad de que las observaciones de la Procuraduría y la Contraloría que motivaron la revocatoria pudieran haber generado responsabilidad disciplinaria o fiscal a los servidores que estructuraron el proceso, lo cual habría dado mayor integralidad al análisis de consecuencias jurídicas.

H. APORTES DEL CASO A LA DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE MEDIOS ILEGALES

Primera lección: La causal de medios ilegales del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 tiene un contenido técnico preciso: se refiere a los actos ilícitos en que la voluntad de la Administración nace viciada por conductas del adjudicatario (violencia, error o dolo). No equivale a cualquier ilegalidad del proceso de selección.

Segunda lección: Las ilegalidades de la Administración (estudios técnicos deficientes, problemas presupuestales, omisiones procedimentales) son distintas de los medios ilegales del adjudicatario. Las primeras no habilitan la revocatoria directa; las segundas sí. Esta distinción es el aporte más relevante del caso al concepto de medios ilegales.

Tercera lección: Cuando la Administración quiere cuestionar la legalidad de su propio acto de adjudicación por razones distintas a las causales taxativas del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, el mecanismo correcto es la acción de lesividad, no la revocatoria directa. Esta lección fija los límites de la autotutela administrativa en materia precontractual.

Cuarta lección: El adjudicatario que actuó de buena fe no puede ser obligado a soportar las consecuencias patrimoniales de los errores de planeación o presupuestación de la entidad contratante. La buena fe del adjudicatario es un elemento relevante para determinar la procedencia de la revocatoria y el alcance de la reparación.

Quinta lección: El componente indemnizable ante una revocatoria ilegal del acto de adjudicación incluye el 100% de la utilidad esperada (interés positivo en el contrato), debidamente actualizada con el IPC. La reparación no se limita a los gastos de preparación de la oferta (interés negativo), sino que comprende la ganancia que el adjudicatario habría obtenido de haberse ejecutado el contrato.

Este caso, en comparación con el caso Los Robles, demuestra que la definición propuesta de medios ilegales es suficientemente precisa para distinguir supuestos en que la causal sí opera (colusión, falsedad documental, dolo del adjudicatario) de aquellos en que no opera (ilegalidades propias de la Administración). La matriz metodológica resulta funcional

tanto para analizar casos positivos de medios ilegales como para excluir, con fundamento técnico, casos que erróneamente se encuadran bajo esa categoría.

5.1.2. *Análisis del caso Consorcio Los Robles vs. Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD)*

El presente análisis aplica la matriz metodológica definida en el Capítulo 1 (sección 1.6.6) para examinar el Auto del 15 de agosto de 2002 proferido por el Consejo de Estado, Sección Tercera (Radicado 20923), que resolvió la apelación contra la negativa de suspensión provisional de la Resolución 0382 de 2000. Este caso presenta la modalidad de medios ilegales por participación inhabilitada en licitación pública, constituyendo un antecedente decisivo para delimitar el alcance del concepto de medios ilegales que habilita la revocatoria directa del acto de adjudicación sin el consentimiento del adjudicatario (Consejo de Estado, 2002).

Tabla 9.

Tabla de identificación del caso: Consorcio Los Robles vs Instituto Distrital Recreación y Deporte (IDRD).

A. IDENTIFICACIÓN DEL CASO	
Corporación judicial	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera
Radicado	25000-23-26-000-2000-2368-01 (20923)
Fecha de providencia	15 de agosto de 2002

Magistrado ponente	Ricardo Hoyos Duque
Partes	Consortio Los Robles (actor) vs. Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDRDR (demandado)
Tipo de actuación	Auto que resuelve recurso de apelación contra la negativa de suspensión provisional de la Resolución 0382 de 2000
Normas principales	Art. 30 num. 11, arts. 44 y 45 Ley 80/1993; art. 9 Ley 80/1993; art. 73 CCA; Decreto Ley 222/1983

B. HECHOS RELEVANTES

El Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) adelantó la licitación pública No. 042-99 para la construcción y adecuación de infraestructura deportiva. El Consortio Los Robles, integrado por las sociedades Arias Serna y Saravia S.A. y H. Rojas y Asociados Ltda., resultó adjudicatario mediante Resolución 0286 del 21 de junio de 2000.

Primero, con posterioridad a la adjudicación, la Administración de Impuestos Nacionales expidió la certificación No. 0030-001-137999 del 13 de julio de 2000, en la que señaló que las firmas Arias Serna y Saravia Ltda. y H. Rojas y Asociados Ltda. no se encontraban al día en sus obligaciones tributarias nacionales al momento de la adjudicación.

Segundo, el Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) informó mediante oficio 16334 del 11 de julio de 2000 que la firma Arias Serna y Saravia Ltda. se encontraba inhabilitada para contratar a partir del 27 de abril de 2000, esto es, con antelación de cerca de dos meses a la adjudicación del 21 de junio de 2000.

Tercero, con fundamento en lo anterior, el IDRDR revocó directamente la adjudicación mediante Resolución 0382 del 9 de agosto de 2000, invocando el artículo 73

del CCA (medios ilegales que habilitan la revocación sin consentimiento del adjudicatario) y en su lugar adjudicó el contrato a la Unión Temporal Parque Metropolitano Timiza.

Cuarto, el Consorcio Los Robles demandó la nulidad de la Resolución 0382 de 2000, solicitando la suspensión provisional del acto. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la medida cautelar el 22 de marzo de 2001, al considerar que aunque existía manifiesta violación del artículo 30 num. 11 de la Ley 80/93 (irrevocabilidad), la inhabilidad del consorcio podría hacer improcedente la reparación solicitada. El Consorcio apeló.

C. PROBLEMA JURÍDICO

El Consejo de Estado debió resolver si el IDRDR podía revocar directamente el acto de adjudicación sin el consentimiento del adjudicatario, con base en la existencia de una inhabilidad de uno de sus integrantes, y concretamente:

Primera cuestión: ¿El carácter irrevocable del acto de adjudicación consagrado en el artículo 30 num. 11 de la Ley 80 de 1993 es absoluto, o admite excepciones ante la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades?

Segunda cuestión: ¿La participación en una licitación pública siendo inhábil configura la causal de «medios ilegales» del artículo 73 del CCA que habilita la revocatoria directa sin consentimiento del adjudicatario?

Tercera cuestión: ¿Puede interpretarse sistemáticamente la potestad de terminación unilateral del contrato por inhabilidades (art. 45 Ley 80/93) para concluir que la misma lógica permite revocar el acto de adjudicación antes de la celebración del contrato?

Cuarta cuestión: ¿La inhabilidad invocada tiene carácter sobreviniente, lo que obligaría al IDRD a permitir la cesión de la participación del miembro inhabilitado a un tercero, en lugar de revocar la adjudicación?

D. APLICACIÓN DE LA MATRIZ METODOLÓGICA DE ANÁLISIS

Categoría 1: Elemento doloso

Definición operacional aplicada: Presencia de intención deliberada de engañar o defraudar el proceso de selección mediante la participación siendo inhábil.

Análisis del caso:

La naturaleza del elemento doloso en los medios ilegales por inhabilidad presenta particularidades importantes respecto de la falsedad documental. En la inhabilidad, el dolo puede ser presunto: la ley no exige demostrar un plan deliberado de fraude, sino la participación objetiva en estado de inhabilidad. La Corte Constitucional fue explícita al señalar que las consecuencias de la inhabilidad «no corresponden a sanciones o castigos derivados de la conducta observada» sino a «reglas objetivas, correspondientes a situaciones de la misma índole».

No obstante, el contexto del caso revela que la inhabilidad de Arias Serna y Saravia S.A. por mora tributaria existía desde el 27 de abril de 2000, cerca de dos meses antes de la adjudicación del 21 de junio de 2000. Esto significa que el consorcio participó en las etapas finales de la licitación y recibió la adjudicación mientras uno de sus integrantes era objetivamente inhábil para contratar con el Estado. La no declaración de esta circunstancia

en el proceso, y la obtención de la adjudicación sin revelarla, aproxima la conducta al dolo omisivo: el adjudicatario omitió revelar una circunstancia que la ley imponía declarar.

Tabla 10.

Indicadores de análisis en el caso Consorcio Los Robles vs Instituto Distrital Recreación y Deporte (IDRD).

Indicador	Presente en el caso	Nivel
Conducta premeditada del adjudicatario	PARCIAL - La inhabilidad (mora tributaria) existía antes de la adjudicación pero no fue declarada por el adjudicatario	Medio-Alto
Conocimiento de ilicitud	DEBATIBLE - La inhabilidad tributaria del art. 8 Ley 80/93 opera por ministerio de la ley; su desconocimiento no la excluye	Medio
Voluntad de obtener ventaja	INDIRECTO - Participar en licitación siendo inhábil genera ventaja ilícita aunque no se acredite dolo específico	Medio
Actuación contra buena fe precontractual	SÍ - Presentar oferta y recibir adjudicación siendo inhábil quebranta la buena fe exigida a los oferentes	Alto

Calificación del elemento doloso: MEDIO-ALTO. El elemento doloso se configura en modalidad objetiva (la inhabilidad opera de pleno derecho) con dimensión de dolo omisivo (no declaración de la inhabilidad). La Sala no profundizó en el análisis del dolo, dado que el asunto se decidió en sede de medida cautelar, dejando este debate para la sentencia.

Categoría 2: Nexo causal

Definición operacional aplicada: Relación de causalidad entre la participación inhabilitada y la obtención del acto de adjudicación.

Análisis del nexo causal:

El nexo causal en medios ilegales por inhabilidad es diferente al de casos de falsedad documental pero igualmente demostrable. En la falsedad, el nexo opera matemáticamente: el puntaje falso fue determinante para ganar. En la inhabilidad, el nexo opera en la habilitación jurídica: el consorcio no tenía derecho a participar y, al hacerlo, excluyó a un competidor hábil (la Unión Temporal Parque Metropolitano Timiza) que quedó en segunda posición.

La Sala del Consejo de Estado construyó el nexo causal de manera sistemática: si ante la inhabilidad de un contratista la ley permite terminar unilateralmente el contrato ya celebrado, con mayor razón debe permitirse dejar sin efectos la adjudicación cuando el contrato aún no se ha perfeccionado. Esta interpretación a fortiori fija el nexo causal en la relación entre el estado de inhabilidad y la validez jurídica del acto de adjudicación: un acto que nació viciado porque su beneficiario no tenía derecho a recibirlo.

Tabla 11.

Criterio de Nexo causal: caso Consorcio Los Robles vs Instituto Distrital Recreación y Deporte (IDRD).

Criterio de nexo causal	Verificación en el caso	Resultado
Anterioridad temporal	✓ La inhabilidad existía al momento de la adjudicación (desde 27 de abril de 2000; adjudicación: 21 de junio de 2000)	Cumplido

Afectó habilitante	requisito	✓ La inhabilidad tributaria es requisito de participación cuyo incumplimiento vicia la oferta desde el origen	Cumplido
Afectó evaluación	factor de	✗ No: el nexo opera en la habilitación previa, no en los factores de calificación de la oferta técnica y económica	No aplicable
Vició la competencia		✓ Al participar siendo inhábil, el consorcio desplazó a un competidor hábil, la Unión Temporal Parque Timiza	Cumplido
Acto obtenido por medio ilegal		✓ Participar en la licitación estando inhabilitado constituye el «medio ilegal» en los términos del art. 73 CCA	Cumplido

Tipo de nexos causal: DIRECTO DE HABILITACIÓN JURÍDICA. El consorcio carecía del derecho a participar en la licitación y a recibir la adjudicación, de modo que el acto de adjudicación nació viciado desde su origen por la inhabilidad del adjudicatario.

Calificación del nexos causal: ALTO. El nexos causal es claro y verificable: la inhabilidad preexistía a la adjudicación, afectó el requisito de habilitación y vició la competencia al permitir que un participante inhábil obtuviera el contrato en detrimento de un oferente hábil.

Categoría 3: Estándar probatorio

Definición operacional aplicada: Nivel de convicción alcanzado para tener por acreditada la existencia de medios ilegales por participación inhabilitada.

Análisis de las pruebas aportadas:

El caso presenta una configuración probatoria directa y objetiva: la inhabilidad se acreditó mediante dos certificaciones de autoridades públicas competentes. La primera,

expedida por la DIAN (certificación 0030-001-137999), constató la mora tributaria del consorcio. La segunda, del Director del DAMA (oficio 16334), precisó que la inhabilidad de Arias Serna y Saravia S.A. se remontaba al 27 de abril de 2000, dos meses antes de la adjudicación.

El Consejo de Estado verificó que estas pruebas eran suficientes para negar la suspensión provisional solicitada por el Consorcio Los Robles, en cuanto la existencia de la inhabilidad hacía que el acto revocatorio no contraviniera en forma manifiesta las normas superiores. La Sala fue cautelosa en señalar que la determinación definitiva de si la inhabilidad era sobreviniente o preexistente, y sus consecuencias específicas para H. Rojas y Asociados Ltda., quedaría para el debate probatorio de la sentencia de fondo.

Tabla 12.

Análisis probatorio caso Consorcio Los Robles vs Instituto Distrital Recreación y Deporte (IDRD).

Tipo de prueba	Presente	Calidad / Observación
Documental administrativa	SÍ	Alta — Oficio 16334 del DAMA (11-jul-2000) certificando la inhabilidad de Arias Serna y Saravia S.A. desde 27-abr-2000
Certificación tributaria DIAN	SÍ	Alta — Certificación 0030-001-137999 (13-jul-2000) sobre incumplimiento de obligaciones tributarias del consorcio
Pericial económica	NO	No hubo peritaje; el debate se limitó a la medida cautelar de suspensión provisional
Testimonial	NO	No se practicaron testimonios en la etapa de la medida cautelar
Indiciaria convergente	PARCIAL	Los indicios convergen: inhabilidad previa a la adjudicación, participación sin declararla, certificaciones de dos entidades

Estándar declarado: Para negar la suspensión provisional, el tribunal no requirió plena prueba de los medios ilegales; bastó que el acto no vulnerara en forma manifiesta las normas superiores, lo que fue suficiente para confirmar la negativa de la medida cautelar.

Calificación del estándar probatorio: MEDIO-ALTO para la etapa cautelar. Las certificaciones de la DIAN y el DAMA constituyeron prueba suficiente para desvirtuar la manifiesta ilegalidad de la revocatoria. El estándar pleno para la sentencia de fondo quedó diferido al debate probatorio amplio.

Categoría 4: Tipo de medio ilegal

Según la clasificación de la sección 6.1.3, este caso corresponde a MEDIOS ILEGALES POR PARTICIPACIÓN INHABILITADA, específicamente la participación en proceso de selección por un proponente incurso en causal de inhabilidad al momento de la adjudicación. Esta modalidad es distinta tanto de la colusión (acuerdo entre oferentes) como de la falsedad documental, aunque comparte con ambas el elemento de obtención ilegítima del acto de adjudicación.

Tabla 13.

Análisis de aspectos en el caso Consorcio Los Robles vs Instituto Distrital Recreación y Deporte (IDRD).

Aspecto	Configuración en el caso
Naturaleza de la conducta	Participación en licitación pública en estado de inhabilidad (mora tributaria)

Objeto del fraude	Proceso de selección - obtención ilegítima de la adjudicación siendo inhábil
Modalidad específica	Inhabilidad sobreviniente no declarada / inhabilidad preexistente no revelada
Número de participantes	Unilateral - el adjudicatario (o uno de sus miembros) incurso en inhabilidad
Base normativa de la ilicitud	Art. 8 Ley 80/1993 (causales de inhabilidad) + Art. 73 CCA (medios ilegales)
Verificabilidad	Alta - certificable mediante consulta a autoridades tributarias y de control

Esta modalidad de medio ilegal es la más sencilla de acreditar objetivamente, toda vez que la inhabilidad opera por ministerio de la ley sin necesidad de demostrar intencionalidad específica. Sin embargo, plantea el interrogante —desarrollado en el recurso de apelación— sobre si la inhabilidad es preexistente o sobreviniente, distinción que tiene consecuencias jurídicas diferentes: si es sobreviniente, la ley impone la cesión de participación (art. 9 Ley 80/93); si es preexistente, no hay lugar a esa posibilidad y la revocatoria directa procede.

Categoría 5: Momento de ocurrencia

Fase del proceso: La inhabilidad se gestó en FASE 0 (anterior al proceso), por incumplimiento tributario declarado desde el 27 de abril de 2000, y se materializó en la FASE 2 (durante la selección) al recibir la adjudicación el 21 de junio de 2000 siendo ya inhábil. La revocatoria se produjo en la FASE 3 (post-adjudicación, pre-perfeccionamiento del contrato).

Relevancia temporal: El momento de ocurrencia es crucial para determinar la naturaleza de la inhabilidad. El actor argumentó que la inhabilidad era sobreviniente porque solo tuvo conocimiento de ella el 11 de julio de 2000 (oficio del DAMA), con posterioridad a la adjudicación del 21 de junio. Sin embargo, la Sala señaló que la inhabilidad operó desde el 27 de abril de 2000, independientemente del momento en que el interesado tuvo conocimiento, lo que la configuraría como preexistente a la adjudicación.

Categoría 6: Sujeto activo

Identificación del sujeto: El sujeto activo de la conducta que dio lugar a los medios ilegales es Arias Serna y Saravia S.A., uno de los dos miembros del Consorcio Los Robles. La inhabilidad fue personal de esta sociedad y no afectaba a H. Rojas y Asociados Ltda.

Cuestión crítica - Responsabilidad solidaria en consorcio: El caso plantea una cuestión jurídica de alta relevancia para la categoría de sujeto activo: ¿la inhabilidad de uno de los miembros del consorcio afecta al consorcio como un todo? El Consejo de Estado respondió afirmativamente, aplicando el principio de que las inhabilidades de los miembros se extienden al consorcio, de lo que se sigue que el acto de adjudicación del consorcio fue viciado por la inhabilidad de uno de sus integrantes, sin que pueda dividirse la adjudicación entre los miembros hábiles e inhábiles.

Efecto para H. Rojas y Asociados Ltda.: La Sala reconoció expresamente que la revocatoria pudo ocasionar perjuicios a H. Rojas y Asociados Ltda. (el miembro no inhabilitado), cuya situación jurídica quedó pendiente de resolución en la sentencia de fondo. Este aspecto ilustra la tensión entre la legalidad de la revocatoria y el principio de buena fe del miembro hábil del consorcio.

Calificación: Sujeto activo UNILATERAL de la inhabilidad (Arias Serna y Saravia S.A.) con efectos solidarios sobre el consorcio adjudicatario. La responsabilidad por el medio ilegal se extiende al consorcio como totalidad jurídica.

Categoría 7: Resultado del proceso

Decisión del Consejo de Estado: La Sala CONFIRMÓ el auto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que negó la suspensión provisional de la Resolución 0382 de 2000, al considerar que el acto no violaba en forma manifiesta las normas superiores invocadas por el actor.

Ratio decidendi:

Primero, aunque el acto de adjudicación es irrevocable conforme al artículo 30 num. 11 de la Ley 80 de 1993, esta irrevocabilidad no es absoluta cuando concurre una causal de inhabilidad que vicia la adjudicación. La interpretación sistemática de los artículos 44 y 45 de la Ley 80 de 1993 (terminación unilateral por inhabilidades) permite inferir que la misma lógica aplicada al contrato ya celebrado se extiende al acto de adjudicación previo.

Segundo, si la ley autoriza la terminación unilateral del contrato por inhabilidades sobrevinientes en el contratista, resultaría ilógico que la Administración no pudiera revocar el acto de adjudicación ante la misma causal, cuando el contrato aún no se ha perfeccionado por falta de suscripción.

Tercero, la participación siendo inhábil configura la causal de «medios ilegales» del artículo 73 del CCA que habilita la revocatoria directa sin consentimiento del adjudicatario, dado que la inhabilidad hace que el acto naciera viciado en su consentimiento.

Cuarto, la distinción entre inhabilidad sobreviniente y preexistente es relevante para las consecuencias jurídicas: si la inhabilidad es sobreviniente, el artículo 9 de la Ley 80 de 1993 impone la cesión de participación; si es preexistente, procede la revocatoria directa. Este punto quedó diferido al debate probatorio de fondo.

Resultado: NEGATIVA DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONFIRMADA. El medio ilegal por participación inhabilitada fue reconocido como causal suficiente para habilitar la revocatoria directa del acto de adjudicación, sin que ello vulnerara en forma manifiesta las normas superiores invocadas por el actor.

Categoría 8: Principios en tensión

Tensión entre IRREVOCABILIDAD DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN Y SEGURIDAD JURÍDICA (artículo 30 num. 11 Ley 80 de 1993) versus LEGALIDAD E INTERÉS GENERAL (artículo 209 de la Constitución Política, artículo 23 Ley 80 de 1993). El adjudicatario invocó la regla de irrevocabilidad y el derecho a la buena fe contractual; el IDRD invocó el deber de preservar el ordenamiento jurídico ante la participación inhabilitada.

Adicionalmente, tensión entre los derechos de H. ROJAS Y ASOCIADOS LTDA. (miembro hábil del consorcio) que no incurrió en inhabilidad, y el principio de que las inhabilidades de los miembros del consorcio se extienden a la persona jurídica plural. El Consejo de Estado reconoció esta tensión sin resolverla definitivamente en la etapa cautelar, dejando el análisis de perjuicios para la sentencia.

Ponderación: El tribunal consideró que la legalidad de la contratación pública —que impide contratar con personas inhabilitadas— es un valor esencial que no puede ceder ante la irrevocabilidad del acto de adjudicación cuando este fue obtenido por medios ilegales. La Corte Constitucional había señalado que las inhabilitaciones tienen carácter de reglas objetivas «en guarda de la pureza y la transparencia de la contratación administrativa».

Principio prevalente: LEGALIDAD E INTERÉS GENERAL en la contratación pública. La irrevocabilidad del acto de adjudicación cede ante la configuración de medios ilegales por participación inhabilitada.

E. SÍNTESIS MATRICIAL DEL CASO

Tabla 14.

Síntesis del caso Consorcio Los Robles vs Instituto Distrital Recreación y Deporte (IDRD).

Categoría	Configuración	Nivel/Resultado
1. Elemento doloso	Inhabilidad tributaria preexistente no declarada; participación siendo inhábil configura dolo presunto	MEDIO-ALTO
2. Nexo causal	La inhabilidad vició el proceso desde la oferta; el adjudicatario obtuvo el acto siendo inhábil	ALTO
3. Estándar probatorio	Certificaciones de DIAN y DAMA suficientes; el debate de fondo queda para sentencia	MEDIO-ALTO
4. Tipo de medio ilegal	Participación inhabilitada — inhabilidad sobreviniente no declarada / preexistente no revelada	Medios inhabilidad por

5. Momento de ocurrencia	Fase 1 (pre-selección) y Fase 2 (selección): inhabilidad previa a la adjudicación del 21-jun-2000	Relevante
6. Sujeto activo	Arias Serna y Saravia S.A. (miembro del consorcio adjudicatario) incurso en inhabilidad tributaria	Unilateral
7. Resultado	Revocatoria CONFIRMADA en medida cautelar (suspensión provisional denegada); debate de fondo pendiente	Presunto med. ilegal reconocido
8. Principio prevalente	Legalidad e interés general sobre seguridad jurídica del adjudicatario inhábil	Prevalece legalidad

F. VERIFICACIÓN DE ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA DEFINICIÓN PROPUESTA

Elemento 1 - Conducta ilícita: La participación en la licitación siendo inhábil viola el artículo 8 de la Ley 80 de 1993 y constituye conducta sustantivamente ilícita. La inhabilidad tributaria es una prohibición legal expresa cuya transgresión vicia la participación en el proceso de selección.

Elemento 2 - Dolo (en modalidad objetiva-omisiva): Quedó acreditado en grado de presunción legal que el consorcio participó en la licitación siendo inhábil, sin declarar esta circunstancia a la entidad. La omisión de declarar la inhabilidad configura el elemento doloso en modalidad omisiva, reforzado por el carácter objetivo que la Corte Constitucional atribuyó a las inhabilidades.

Elemento 3 - Nexo causal: El nexo causal fue demostrado: la inhabilidad existía antes de la adjudicación (desde 27 de abril de 2000) y afectó la habilitación jurídica para

participar en el proceso. El acto de adjudicación nació viciado porque su beneficiario no tenía derecho a recibirlo.

Elemento 4 - Afectación de principios: La participación inhabilitada vulneró los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad entre oferentes (artículo 23 Ley 80 de 1993), al permitir que un participante sin derecho a concursar obtuviera la adjudicación en detrimento de oferentes hábiles.

Conclusión: Los cuatro elementos constitutivos de los medios ilegales se configuraron, aunque con particularidades propias de la modalidad de participación inhabilitada: el dolo opera en forma objetiva sin necesidad de acreditar intención específica, y el nexo causal opera en la habilitación jurídica previa a la adjudicación más que en los factores técnicos o económicos de evaluación.

G. VALORACIÓN CRÍTICA DEL AUTO

Aciertos:

Primero, el Consejo de Estado construyó un argumento sistemático de alta solidez al articular los artículos 44 y 45 (terminación unilateral por inhabilidades) con el artículo 30 num. 11 (irrevocabilidad del acto de adjudicación) de la Ley 80 de 1993, concluyendo que la irrevocabilidad no puede ser absoluta cuando concurre la causal que permite inclusive terminar el contrato ya celebrado.

Segundo, la providencia reconoció expresamente que la revocatoria directa sin consentimiento del adjudicatario es excepcional y solo procede cuando el acto fue obtenido por medios ilegales (art. 73 CCA), excluyendo así la revocatoria por razones de conveniencia

o legalidad ordinaria. Esto es coherente con la doctrina del caso Retromaquinas (Expediente 54550).

Tercero, la Sala fue cautelosa al dejar para la sentencia de fondo la determinación de si la inhabilidad era sobreviniente o preexistente, y las consecuencias para H. Rojas y Asociados Ltda. Esta prudencia metodológica preservó el derecho al debate probatorio amplio.

Aspectos cuestionables:

Primero, la providencia no resolvió la tensión entre la facultad de revocatoria directa invocada y la norma específica del artículo 9 de la Ley 80 de 1993, que ante una inhabilidad sobreviniente en un miembro del consorcio no prevé la revocatoria sino la cesión de participación. Si la inhabilidad fuera sobreviniente, el IDRDR debió haber ofrecido al consorcio la posibilidad de ceder antes de revocar.

Segundo, el auto no analizó en profundidad el argumento de que la inhabilidad tributaria por incumplimiento de obligaciones ante la DIAN debía ser certificada por la DIAN misma y no por el DAMA, generando una duda sobre la competencia y pertinencia de la certificación del Director del DAMA como fundamento de la inhabilidad.

Tercero, la providencia tampoco abordó si la nueva adjudicación a la Unión Temporal Parque Metropolitano Timiza era jurídicamente viable en el mismo acto revocatorio, o si debía abrirse un nuevo proceso de selección. La concentración en un solo acto de la revocatoria y la nueva adjudicación plantea interrogantes sobre el cumplimiento del principio de selección objetiva.

H. APORTES DEL CASO A LA DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO

Primera lección: La irrevocabilidad del acto de adjudicación prevista en el artículo 30 num. 11 de la Ley 80 de 1993 no es absoluta. Cede ante la configuración de medios ilegales, específicamente ante la participación inhabilitada, que es la causal más objetiva y directamente verificable de los medios ilegales en contratación pública.

Segunda lección: La participación en una licitación siendo inhábil configura la causal de «medios ilegales» del artículo 73 del CCA, habilitando la revocatoria directa sin el consentimiento del adjudicatario. Esta equiparación, construida por vía de interpretación sistemática de la Ley 80 de 1993, es el aporte jurisprudencial más relevante del caso para la delimitación del concepto de medios ilegales.

Tercera lección: El elemento doloso en los medios ilegales por inhabilidad opera en modalidad objetiva: no se requiere demostrar dolo específico o intención de fraude. La mera participación siendo inhábil, con la consecuente obtención de la adjudicación, configura la conducta ilícita que vicia el acto. Esto simplifica considerablemente el estándar probatorio respecto de otras modalidades como la colusión.

Cuarta lección: Las inhabilidades de los miembros del consorcio se extienden al consorcio como totalidad jurídica. Esta regla, de carácter objetivo y no sancionatorio, protege la pureza y transparencia de la contratación pero puede generar consecuencias injustas para el miembro hábil, lo que deberá resolverse en la sentencia de fondo a través del análisis de perjuicios.

Quinta lección: La distinción entre inhabilidad preexistente e inhabilidad sobreviniente tiene consecuencias jurídicas diferentes: la preexistente habilita la revocatoria directa; la sobreviniente impone la cesión de participación antes de proceder a la revocatoria. Esta distinción constituye un límite interno al ejercicio de la potestad de revocatoria directa por medios ilegales en casos de inhabilidad.

Este caso, en contraste con el caso Retromaquinas (Expediente 54550) y el caso Consorcio Los Robles IDRD vs. IDRD (Expediente 52455), demuestra que la matriz metodológica propuesta es aplicable a la modalidad de medios ilegales por participación inhabilitada, validando su capacidad para analizar diversas formas de fraude precontractual. La inhabilidad es el supuesto más objetivo de medios ilegales y, por ello, constituye el precedente que mejor ilustra la naturaleza y los elementos esenciales de esta categoría jurídica.

5.1.3. Análisis del caso BPM Consulting vs. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

A continuación, se procede a examinar la Sentencia del 6 de diciembre de 2024 proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A (Radicado 60644), que resolvió el recurso de apelación interpuesto por el ICBF contra el fallo de primera instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Este caso presenta una modalidad particular de nulidad del acto de adjudicación derivada de error aritmético en la evaluación económica tratada por el Consejo de Estado como falsa motivación y no como 'medios ilegales' en sentido estricto, constituyendo un referente esencial para delimitar los contornos del concepto de medios ilegales frente a otras causales de nulidad del acto de adjudicación, y para precisar las reglas de carga probatoria del perjuicio por indebida adjudicación.

Tabla 15.

Identificación del caso BPM Consulting Ltda. Vs ICBF.

A. IDENTIFICACIÓN DEL CASO	
Corporación judicial	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A
Radicado	25000-23-36-000-2014-00859-02 (60644)
Fecha de providencia	6 de diciembre de 2024
Magistrada ponente	María Adriana Marín
Partes	BPM Consulting Ltda. Business Process Management Consulting Ltda. (demandante) vs. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF (demandado)
Tipo de actuación	Sentencia de segunda instancia — Nulidad y restablecimiento del derecho (recurso de apelación del ICBF)
Normas principales	Art. 9 Ley 1150/2007; art. 25 num. 18 Ley 80/1993; art. 5 Ley 1150/2007; Decreto 734/2012; arts. 192 y 195 CPACA

B. HECHOS RELEVANTES

El 18 de noviembre de 2013, el ICBF dio apertura a la Licitación Pública ICBF-LP-009-2013 para seleccionar el contratista para la administración y operación de su centro de contacto, con un presupuesto oficial de \$4.462'248.119. El proceso recibió seis propuestas al cierre del 2 de diciembre de 2013.

Primero, el ICBF procedió con la evaluación preliminar el 5 de diciembre de 2013, habilitando a cinco proponentes. La evaluación económica se realizó mediante la fórmula de media geométrica sobre los precios unitarios de cada propuesta, dado que todos los oferentes habían diligenciado cantidades diferentes en el formato económico. Al aplicar dicha fórmula,

el comité evaluador incurrió en un error aritmético que asignó a BPM Consulting Ltda. 267 puntos en la componente económica, cuando la aplicación correcta de la fórmula arrojaba 344 puntos.

Segundo, con fundamento en la evaluación errónea, el ICBF emitió la Resolución No. 11253 del 16 de diciembre de 2013, adjudicando la licitación al proponente CONTACT CENTER AMERICAS S.A., quien con el puntaje erróneo ocupaba el primer lugar con 893 puntos, seguido de BPM con 867 puntos. Con la evaluación correcta, BPM habría obtenido 944 puntos y se habría ubicado en primer lugar.

Tercero, al día siguiente, el 17 de diciembre de 2013, el ICBF expidió la Resolución No. 11277 revocando la adjudicación y declarando desierta la licitación. La revocatoria se sustentó en: (i) el error en la aplicación de la media geométrica; (ii) supuesta inducción a error a los proponentes sobre los productos adicionales; y (iii) la omisión de requerir formalmente a Millenium Phone Center para subsanar la autorización de su junta directiva. El adjudicatario CONTACT CENTER AMERICAS S.A. prestó su consentimiento para la revocatoria.

Cuarto, BPM Consulting Ltda. interpuso recurso de reposición contra la Resolución 11277, resuelto desfavorablemente por la Resolución 059 del 8 de enero de 2014. Inició acción de nulidad y restablecimiento del derecho el 24 de junio de 2014, solicitando la nulidad de ambas resoluciones y la indemnización de \$584.019.607 (equivalente al 16% del valor de su propuesta como utilidad esperada).

Quinto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia (26 de julio de 2017), declaró la nulidad de ambos actos y condenó al ICBF a pagar \$668.822.393,7.

El ICBF apeló, cuestionando principalmente la carga de la prueba de la utilidad esperada y la acreditación del demandante como mejor proponente.

C. PROBLEMA JURÍDICO

La Sala del Consejo de Estado debió resolver si el ICBF podía revocar directamente el acto de adjudicación por razones distintas a las taxativamente previstas en el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, y concretamente:

Primera cuestión: ¿El error aritmético del comité evaluador en la aplicación de la fórmula de media geométrica constituye un 'medio ilegal' en los términos del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 que habilita la revocatoria directa del acto de adjudicación sin consentimiento del adjudicatario?

Segunda cuestión: ¿Puede la imposibilidad de subsanación de uno de los proponentes (Millenium Phone Center) y las observaciones sobre productos adicionales configurar una causal de declaratoria de desierta de la licitación, cuando ya se había adjudicado?

Tercera cuestión: ¿El demandante BPM Consulting acreditó ser el mejor proponente y probó suficientemente la utilidad esperada como perjuicio por la indebida adjudicación?

Cuarta cuestión: En ausencia de prueba específica del porcentaje de utilidad, ¿cuál es el porcentaje aplicable conforme a las reglas jurisprudenciales de la equidad y la experiencia?

D. APLICACIÓN DE LA MATRIZ METODOLÓGICA DE ANÁLISIS

Categoría 1: Elemento doloso

Definición operacional aplicada: Presencia de intención deliberada de engañar o defraudar el proceso de selección mediante la utilización de medios ilegales para obtener la adjudicación.

Análisis del caso:

Este caso presenta una singularidad estructural respecto de las modalidades clásicas de medios ilegales (falsedad documental, colusión, participación inhabilitada): el vicio que afecta el acto de adjudicación no proviene de una conducta dolosa del beneficiario de la adjudicación ni del proponente perjudicado, sino de un error aritmético cometido por el propio comité evaluador del ICBF. Esta distinción es fundamental para el análisis de la categoría dolosa, pues el Consejo de Estado no calificó el supuesto como 'medios ilegales' sino como falsa motivación del acto administrativo.

El elemento doloso en sentido estricto es prácticamente inexistente desde la perspectiva del adjudicatario BPM Consulting (quien resultó perjudicado) y es discutible respecto de Contact Center Americas (quien se benefició del error). El reconocimiento de la irregularidad por el ICBF, y la disposición inmediata de Contact Center Americas a consentir la revocatoria, sugieren que esta empresa advirtió la anormalidad del proceso, lo que aproxima su conducta pasiva a una omisión que reforzó el resultado ilícito.

Tabla 16.

Análisis de Indicadores caso BPM Consulting Ltda. Vs ICBF.

Indicador	Presente en el caso	Nivel
Conducta premeditada — error aritmético deliberado	NO ACREDITADO — el error fue cometido por el comité evaluador del ICBF, sin que se demuestre intención del demandante de defraudar	N/A
Conocimiento de ilicitud por parte del adjudicatario ilegítimo	PARCIAL — Contact Center Americas accedió a la revocatoria por iniciativa propia, lo que sugiere conocimiento de la irregularidad	Medio
Voluntad de obtener ventaja indebida	INDIRECTO — Contact Center Americas fue adjudicado con puntaje erróneamente superior al real; BPM fue perjudicado con puntaje erróneamente inferior	Medio
Actuación contraria a buena fe precontractual	PARCIAL — La administración reconoció el error y solicitó consentimiento para revocar; el adjudicatario consintió sin cuestionar el beneficio obtenido	Medio-Bajo

Calificación del elemento doloso: BAJO-NULO desde la perspectiva del beneficiario. El caso no encaja en la noción clásica de 'medios ilegales' por ausencia de dolo del adjudicatario ilegítimo. El vicio es un error de la administración que generó falsa motivación del acto, categoría jurídicamente distinta pero igualmente generadora de nulidad.

Categoría 2: Nexo causal

Definición operacional aplicada: Relación de causalidad entre el vicio identificado en el proceso (error aritmético en la evaluación económica) y la obtención irregular del acto de adjudicación por Contact Center Americas en detrimento de BPM Consulting Ltda.

Análisis del nexa causal:

El nexa causal en este caso es matemáticamente demostrable, lo que lo distingue de otras modalidades de medios ilegales y lo aproxima a la modalidad de falsedad documental en cuanto a su precisión. El error en la fórmula de media geométrica asignó a BPM 267 puntos en lugar de los 344 que le correspondían. Esta diferencia de 77 puntos en la evaluación económica determinó que Contact Center Americas (con 893 puntos) superara a BPM (con 867 puntos según la evaluación errónea), cuando la evaluación correcta habría arrojado 944 puntos para BPM y 893 para Contact Center Americas, situación que invierte el orden de elegibilidad.

El Consejo de Estado construyó el nexa causal con base en las propuestas económicas obrantes en el expediente administrativo, aplicando directamente la fórmula del pliego de condiciones. Esta reconstrucción aritmética fue posible porque la Sala encontró prueba suficiente en el expediente, sin necesidad de peritos, lo que refuerza la trazabilidad directa entre el error y el resultado ilegal.

Tabla 17.

Análisis del nexa causal: caso BPM Consulting Ltda. Vs ICBF.

Criterio de nexa causal	Verificación en el caso	Resultado
-------------------------	-------------------------	-----------

Anterioridad del vicio	✓ El error aritmético en la media geométrica existía desde la evaluación preliminar del 5 de diciembre de 2013, antes de la adjudicación	Cumplido
Afectó factor de evaluación determinante	✓ La evaluación económica valía 400 de 1000 puntos. El error cambió el puntaje de BPM de 344 a 267 y le quitó el primer lugar a favor de Contact Center Americas	Cumplido
Determinó el resultado de la adjudicación	✓ Sin el error, BPM habría obtenido 944 puntos (primer lugar) vs. 893 de Contact Center Americas. La diferencia de 51 puntos fue decisiva	Cumplido
Vició la competencia licitatoria	✓ BPM fue desplazado del primer lugar por un error de la administración que benefició indebidamente a Contact Center Americas	Cumplido
Acto obtenido por medio ilegal	⚠ DEBATE: El Consejo de Estado no calificó el error aritmético como 'medio ilegal' en sentido estricto, sino como causal de nulidad por falsa motivación del acto de adjudicación (Resolución 11253)	Parcial

Tipo de nexos causal: DIRECTO MATEMÁTICO. El error aritmético fue el único factor que alteró el orden de elegibilidad. Sin el error, BPM habría sido adjudicatario. La diferencia de 77 puntos es irreversible mediante cualquier otra interpretación de los pliegos.

Calificación del nexo causal: ALTO. El nexo es verificable con precisión matemática, fue reconocido por la propia administración como fundamento de la revocatoria y fue corroborado por el Consejo de Estado mediante recalculation directa de los puntajes.

Categoría 3: Estándar probatorio

Definición operacional aplicada: Nivel de convicción alcanzado para acreditar el vicio que generó la nulidad de los actos administrativos y los perjuicios ocasionados al demandante.

Análisis de las pruebas aportadas:

El caso presenta una bifurcación probatoria notable: el estándar es extremadamente alto respecto del vicio del acto de adjudicación y bajo respecto de la acreditación del perjuicio. Respecto del primero, el expediente administrativo en CD contentivo de todas las propuestas y actuaciones del proceso permitió al Consejo de Estado recalcular directamente los puntajes; el reconocimiento por el ICBF del error en la contestación de la demanda completó el cuadro probatorio sin margen de controversia.

Respecto del perjuicio, BPM Consulting no aportó prueba idónea del porcentaje de utilidad del 16% que alegó. La primera instancia lo acogió porque no fue objetado en su momento, pero el Consejo de Estado en segunda instancia aplicó el criterio jurisprudencial del 5% reducido al 4,7% en función de la relación entre la propuesta y el presupuesto oficial. Esta diferencia de criterio generó una reducción sustancial de la condena: de \$668.822.393,7 a \$246.761.177.

Tabla 18.

Análisis probatorio caso BPM Consulting Ltda. Vs ICBF.

Tipo de prueba	Presente	Calidad / Observación
Documental administrativa	SÍ	Resoluciones 11253 y 11277 del ICBF; Resolución 059 de 2014 que resolvió reposición; pliego de condiciones LP-009-2013
Expediente administrativo digital	SÍ	CD con todo el proceso LP-009-2013, incluyendo propuestas económicas de todos los oferentes y actas de audiencia de adjudicación
Propuestas económicas	SÍ	Obras económicas de los 6 proponentes, que permitieron al Consejo de Estado recalcular correctamente la media geométrica y los puntajes
Reconocimiento de la parte demandada	SÍ	El ICBF admitió el error aritmético en la contestación de la demanda y referenció la forma correcta de evaluación, sin controvertirlo en apelación
Pericial económica	NO	No se aportó peritaje para acreditar la utilidad esperada del 16%, lo que obligó al Consejo de Estado a aplicar el criterio jurisprudencial del 5%

Estándar declarado: El estándar probatorio para acreditar el vicio fue ALTO-PLENO (prueba directa y reconocimiento). Para la utilidad esperada fue INSUFICIENTE, lo que obligó a aplicar las reglas de equidad jurisprudencial. Este contraste ilustra la importancia de acompañar la prueba del vicio con prueba específica del perjuicio.

Categoría 4: Tipo de medio ilegal

Precisión conceptual fundamental: El Consejo de Estado en este caso NO aplicó la causal de 'medios ilegales' del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 para declarar la nulidad del acto de adjudicación. La nulidad se fundó en la falsa motivación del acto (error aritmético que alteró el orden de elegibilidad), que es una causal autónoma de nulidad de los actos administrativos. La revocatoria directa sí fue declarada ilegal, porque el ICBF intentó fundamentarla en causales distintas a las del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007.

Tabla 19.

Análisis de aspectos para la configuración del caso BPM Consulting Ltda. Vs ICBF.

Aspecto	Configuración en el caso
Naturaleza de la conducta	Error aritmético sistemático en la aplicación de la fórmula de media geométrica para evaluar la propuesta económica de BPM Consulting Ltda.
Objeto del fraude / vicio	Proceso de evaluación económica - determinación incorrecta del orden de elegibilidad que alteró el resultado de la adjudicación
Modalidad específica	Error de aplicación de fórmula matemática (no es medio ilegal clásico). El Consejo de Estado lo calificó como falsa motivación del acto de adjudicación y no como 'medios ilegales' del art. 9 Ley 1150/2007
Número de participantes	El error fue de la administración (ICBF). Contact Center Americas fue beneficiaria involuntaria (aunque consintió la revocatoria)
Base normativa	Art. 9 Ley 1150/2007 (irrevocabilidad y causales); art. 25 num. 18 Ley 80/1993 (declaratoria de desierta); art. 5 Ley 1150/2007 (selección objetiva)
Verificabilidad	Alta - el error aritmético fue verificable matemáticamente con las propuestas obrantes en el expediente, sin necesidad de peritos

Esta distinción es jurídicamente relevante: el error aritmético de la administración no equivale a 'medios ilegales' en el sentido del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, que hace referencia a conductas del adjudicatario para obtener el acto. En cambio, configura una causal de nulidad por falsa motivación del acto de adjudicación, que puede declararse judicialmente pero que no habilitaba a la entidad para revocar directamente el acto sin contar con el consentimiento del adjudicatario o con la configuración de las causales específicas de la norma contractual.

Categoría 5: Momento de ocurrencia

Fase del proceso: El vicio se originó en la FASE 2 (evaluación y selección), específicamente durante la evaluación económica del 5 de diciembre de 2013. Se consumó en la misma FASE 2 con la adjudicación (Resolución 11253 del 16 de diciembre de 2013). La revocatoria ilegal se produjo en la FASE 3 (post-adjudicación, pre-perfeccionamiento del contrato) el 17 de diciembre de 2013.

Relevancia temporal: La proximidad entre la adjudicación (16 de diciembre) y la revocatoria (17 de diciembre) revela que el ICBF tuvo conocimiento inmediato del error, probablemente durante o inmediatamente después de la audiencia de adjudicación. Este hecho refuerza que el error fue advertido por las partes en la audiencia de adjudicación, pero la entidad optó por la vía incorrecta (revocatoria directa) en lugar de demandar su propio acto ante la jurisdicción.

Categoría 6: Sujeto activo

Identificación del sujeto: El sujeto causante del vicio es el ICBF (administración), a través de su comité evaluador. Contact Center Americas S.A. fue el adjudicatario ilegítimo que se benefició del error. BPM Consulting Ltda. fue el proponente perjudicado con derecho a la adjudicación.

Cuestión crítica sobre el rol de Contact Center Americas: La empresa adjudicada no actuó con dolo en la obtención de la adjudicación, pero su conducta posterior (consentimiento inmediato a la revocatoria, 'política corporativa de transparencia y honestidad' alegada en el proceso) sugiere que advirtió la irregularidad. El Consejo de Estado no analizó si esta conducta podría aproximarse a la figura del enriquecimiento sin causa o a

la noción de 'medios ilegales' en sentido amplio; la declaratoria de nulidad se fundó exclusivamente en la falsa motivación del acto.

Calificación: Sujeto activo del vicio INSTITUCIONAL (administración). La responsabilidad del error aritmético recae sobre el ICBF, no sobre el adjudicatario. Esta circunstancia distingue estructuralmente el caso de las modalidades clásicas de medios ilegales, en las que el adjudicatario es el agente activo de la conducta ilícita.

Categoría 7: Resultado del proceso

Decisión del Consejo de Estado: La Sala MODIFICÓ la sentencia de primera instancia, conservando la declaratoria de nulidad de ambos actos demandados (Resoluciones 11253 y 11277) pero reduciendo sustancialmente el monto de la condena.

Ratio decidendi:

Primero, la revocatoria directa del acto de adjudicación es ilegal cuando no se configura ninguna de las causales taxativas del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 (inhabilidad sobreviniente o medios ilegales). El error aritmético de la administración no equivale a ninguna de estas causales, por lo que la Resolución 11277 fue declarada nula.

Segundo, la declaratoria de desierta de la licitación es una potestad reglada que procede únicamente por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva (art. 25 num. 18 Ley 80/1993). Los motivos invocados por el ICBF (error en media geométrica, productos adicionales, Millenium Phone Center) no impedían la selección objetiva: el error era corregible, los productos adicionales habían sido resueltos en la audiencia de adjudicación y a Millenium Phone Center se le garantizó el derecho a subsanar.

Tercero, la nulidad del acto de adjudicación (Resolución 11253) se fundó en falsa motivación por error aritmético: la adjudicación a Contact Center Americas careció de sustento fáctico válido, pues BPM Consulting era el oferente con el mayor puntaje real. Esta es la causal de nulidad aplicable, distinta a la de 'medios ilegales'.

Cuarto, para el restablecimiento del derecho, el demandante debía probar la utilidad esperada. Al no aportarse prueba específica del 16% alegado, el Consejo de Estado aplicó la regla jurisprudencial del 5%, reducida al 4,7% por ser la propuesta de BPM inferior al presupuesto oficial (94,9% del mismo). La condena se actualizó a valores del IPC de octubre de 2024.

Resultado: MODIFICACIÓN PARCIAL. La declaratoria de nulidad de ambos actos se confirmó íntegramente. La condena se redujo de \$668.822.393,7 (primera instancia) a \$246.761.177 (segunda instancia) por incumplimiento de la carga probatoria de la utilidad esperada.

Categoría 8: Principios en tensión

La providencia expone múltiples tensiones principialísticas con relevancia para la categoría de medios ilegales y el régimen del acto de adjudicación:

Tabla 20.

Principios en tensión caso BPM Consulting Ltda. Vs ICBF.

Principio / Valor	Manifestación en el caso
Irrevocabilidad del acto de adjudicación	El ICBF revocó la adjudicación sin configurarse ninguna de las causales del art. 9 Ley 1150/2007 (inhabilidad sobreviniente o

	medios ilegales). El Consejo de Estado confirmó que la revocatoria fue ilegal
Selección objetiva	La entidad alegó que el error aritmético y la situación de Millenium Phone Center impedían una selección objetiva. El Consejo de Estado rechazó este argumento: los errores eran corregibles y no impedían adjudicar a BPM
Legalidad y falsa motivación	La nulidad de la Resolución 11253 se fundó en falsa motivación: el acto adjudicó a Contact Center Americas con un puntaje erróneamente superior al real, lo que vicia su causa jurídica
Carga de la prueba del perjuicio	BPM no acreditó con prueba el porcentaje del 16% de utilidad esperada. El Consejo de Estado aplicó la regla jurisprudencial del 5%, reducida al 4,7% por ser la propuesta inferior al presupuesto oficial

Ponderación: El Consejo de Estado privilegió la legalidad y la selección objetiva sobre la seguridad jurídica del acto de adjudicación, pero estableció que la solución idónea cuando la administración advierte vicios propios en el acto de adjudicación no es la revocatoria directa sino la acción de lesividad ante la jurisdicción. Esta regla preserva la irrevocabilidad como principio general y canaliza la corrección de los vicios a través del control judicial.

Principio prevalente: LEGALIDAD Y SELECCIÓN OBJETIVA. La adjudicación por error aritmético es nula por falsa motivación, independientemente de si el vicio proviene de la administración o del adjudicatario. La diferencia con los 'medios ilegales' reside en la atribución del comportamiento ilícito y en el mecanismo de corrección del vicio.

E. SÍNTESIS MATRICIAL DEL CASO

Tabla 21.

Síntesis del caso BPM Consulting Ltda. Vs ICBF.

Categoría	Configuración	Nivel / Resultado
1. Elemento doloso	El dolo no es del proponente favorecido sino del proceso administrativo (error del comité evaluador); la conducta ilícita es imputable a la administración, no al adjudicatario	BAJO (desde el beneficiario)
2. Nexo causal	El error aritmético en la media geométrica fue determinante: cambió el puntaje de BPM de 344 a 267 y alteró el orden de elegibilidad, permitiendo la adjudicación a Contact Center Americas	ALTO
3. Estándar probatorio	Prueba documental directa (expediente administrativo completo) + reconocimiento de la demandada. El Consejo de Estado recalculó los puntajes con las propuestas económicas obrantes en el proceso	ALTO
4. Tipo de medio ilegal	Error aritmético en evaluación económica — El Consejo de Estado lo calificó como falsa motivación (no como 'medios ilegales' del art. 9 Ley 1150), lo que determinó la nulidad del acto de adjudicación	Falsa motivación / nulidad
5. Momento de ocurrencia	Fase 2 (evaluación / selección): error en evaluación económica del 5 de diciembre de 2013; adjudicación errada el 16 de diciembre; revocatoria el 17 de diciembre de 2013	Relevante
6. Sujeto activo	La administración (ICBF) cometió el error. Contact Center Americas fue adjudicatario ilegítimo por el error ajeno. BPM Consulting fue el proponente perjudicado que tenía derecho a la adjudicación	Bilateral (admin. + adjudicatario)
7. Resultado del proceso	Nulidad de ambas resoluciones (11253 y 11277) CONFIRMADA. Condena al ICBF a pagar \$246.761.177 (utilidad esperada al 4,7%, actualizada a 2024)	Nulidad + condena reducida

8. Principio prevalente	Selección objetiva e irrevocabilidad del acto de adjudicación, confrontadas con la falsa motivación derivada del error aritmético. Prevalece la legalidad y la selección objetiva	Legalidad y selección objetiva
--------------------------------	---	--------------------------------

F. VERIFICACIÓN DE ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA DEFINICIÓN PROPUESTA

Elemento 1 - Conducta ilícita: El error aritmético en la evaluación económica es un vicio que genera la nulidad del acto de adjudicación, aunque no se origina en una conducta del adjudicatario sino en un error de la administración. La conducta ilícita relevante es la revocatoria directa sin causales habilitantes del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007.

Elemento 2 - Dolo (en modalidad objetiva o subjetiva): Este elemento NO se configura en los términos clásicos de los medios ilegales. El vicio proviene de un error administrativo, no de una conducta dolosa del adjudicatario orientada a obtener fraudulentamente el acto. Esta es la razón fundamental por la que el Consejo de Estado no calificó el caso como 'medios ilegales' sino como falsa motivación.

Elemento 3 - Nexo causal: El nexo causal está plenamente demostrado con precisión matemática: el error en 77 puntos de evaluación económica invirtió el orden de elegibilidad y permitió la adjudicación a Contact Center Americas en lugar de BPM Consulting. El Consejo de Estado recalculó directamente los puntajes con base en las propuestas obrantes en el expediente.

Elemento 4 - Afectación de principios: La adjudicación errada vulneró los principios de selección objetiva, transparencia e igualdad entre oferentes (art. 23 Ley

80/1993). BPM Consulting fue excluido del primer lugar del proceso por un error ajeno, lo que afecta directamente su derecho a ser seleccionado como contratista.

Conclusión: Los elementos 1, 3 y 4 de los medios ilegales se configuran, pero el elemento 2 (dolo del adjudicatario) está ausente. Esta es la diferencia estructural que separa el caso BPM CONSULTING de los casos Retromaquinas y Consorcio Los Robles: en aquellos, el dolo del adjudicatario era el eje del vicio; en este caso, el vicio proviene de un error de la administración que genera falsa motivación del acto de adjudicación, una categoría jurídicamente distinta pero con idéntico efecto en términos de nulidad y restablecimiento del derecho.

G. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA SENTENCIA

Aciertos:

Primero, el Consejo de Estado estableció con claridad que la taxatividad de las causales de revocatoria del acto de adjudicación no admite interpretación extensiva. La entidad que advierte un error propio en el acto de adjudicación no puede autorevocarlo invocando causales de legalidad ordinaria o el error como 'medio ilegal'; debe acudir a la jurisdicción mediante la acción de lesividad. Esta regla protege la seguridad jurídica de todos los partícipes del proceso licitatorio.

Segundo, la Sala resolvió directamente el fondo del asunto (mejor oferta) sin reenviar a primera instancia, al constatar que el expediente administrativo contenía todos los elementos necesarios para recalcular los puntajes. Este ejercicio judicial de reconstrucción

aritmética refuerza el papel del juez contencioso administrativo como controlador sustancial del proceso licitatorio, más allá de la mera legalidad formal del acto.

Tercero, la reducción de la condena por incumplimiento de la carga probatoria de la utilidad esperada es un precedente relevante: la jurisprudencia del 5% es un piso subsidiario, no una exoneración de la carga de probar. Los proponentes que acudan a la jurisdicción por indebida adjudicación deben acompañar prueba idónea de la utilidad esperada (metodología AIU, estudios de mercado, discriminación de costos en la oferta).

Aspectos cuestionables:

Primero, la providencia no exploró si el error aritmético del comité evaluador, en cuanto benefició a Contact Center Americas permitiéndole obtener una adjudicación que no le correspondía, podría ser asimilado a 'medios ilegales' en sentido amplio, dado que el resultado objetivo es idéntico: un adjudicatario obtiene el acto sin tener derecho a él. Esta cuestión tiene relevancia doctrinal para la construcción de una definición comprehensiva de medios ilegales.

Segundo, la Sala no abordó la responsabilidad disciplinaria o fiscal de los funcionarios del ICBF que cometieron el error aritmético y que, posteriormente, optaron por la vía ilegal de la revocatoria directa. Este silencio puede interpretarse como limitación del pronunciamiento al ámbito estrictamente judicial, pero deja sin explorar una dimensión relevante para la integridad del sistema de contratación.

Tercero, la calificación de la utilidad esperada al 4,7% derivada de una regla de tres entre el presupuesto oficial y la propuesta, genera una solución matemáticamente precisa

pero potencialmente desconectada de la realidad económica del contrato. En contratos de servicios de call center, los márgenes de utilidad pueden variar significativamente respecto del 5% jurisprudencial; la ausencia de prueba pericial en estos casos produce condenas que no necesariamente reflejan el perjuicio real.

H. APORTES DEL CASO A LA DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO

Primera lección: El error aritmético en la evaluación económica no configura 'medios ilegales' en el sentido del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, sino una causal autónoma de nulidad por falsa motivación del acto de adjudicación. Esta distinción delimita negativamente el concepto de medios ilegales: este requiere una conducta activa del adjudicatario orientada a obtener el acto, y no se satisface con un error de la administración que beneficia involuntariamente a un oferente.

Segunda lección: La taxatividad de las causales de revocatoria directa del acto de adjudicación (art. 9 Ley 1150/2007) excluye tanto las causales generales del CPACA como los errores aritméticos de la administración. Cuando la entidad advierte que el acto de adjudicación es nulo por razones distintas a la inhabilidad sobreviniente o los medios ilegales, debe demandar su propio acto ante la jurisdicción. El consentimiento del adjudicatario no subsana la falta de competencia de la entidad para revocar.

Tercera lección: La carga probatoria del perjuicio en los casos de indebida adjudicación recae sobre el demandante. La jurisprudencia del 5% de utilidad esperada es un criterio subsidiario de equidad aplicable únicamente cuando no existe prueba específica; no es una presunción que exonere al demandante de su carga probatoria. Los proponentes que

acudan a la jurisdicción por indebida adjudicación deben allegar la estructura financiera de su propuesta con discriminación por concepto de utilidad.

Cuarta lección: El juez contencioso administrativo puede reconstruir directamente el orden de elegibilidad con las pruebas que obran en el expediente, sin necesidad de peritos, cuando el vicio es un error aritmético verificable matemáticamente. Esta facultad judicial refuerza el control sustancial del proceso licitatorio y permite proteger al proponente perjudicado incluso cuando la administración ha intentado cubrir el vicio con la declaratoria de desierta.

Quinta lección: La declaratoria de desierta de la licitación después de la adjudicación es especialmente excepcional. Cuando la entidad ya adjudicó y luego pretende frustrar el proceso invocando errores propios del proceso, los motivos para la declaratoria de desierta deben ser externos, no imputables a la administración, y no superables por vías distintas a la frustración del proceso. En este caso, el Consejo de Estado determinó que ninguno de los motivos invocados alcanzaba ese estándar.

Este caso, comparado con el caso Consorcio Los Robles vs. IDRD (Auto 20923 de 2002), ilustra la diversidad de modalidades que pueden viciar el acto de adjudicación: mientras en aquél la inhabilidad del adjudicatario constituyó un medio ilegal que habilitó la revocatoria directa, en el caso BPM el vicio error aritmético de la administración genera nulidad por falsa motivación sin constituir un medio ilegal. La matriz metodológica propuesta es aplicable a ambos casos, aunque con valores diferenciales en la categoría del elemento doloso, que es la bisagra conceptual entre los medios ilegales stricto sensu y otras causales de nulidad del acto de adjudicación.

CAPITULO 6. PROPUESTAS Y ANALISIS

La aplicación de la causal de “medios ilegales” para remover un acto administrativo de adjudicación exige, ante todo, un entendimiento sistemático del bloque normativo que gobierna la estabilidad de esa decisión y de la jurisprudencia que ha venido acotando sus excepciones. La adjudicación es el punto de cierre del procedimiento competitivo y consolida una situación jurídica individual, razón por la cual rige el principio de intangibilidad: solo puede retirarse en los supuestos expresamente previstos por el legislador. En el ordenamiento colombiano, esa regla se recoge en el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, que habilita la revocatoria excepcional de la adjudicación únicamente si media inhabilidad sobreviniente o si se demuestra que el acto se obtuvo por “medios ilegales”, presupuesto que exige prueba seria y motivación reforzada dada la afectación de la confianza legítima de los oferentes y la

seguridad jurídica del mercado público. En ese marco, cualquier criterio interpretativo debe asumirse con lógica de excepción estricta y de racionalidad probatoria, de modo que la administración preserve el estándar de legalidad y la jurisdicción pueda ejercer un control intenso sobre la motivación, la prueba y la proporcionalidad de la decisión. (Congreso de la República, 2007).

La interpretación restrictiva de las causales no es una opción metodológica, sino una exigencia del régimen de anulabilidad y de la teoría del acto administrativo con efectos particulares. La jurisprudencia contenciosa ha sido consistente en negar que la revocatoria de adjudicación pueda funcionar como mecanismo de “corrección” de errores no dolosos, de desacuerdos evaluativos o de reconsideraciones de conveniencia surgidas con posterioridad; la única lectura compatible con la ley y con los principios de buena fe y confianza legítima es la que reserva la revocatoria a los dos eventos taxativos y, en lo que atañe a los “medios ilegales”, a supuestos de ilicitud determinante de la voluntad administrativa. Así lo ha recordado la Sección Tercera al anular decisiones que, bajo el rótulo de “medios ilegales”, encubrían simples defectos de evaluación o de planeación, recordando que la regla es la estabilidad de la adjudicación y que el control de la legalidad desaprobada debe canalizarse por las acciones contenciosas correspondientes y no por atajos de autotutela. (Consejo de Estado, 2015).

Desde una perspectiva de política jurídica preventiva, es deseable que las entidades adopten una delimitación ex ante del concepto de “medios ilegales” a efectos de adjudicación, incorporando en sus manuales de contratación un catálogo orientador no exhaustivo de conductas típicamente relevantes: falsedad documental en soportes habilitantes, cohecho a servidores o a miembros de comités evaluadores, colusión entre

oferentes para simular competencia, simulación de pluralidad mediante estructuras vinculadas y ocultamiento doloso de inhabilidades, entre otras. Este ejercicio de tipificación administrativa, alineado con la jurisprudencia contenciosa y la dogmática penal, no crea tipos nuevos, pero sí eleva la previsibilidad del sistema, guía la verificación técnica y probatoria en la fase precontractual y reduce la litigiosidad ex post porque clarifica de antemano el estándar de ilicitud relevante para la revocatoria (García de Enterría y Fernández, 2008).

En el plano probatorio, la clave reside en el nexo causal entre la conducta ilícita y la decisión de adjudicar. La administración, como parte que afirma el fraude, asume la carga de la prueba y debe reconstruir la secuencia decisoria para mostrar que, sin el ardid por ejemplo, un certificado de experiencia falsificado o un acuerdo ilícito de precios, el resultado de la comparación de ofertas habría sido distinto. No basta con evidenciar la existencia abstracta de una irregularidad; se requiere demostrar su incidencia determinante en la puntuación, en la verificación habilitante o en la recomendación técnica que condujo al acto. Por ello, el expediente debe contener prueba documental, pericial y testimonial suficiente, así como un análisis de indicios convergentes que satisfaga los estándares de racionalidad judicial; si tal demostración falta, la entidad debe abstenerse de revocar y, en su lugar, accionar por la vía de nulidad cuando se trate de vicios de legalidad no dolosos. (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2024).

La observancia del debido proceso y la motivación reforzada son garantías indispensables cuando se afecta una situación jurídica individual como la creada por la adjudicación. Ello implica comunicar la apertura del procedimiento, trasladar íntegramente las pruebas, habilitar la contradicción y la solicitud de nuevas diligencias, y exponer una motivación concreta y específica que articule hechos, derecho y proporcionalidad de la

medida. La motivación debe explicar, con precisión, por qué la conducta encaja en el concepto de “medio ilegal”, cómo vicia la voluntad administrativa y por qué es indispensable retirar la adjudicación para proteger la integridad del proceso y el interés público; una fundamentación genérica o estereotipada, ha precisado la doctrina y la jurisprudencia, equivale a ausencia de motivación y conduce a la nulidad del acto revocatorio por violación de los derechos de defensa y de publicidad. (Congreso de la República, 2011).

La coordinación institucional con Fiscalía, Procuraduría y Contraloría es deseable para investigar integralmente los hechos y aprovechar sinergias probatorias, pero no puede confundirse con una “condición de procedibilidad” de la revocatoria. La autotutela es un procedimiento administrativo autónomo que puede adelantarse con base en pruebas administrativas suficientes, siempre que se respeten las garantías del adjudicatario; a su vez, la jurisdicción constitucional ha recordado que la tutela no reemplaza el debate probatorio propio de la jurisdicción contenciosa, particularmente cuando se discute la legalidad de una revocatoria por medios ilegales, reservando a esta última el control pleno sobre prueba y motivación. Esta arquitectura permite reaccionar con celeridad frente a la corrupción sin diluir el estándar probatorio ni sacrificar la legalidad del trámite. (Corte Constitucional, Sentencia T-841 de 2009).

En la necesaria distinción de remedios, corresponde precisar que la revocatoria de la adjudicación procede antes de la suscripción del contrato y solo por inhabilidad sobreviniente o por medios ilegales probados, mientras que la acción de nulidad es la vía apropiada para corregir vicios de legalidad que no vician la voluntad, y la lesividad se reserva para que la entidad demande ante el juez la nulidad de su propio acto cuando ya concedió un derecho y carece de autotutela. La confusión de vías; revocar donde se debía demandar, erosiona la

seguridad jurídica y expone a la administración a anulaciones y condenas; de ahí que la jurisprudencia recuerde que la intangibilidad es regla y la remoción por fraude, excepción de interpretación estricta y prueba robusta. (Consejo de Estado, Sección Tercera, Rad. 54001233100020120023002, 2024).

Además de los remedios, la transparencia y la publicidad cumplen una función estructural. La publicación íntegra de pliegos, adendas, informes de evaluación, acto de adjudicación y, en su caso, acto de revocatoria con sus soportes, viabiliza el control social y judicial, disuade prácticas colusorias y refuerza la trazabilidad de la decisión. En términos de economía institucional, la transparencia reduce asimetrías de información y protege la competencia, elevando el costo de transacción del fraude y, en consecuencia, el umbral de uso de la revocatoria solo cuando se acrediten comportamientos dolosos que vician el consentimiento. Este enfoque, concordante con los principios de publicidad y moralidad administrativa, robustece la legitimidad de la decisión y facilita su control de legalidad ulterior. (Santofimio Gamboa, 2013).

No debe olvidarse el componente ex ante de calidad regulatoria: una adecuada planeación precontractual y la estandarización técnica (pliegos tipo, metodologías de evaluación verificables, requisitos habilitantes proporcionados y matrices de riesgo claras) disminuyen drásticamente las controversias que algunas entidades intentan “corregir” luego por la vía de la revocatoria. En rigor, los problemas de diseño, de mercado o de medición de capacidades no constituyen “medios ilegales”; forzar esa causal para subsanar deficiencias de planeación es contrario a la ley y ha sido corregido por el juez contencioso. Por eso, el fortalecimiento de equipos multidisciplinarios, la asistencia técnica especializada y la auditoría interna de calidad en la fase precontractual son instrumentos que previenen el abuso

de la revocatoria y preservan la seguridad jurídica del proceso competitivo. (Rodríguez, 2012).

La cultura de integridad es el soporte ético de todo lo anterior. Servidores y particulares deben sujetarse a reglas estrictas de conflicto de intereses, adoptar programas de cumplimiento y códigos de ética, y habilitar canales seguros de denuncia con protección del informante. En el plano jurídico, estas medidas no sustituyen la prueba del fraude que sigue siendo exigencia ineludible para remover la adjudicación, pero crean un entorno de cumplimiento ex ante que reduce la probabilidad de conductas dolosas y, por tanto, de activación de la causal. Una administración que motiva con rigor, prueba con suficiencia y publica con transparencia refuerza la confianza legítima y, al mismo tiempo, se dota de herramientas para reaccionar con prontitud y legalidad cuando se acreditan “medios ilegales” determinantes en la decisión de adjudicar. (García de Enterría y Fernández, 2008).

6.1. Delimitación Conceptual De Los "Medios Ilegales": Construcción De Una Definición Técnico-Jurídica

El análisis normativo del Capítulo 2, jurisprudencial del Capítulo 3 y doctrinal del Capítulo 4, así como los estudios de caso del Capítulo 5, han permitido identificar que el concepto de "medios ilegales" en el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 carece de definición legal expresa y presenta variaciones interpretativas en su aplicación judicial. Este capítulo trasciende lo meramente descriptivo para formular una propuesta conceptual propia, técnicamente estructurada y jurídicamente fundamentada, que contribuya a la delimitación rigurosa de esta causal de revocatoria.

La construcción de una definición técnico-jurídica de "medios ilegales" no constituye un ejercicio teórico desvinculado de la práctica, sino una necesidad operativa para la aplicación uniforme del derecho. Como se evidenció en el análisis crítico precedente, la indefinición conceptual genera inseguridad jurídica, decisiones casuísticas inconsistentes, y dificulta tanto la labor de las entidades públicas (que deben determinar si procede iniciar revocatoria) como de los oferentes (que requieren conocer ex ante qué conductas están prohibidas). Una definición clara, basada en la síntesis del análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal realizado, contribuye a dotar de certeza a un régimen que actualmente adolece de ella.

6.1.1. Elementos constitutivos de los medios ilegales: estructura del concepto

A partir del análisis realizado, se propone que los "medios ilegales" como causal de revocatoria de adjudicaciones deben entenderse como una figura compleja compuesta por cuatro elementos constitutivos concurrentes, todos los cuales deben estar presentes para que se configure la causal:

6.1.1.1. Elemento 1: Conducta materialmente ilícita

El primer elemento constitutivo es la existencia de una conducta que sea contraria al ordenamiento jurídico. No cualquier irregularidad configura medio ilegal, sino solo aquellas conductas que violen normas jurídicas sustantivas (penales, administrativas, civiles o constitucionales) de manera grave y no meramente formal.

Este elemento presenta las siguientes características:

- Primera, la conducta debe ser sustantivamente ilícita, no meramente irregular desde el punto de vista procedimental. El incumplimiento de requisitos formales del proceso de selección (por ejemplo, no presentar un documento en el formato exigido, o presentarlo con un día de retraso) no constituye medio ilegal, aunque pueda generar rechazo de la oferta o declaratoria de desierta. Los medios ilegales se caracterizan por afectar la sustancia del proceso, no su forma.
- Segunda, la ilicitud debe ser jurídica, no meramente ética o moral. Si bien la moralidad administrativa es principio rector de la contratación estatal (artículo 209 de la Constitución Política y artículo 24 de la Ley 80 de 1993), no toda conducta moralmente reprochable constituye medio ilegal. Solo aquellas conductas que además de ser inmorales violan normas jurídicas positivas pueden generar revocatoria. Por ejemplo, que un oferente tenga relaciones personales con funcionarios de la entidad puede ser éticamente cuestionable, pero solo constituye medio ilegal si se traduce en conductas jurídicamente prohibidas como tráfico de influencias o uso de información privilegiada.
- Tercera, la conducta ilícita debe tener gravedad suficiente. No toda violación normativa, por leve que sea, configura medio ilegal. Debe tratarse de infracciones que afecten de manera sustancial la integridad, transparencia o legalidad del proceso de selección. La gravedad se mide por el bien jurídico lesionado: cuando la conducta atenta contra la libre competencia, la igualdad entre oferentes, o el deber de probidad que rige la contratación pública, alcanza el umbral de gravedad requerido.
- Cuarta, la ilicitud debe ser objetivamente verificable. No basta la sospecha o la apariencia de irregularidad. Debe acreditarse mediante prueba que efectivamente se

violó una norma jurídica. Esta verificabilidad es esencial para distinguir los medios ilegales de meras dudas o desconfianzas subjetivas sobre la corrección del proceso.

6.1.1.2.Elemento 2: Elemento subjetivo doloso o fraudulento

El segundo elemento constitutivo es la presencia de dolo o intención fraudulenta en quien despliega la conducta ilícita. Este elemento subjetivo distingue los medios ilegales de los meros errores, omisiones culposas o irregularidades involuntarias.

Con fundamento en la teoría general del dolo en el derecho colombiano particularmente su desarrollo en derecho penal (Código Penal, artículo 22) y su aplicación analógica en derecho administrativo sancionador, se propone entender el elemento subjetivo de los medios ilegales como dolo en sentido amplio, que comprende:

- **Dolo directo:** Existe cuando el sujeto conoce y quiere el resultado ilícito. El oferente (o funcionario, o tercero) sabe que su conducta es ilegal y la ejecuta deliberadamente para obtener o favorecer la adjudicación. Ejemplo paradigmático: falsificación consciente de certificados de experiencia.
- **Dolo eventual:** Existe cuando el sujeto conoce que su conducta probablemente generará un resultado ilícito, pero actúa aceptando ese resultado. El sujeto no busca directamente el resultado ilegal, pero lo asume como probable y aun así actúa. Ejemplo: el oferente presenta documentos de procedencia dudosa sin verificar su autenticidad, conociendo el riesgo de que sean falsos pero aceptando ese riesgo.

En contraste, NO constituye elemento subjetivo suficiente:

- **Culpa, incluso grave:** Si el oferente incurre en negligencia, descuido o impericia, pero sin intención ni aceptación del resultado ilegal, no hay medio ilegal. La culpa puede generar otras consecuencias (rechazo de oferta, incumplimiento contractual, responsabilidad civil), pero no configura medio ilegal. Ejemplo: oferente que por error mecanográfico de su contador consigna información financiera incorrecta, creyendo de buena fe que era correcta.
- **Error de hecho excusable:** Si el sujeto incurre en error sobre elementos fácticos relevantes, y ese error es razonable dadas las circunstancias, no hay dolo. Ejemplo: oferente que incluye en su nómina de personal a un profesional que había confirmado su disponibilidad, pero posteriormente se retracta sin que el oferente lo supiera al momento de presentar la oferta.
- **Error de derecho sobre normas complejas:** Si existe genuina controversia interpretativa sobre una norma (por ejemplo, sobre si cierta situación configura o no inhabilidad), y el oferente adopta de buena fe una interpretación razonable aunque eventualmente errónea, no hay dolo. Esto sin perjuicio de que la interpretación incorrecta pueda tener otras consecuencias jurídicas.

Un aspecto crítico es la atribución del dolo cuando la conducta es desplegada por terceros (asesores, consultores, proveedores de documentos). Se propone la siguiente regla:

- Si el tercero actúa dolosamente CON conocimiento y aquiescencia del oferente o adjudicatario, hay medio ilegal atribuible a este último. El conocimiento puede ser directo (sabía específicamente lo que el tercero haría) o por dolo eventual (sabía que el tercero probablemente actuaría ilegalmente y aceptó ese riesgo).

- Si el tercero actúa dolosamente SIN conocimiento del oferente o adjudicatario, NO hay medio ilegal atribuible a este último, sin perjuicio de la responsabilidad del tercero. Para atribuir responsabilidad al oferente en estos casos, debería acreditarse al menos culpa grave que raye en dolo eventual (por ejemplo, contrató al tercero sabiendo que tenía antecedentes de fraude, o no verificó documentos teniendo motivos razonables de duda).

Esta propuesta se fundamenta en el artículo 83 de la Constitución Política, que presume la buena fe de los particulares ante las autoridades públicas. La presunción de buena fe implica que el dolo debe probarse, no presumirse. En caso de duda sobre si existió dolo o solo culpa, debe resolverse a favor del oferente, salvo que existan indicios suficientes para invertir la presunción.

6.1.1.3.Elemento 3: Nexo causal entre la conducta ilícita y la adjudicación

El tercer elemento constitutivo es la existencia de una relación de causalidad demostrable entre la conducta ilícita dolosa y la obtención de la adjudicación. No basta que exista una conducta ilegal dolosa; es necesario que esa conducta haya tenido relevancia para el resultado del proceso de selección.

Se propone adoptar el test de influencia sustancial para determinar la existencia de nexo causal. Según este test, existe nexo causal cuando:

- **Requisito temporal:** La conducta ilícita debe ser anterior o contemporánea a la decisión de adjudicación. Las conductas posteriores a la adjudicación no configuran medios ilegales para efectos de revocatoria del acto de adjudicación, sin perjuicio de

que puedan generar otras consecuencias (nulidad contractual, incumplimiento). Esta exigencia temporal deriva de la lógica causal: solo puede ser causa de la adjudicación aquello que existió antes o al momento de la adjudicación.

- **Requisito material de influencia:** La conducta ilícita debe haber influido de manera sustancial en al menos uno de los siguientes aspectos:
- **Afectó un requisito habilitante esencial:** La conducta permitió al oferente superar un requisito habilitante que de otra forma no habría cumplido (por ejemplo, acreditó experiencia falsa cuando no tenía la experiencia mínima exigida). En estos casos, el nexo causal es evidente porque sin la conducta ilícita, el oferente habría sido rechazado liminalmente.
- **Afectó un factor de evaluación que otorgó puntaje:** La conducta permitió al oferente obtener puntaje en un factor de evaluación mediante información falsa o fraudulenta (por ejemplo, infló el número de profesionales o el valor de contratos previos). Aquí, incluso si el oferente habría ganado sin ese puntaje adicional, existe nexo causal porque la evaluación fue viciada.
- **Vició la competencia entre oferentes:** La conducta eliminó o redujo artificialmente la competencia (por ejemplo, mediante colusión con otros oferentes, o soborno a funcionarios para excluir competidores). En estos casos, el nexo causal radica en que el proceso competitivo fue adulterado, independientemente de si el adjudicatario habría ganado en competencia leal.
- **Otorgó ventaja informativa indebida:** La conducta permitió al oferente acceder a información privilegiada que le dio ventaja sobre los demás (por ejemplo, conocer los precios de las otras ofertas, o conocer los criterios de evaluación antes de su

publicación oficial). El nexo causal consiste en que la igualdad de condiciones fue rota.

No se exige demostrar que, sin la conducta ilícita, otro oferente específico habría resultado adjudicatario. Este estándar sería excesivamente gravoso y conduciría a la impunidad de medios ilegales evidentes. Lo que se protege no es solo el resultado correcto (que gane el mejor oferente), sino la integridad del proceso de selección como procedimiento administrativo debido. Un proceso contaminado por fraude es inválido aunque casualmente el resultado hubiera sido el mismo.

Este enfoque se fundamenta en la naturaleza del bien jurídico protegido: la moralidad administrativa y la transparencia del proceso de selección (artículos 209 y 210 de la Constitución Política, artículos 23 y 24 de la Ley 80 de 1993). Si se exigiera probar que el medio ilegal fue determinante del resultado, se estaría validando tácitamente el fraude no determinante, lo cual resulta incompatible con estos principios constitucionales y legales.

6.1.1.4. Elemento 4: Afectación de principios rectores de la contratación pública

El cuarto elemento constitutivo, de carácter finalista, requiere que la conducta ilícita dolosa con nexo causal haya vulnerado al menos uno de los principios constitucionales y legales que rigen la contratación estatal. Este elemento distingue los medios ilegales de otras irregularidades que, aunque sean conductas ilícitas, no afectan específicamente el régimen de contratación pública.

Los principios cuya afectación configura este cuarto elemento son:

- **Transparencia:** La conducta impidió o dificultó que el proceso de selección fuera abierto, público y verificable por terceros. Ejemplos: ocultamiento de información relevante, manipulación de documentos, acuerdos secretos entre oferentes (Ley 80 de 1993, artículo 24).
- **Igualdad y libre competencia:** La conducta rompió la igualdad de condiciones entre oferentes o restringió artificialmente la participación. Ejemplos: colusión, uso de información privilegiada, direccionamiento fraudulento del pliego (CP, 1991; Ley 80, 1993. Art 23).
- **Selección objetiva:** La conducta adulteró los criterios objetivos de evaluación o impidió que se escogiera la oferta más favorable a la entidad. Ejemplos: falsedad sobre factores de evaluación, soborno de evaluadores (Ley 80, 1993. Art 29).
- **Moralidad administrativa:** La conducta implicó comportamiento deshonesto, corrupto o contrario a la ética pública. Ejemplos: cohecho, tráfico de influencias, nepotismo (CP, 1991. Art 24).
- **Buena fe:** Paradójicamente, aunque se presume la buena fe, su vulneración mediante actuación dolosa fraudulenta constituye medio ilegal. La buena fe no solo es presunción sino también deber: los particulares deben actuar de buena fe ante las autoridades (CP, 1991. Artículo 83; Ley 80, 1993. Artículo 28).

Este elemento finalista implica que no cualquier conducta ilícita dolosa con nexo causal a la adjudicación configura medio ilegal, sino solo aquellas que además lesionan los principios rectores de la contratación estatal. Por ejemplo, si un oferente incumplió una obligación tributaria (conducta ilícita) y eso no fue detectado en el proceso de selección, aunque técnicamente haya nexo causal con la adjudicación (de haberse detectado, habría sido

rechazado por inhabilidad), si esa conducta no afectó ninguno de los principios rectores de la contratación (el proceso fue transparente, hubo igualdad, la evaluación fue objetiva), existe debate sobre si constituye medio ilegal o simplemente inhabilidad sobreviniente sujeta a régimen distinto.

La exigencia de este cuarto elemento se justifica porque el concepto de "medios ilegales" en el contexto del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 debe interpretarse sistemáticamente con los artículos 23 a 29 de la Ley 80 de 1993, que establecen los principios de la contratación estatal. Una interpretación teleológica indica que el legislador buscó proteger específicamente estos principios mediante la excepción a la irrevocabilidad de la adjudicación (Ley 1150, 2007; Ley 80, 1993).

6.1.2. Definición técnico-jurídica propuesta.

Con fundamento en el análisis estructural precedente y en la síntesis del marco normativo, jurisprudencial y doctrinal desarrollado en los capítulos anteriores, se propone la siguiente definición técnico-jurídica de "medios ilegales" como causal de revocatoria de adjudicaciones en el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007:

"Constituyen medios ilegales para efectos del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 las conductas materialmente ilícitas, desplegadas con dolo o intención fraudulenta, que hayan tenido influencia sustancial en la obtención de la adjudicación, y que vulneren los principios de transparencia, igualdad, selección objetiva, moralidad administrativa o buena fe que rigen la contratación estatal, independientemente de que tales conductas sean además tipificadas como delitos penales, infracciones administrativas o ilícitos civiles." (Ley 1150, 2007. Art 9).

Esta definición presenta las siguientes características técnicas:

- Primera, es una definición comprensiva que integra los cuatro elementos constitutivos identificados, evitando reduccionismos. No se limita a enumerar conductas específicas (lo que sería una definición enumerativa cerrada), sino que establece criterios estructurales que permiten subsumir diversos supuestos fácticos.
- Segunda, es una definición operacional que permite su aplicación práctica. Cada elemento (ilicitud material, dolo, nexo causal, afectación de principios) es verificable mediante prueba, lo que facilita su uso por operadores jurídicos.
- Tercera, es una definición normativa que trasciende la mera descripción de la jurisprudencia. Si bien se basa en el análisis jurisprudencial, formula una propuesta que resuelve inconsistencias y vacíos identificados en las sentencias actuales.
- Cuarta, es una definición sistemática que articula con el régimen general de contratación estatal. La referencia expresa a los principios de los artículos 23 a 29 de la Ley 80 de 1993 permite interpretar los medios ilegales coherentemente con el sistema jurídico de contratación pública.
- Quinta, es una definición abierta pero no indeterminada. Aunque no enumera taxativamente cada supuesto, establece criterios suficientes para distinguir qué conductas constituyen medios ilegales y cuáles no, reduciendo la discrecionalidad interpretativa.

6.1.3. Tipología de medios ilegales: categorías conceptuales

La definición propuesta permite construir una tipología de medios ilegales basada en el tipo de conducta ilícita y el principio vulnerado. Esta tipología no es exhaustiva pero comprende las modalidades más frecuentes identificadas en la jurisprudencia analizada:

Tabla 22.

Categorías de medios ilegales: conceptos.

Categoría	Conducta típica	Principio vulnerado	Ejemplo
Medios ilegales documentales	Falsedad material o ideológica en documentos de la oferta	Transparencia, selección objetiva	Falsificación de certificados de experiencia; alteración de estados financieros
Medios ilegales por colusión	Acuerdos anticompetitivos entre oferentes	Libre competencia, igualdad	Pactos de reparto de contratos; ofertas complementarias simuladas
Medios ilegales informativos	Uso indebido de información reservada o privilegiada	Igualdad, transparencia	Acceso irregular a ofertas de competidores; conocimiento previo de criterios de evaluación
Medios ilegales por corrupción	Soborno, cohecho, tráfico de influencias	Moralidad administrativa, selección objetiva	Pago a funcionarios; promesas de beneficios indebidos
Medios ilegales por ocultamiento	Ocultamiento doloso de inhabilidades o incompatibilidades	Buena fe, moralidad	No declarar parentesco con funcionarios; ocultar sanciones previas

Cada categoría puede presentarse de forma aislada o combinada. Por ejemplo, puede existir simultáneamente falsedad documental (medios documentales) y uso de información privilegiada (medios informativos). En estos casos, basta acreditar uno de los medios ilegales para que proceda la revocatoria, aunque la concurrencia de varios medios ilegales refuerza la fundamentación de la decisión.

Esta tipología tiene valor pedagógico y orientador para las entidades públicas, permitiéndoles identificar señales de alerta (red flags) durante los procesos de selección. También resulta útil para los oferentes, pues clarifica qué tipo de conductas están prohibidas bajo pena de revocatoria.

6.1.4. Distinción con figuras afines

La definición propuesta permite distinguir claramente los medios ilegales de otras figuras jurídicas con las que a veces se confunden en la práctica:

6.1.4.1. Medios ilegales vs. Inhabilidades sobrevinientes.

Las inhabilidades sobrevinientes (artículo 9 de la Ley 80 de 1993) son causales objetivas que sobrevienen después de la adjudicación y que, de haber existido al momento de la adjudicación, habrían impedido contratar. Los medios ilegales, en cambio, son conductas dolosas que existieron antes o durante el proceso de selección.

Diferencias clave:

- **Elemento temporal:** La inhabilidad sobreviniente surge DESPUÉS de la adjudicación; los medios ilegales ocurren ANTES O DURANTE el proceso de selección.
- **Elemento subjetivo:** La inhabilidad sobreviniente opera objetivamente, sin requerir dolo; los medios ilegales requieren elemento subjetivo doloso.
- **Consecuencias:** Ante inhabilidad sobreviniente, procede terminación del contrato por mutuo acuerdo o unilateralmente según el caso, con pago de prestaciones ejecutadas; ante medios ilegales, procede revocatoria sin indemnización al contratista culpable.
- **Caso límite:** Si existía una inhabilidad al momento de la oferta pero el oferente la ocultó dolosamente, NO es inhabilidad sobreviniente sino medio ilegal (ocultamiento doloso de inhabilidad).

6.1.4.2. Medios ilegales vs. Incumplimiento contractual

El incumplimiento contractual (artículo 86 de la Ley 80 de 1993) es el no cumplimiento de las obligaciones contractuales después de la celebración del contrato. Los medios ilegales son conductas que vician el acto de adjudicación previo al contrato.

Diferencias clave:

- **Momento relevante:** El incumplimiento ocurre durante la EJECUCIÓN del contrato; los medios ilegales ocurren en el PROCESO DE SELECCIÓN.
- **Objeto:** El incumplimiento se refiere a obligaciones contractuales (construir, entregar, prestar); los medios ilegales se refieren a la validez del proceso que condujo a la adjudicación.

- **Remedio jurídico:** El incumplimiento se sanciona con multas, cláusula penal, caducidad del contrato; los medios ilegales se sancionan con revocatoria del acto de adjudicación (que puede conducir a nulidad contractual).

6.1.4.3. Medios ilegales vs. Irregularidades procedimentales

Las irregularidades procedimentales son vicios en el trámite del proceso de selección atribuibles a la entidad estatal (por ejemplo, plazos inadecuados, criterios de evaluación confusos, vicios en la publicación). Los medios ilegales son conductas ilícitas dolosas atribuibles a oferentes, funcionarios o terceros.

Diferencias clave:

- **Sujeto responsable:** Las irregularidades procedimentales son imputables a la ENTIDAD; los medios ilegales son imputables a OFERENTES (o funcionarios confabulados, o terceros).
- **Elemento subjetivo:** Las irregularidades procedimentales pueden ser culposas; los medios ilegales requieren dolo.
- **Remedio:** Las irregularidades procedimentales graves pueden generar nulidad del acto de adjudicación por vía judicial (acción de nulidad y restablecimiento del derecho); los medios ilegales permiten revocatoria administrativa directa por la entidad.

6.1.4.4. Medios ilegales vs. Vicios de nulidad absoluta del contrato

La nulidad absoluta del contrato (artículo 44 de la Ley 80 de 1993) procede por vicios en el consentimiento, en el objeto (ilícito o imposible) o violación de normas de orden público. Los medios ilegales son causales específicas de revocatoria del acto de adjudicación.

Diferencias clave:

- **Objeto:** La nulidad absoluta recae sobre el CONTRATO; la revocatoria por medios ilegales recae sobre el ACTO DE ADJUDICACIÓN (aunque puede afectar indirectamente al contrato).
- **Procedimiento:** La nulidad absoluta debe ser declarada judicialmente (aunque puede alegarse como excepción); la revocatoria es acto administrativo de la entidad (revisable judicialmente).
- **Relación:** La revocatoria de la adjudicación por medios ilegales puede generar como consecuencia la nulidad absoluta del contrato (porque el acto que le dio origen es inválido), pero son instituciones distintas que deben distinguirse.

6.1.5. *Fundamentación normativa y jurisprudencial de la definición propuesta*

La definición técnico-jurídica propuesta no es una construcción arbitraria, sino que se fundamenta sólidamente en el ordenamiento jurídico colombiano y en la jurisprudencia analizada:

- **Fundamentación constitucional:** La definición se basa en los artículos 13 (igualdad), 83 (buena fe), 209 (función administrativa: eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, moralidad), 228 (prevalencia del derecho sustancial) y 333 (libertad de empresa y libre competencia) de la Constitución Política. Estos preceptos

constitucionales justifican que se consideren medios ilegales aquellas conductas que vulneran la igualdad, la moralidad o la libre competencia en la contratación estatal (CP, 1991).

- **Fundamentación legal:** La definición desarrolla el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 en armonía con los artículos 23 a 29 de la Ley 80 de 1993 (principios de la contratación), el artículo 44 de la misma ley (nulidad absoluta) y los artículos 137 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 (procedimiento de revocatoria directa). La interpretación sistemática de estas normas conduce a la conclusión de que "medios ilegales" debe entenderse en el sentido propuesto (Ley 1150, 2007; Ley 80, 1993).
- **Fundamentación jurisprudencial:** La definición sintetiza y sistematiza criterios dispersos en la jurisprudencia del Consejo de Estado, especialmente:
 - El requisito de conducta ilícita se funda en las sentencias que distinguen medios ilegales de meras irregularidades (Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 27507, 2014).
 - El requisito de dolo se basa en la reiterada jurisprudencia que exige "conductas dolosas y fraudulentas" (Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 41232, 2018).
 - El requisito de nexo causal se fundamenta en sentencias que exigen que el medio ilegal haya sido "determinante" de la adjudicación (Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 18595, 2011), aquí reinterpretado como "influencia sustancial".
 - El requisito de afectación de principios se deriva de la ponderación constitucional que realiza la Corte Constitucional en la Sentencia C-713 de

2008, donde condiciona la validez de la revocatoria a que se demuestre afectación del interés general y de los principios de la contratación.

- **Fundamentación doctrinal:** La definición recoge aportes de la doctrina nacional (Santofimio Gamboa, 2013; Rodríguez Rodríguez, 2012) y comparada (García de Enterría, 2008) sobre teoría del acto administrativo, vicios del consentimiento y causales de invalidez. Específicamente, incorpora la distinción doctrinal entre vicios sustanciales y formales, y entre dolo y culpa.

CAPITULO 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La investigación realizada demuestra que la revocatoria de los actos de adjudicación por “medios ilegales” es un mecanismo excepcional, diseñado como salvaguarda del interés público frente a fraudes que vician la voluntad administrativa, y que debe operar con sujeción estricta a las garantías del debido proceso. A lo largo del estudio se verificó que la normativa encabezada por la Ley 1150 de 2007 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagra la intangibilidad de la adjudicación salvo dos causas taxativas: la inhabilidad sobreviniente del adjudicatario o la demostración de que la adjudicación se obtuvo por medios ilegales. La jurisprudencia reciente ha consolidado este entendimiento, al anular revocatorias que pretendieron corregir errores de planeación o divergencias de evaluación, y al reafirmar que los medios ilegales son actos de falsedad,

cohecho, colusión u ocultamientos dolosos que deben acreditarse con pruebas suficientes y causalmente determinantes. Esta coherencia entre norma y jurisprudencia garantiza la seguridad jurídica y preserva la confianza legítima de los oferentes en la estabilidad de las decisiones de la administración.

Asimismo, quedó evidenciado que la carga de la prueba recae en la entidad que invoca la causal y que la motivación reforzada es un requisito ineludible de validez del acto de revocatoria. La administración debe reconstruir la secuencia decisoria y demostrar que, sin el fraude, la adjudicación habría sido distinta, ofreciendo al adjudicatario un procedimiento contradictorio en el cual pueda conocer y controvertir las pruebas. Las decisiones que omiten notificar oportunamente al adjudicatario, trasladar el expediente o concederle término para alegar han sido declaradas nulas por vulnerar el debido proceso, lo que revela la necesidad de que las entidades adopten protocolos claros de revocatoria y coordinen sus actuaciones con los órganos de control sin supeditarse a investigaciones penales o disciplinarias. El respeto de estas garantías no debilita la potestad de autotutela, sino que la fortalece, permitiendo a la administración reaccionar eficazmente frente al fraude comprobado sin incurrir en arbitrariedades.

Otra conclusión relevante es la conveniencia de diferenciar con precisión la revocatoria, la acción de nulidad y la acción de lesividad, así como de promover una cultura preventiva de integridad. La revocatoria solo procede antes de la firma del contrato y cuando se configuran las causales legalmente previstas; si los hechos revelan vicios de legalidad no dolosos, la entidad debe acudir a la acción de nulidad y, si el derecho particular ya se consolidó, a la lesividad. Paralelamente, el fortalecimiento de la planeación precontractual mediante pliegos tipo, estudios de mercado rigurosos y matrices de riesgo, reduce la

discrecionalidad y evita que las deficiencias del diseño se confundan con medios ilegales. La implantación de programas de cumplimiento, códigos de ética y sistemas de denuncia en las entidades y entre los oferentes también es indispensable para prevenir y detectar fraudes, elevando el umbral de activación de la revocatoria a supuestos verdaderamente excepcionales, como exigen la ley y la jurisprudencia.

Finalmente, se recomienda impulsar una agenda de política pública que armonice criterios probatorios y procedimentales, promueva la transparencia y fomente la cooperación interinstitucional. La creación de lineamientos nacionales sobre el estándar de prueba del fraude y el nexo causal, la estructuración de protocolos de revocatoria estandarizados y la consolidación de un observatorio de casos permitirían reducir la variabilidad interpretativa y dotar de predictibilidad a los actores. A su vez, el fortalecimiento de los mecanismos de publicidad, incluida la publicación íntegra de documentos en el SECOP y la adopción de herramientas tecnológicas para la detección de patrones de colusión contribuirían a prevenir medios ilegales. En síntesis, garantizar la estabilidad de las adjudicaciones y la transparencia de la contratación pública exige un enfoque integral que combine normatividad clara, jurisprudencia coherente, procedimientos garantistas y cultura de integridad en todos los niveles de la función pública.

Un punto adicional que emerge de este estudio es la necesidad de conciliar la exigencia de un procedimiento garantista con los principios de economía y celeridad administrativa. La administración pública debe diseñar sus actuaciones revocatorias de manera que, sin sacrificar el derecho de defensa, se evite prolongar innecesariamente el proceso o incurrir en formalismos que entorpezcan la protección del erario. Para ello, es indispensable contar con personal capacitado, con conocimientos sólidos de derecho

administrativo y técnicas de investigación, que permitan adelantar diligencias de manera eficaz y documentar la causal con rigor probatorio. La apuesta por la formación continua de servidores en materia de contratación pública y en el uso de herramientas tecnológicas para la gestión de expedientes no solo optimiza tiempos y recursos, sino que también reduce el margen de error y fortalece la legitimidad de las decisiones, lo cual ha sido avalado por la jurisprudencia al exigir que la revocatoria se funde en expedientes completos y motivaciones robustas.

Finalmente, las conclusiones muestran que la revocatoria por medios ilegales, aunque localizada en el derecho administrativo colombiano, dialoga con estándares internacionales de lucha anticorrupción que exigen transparencia, rendición de cuentas y respeto por el debido proceso. La experiencia comparada demuestra que países con marcos similares han adoptado estructuras de cooperación interinstitucional y mecanismos de coordinación con organismos internacionales para identificar y sancionar prácticas colusorias transnacionales. Colombia, en este contexto, puede beneficiarse de la aplicación de instrumentos como las recomendaciones de la OCDE en materia de integridad pública y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que subrayan la importancia de sistemas de compras transparentes, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información para mitigar riesgos. Integrar estas perspectivas globales al debate nacional permitirá que las recomendaciones aquí formuladas trasciendan el ámbito interno y se orienten a un fortalecimiento estructural del sistema de contratación pública, coherente con las mejores prácticas internacionales y con los principios rectores de nuestra Constitución

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- Atienza, M. (2017). *Curso de argumentación jurídica*. Madrid: Trotta.
- Babbie, S. (2021). Higher Education Leadership Perspectives: Autism Education Certification and Teacher Shortages in Upstate New York. *Education Doctoral*. Paper 483. https://fisherpub.sjf.edu/education_etd/483
- Bowen, G. A. (2009). Supporting a grounded theory with an audit trail: An illustration. *International Journal of Social Research Methodology*, 12(4), 305-316.
- Constitución Política de Colombia [Const]. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Colombia Compra Eficiente. (2023). *Relatoría jurisprudencial sobre revocatoria de la adjudicación y principio de intangibilidad*. <https://relatoria.colombiacompra.gov.co>
- Centro de Estudios de Justicia (Cej.org.co). (2022). *Informe sobre la aplicación de la revocatoria de adjudicación en Colombia*. <https://www.cej.org.co>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda (2002). *Sentencia IJ-029*. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. https://lector.ramajudicial.gov.co/SIBD/VIDEOTECA/Publicaciones/00000000/providencia/Providencias_Tomo_I/23001-23-31-000-1997-8732-02%28IJ-029%29.pdf
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2002). *Sentencia del 29 de enero de 2002*. Rad. 1997-04619 (12860). C.P. Ana Margarita Olaya Forero.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2011). *Sentencia del 2 de junio de 2011*. Rad. 11001-03-24-000-2005-00167-01. MP. María Elizabeth García González.

Consejo de Estado de Colombia. (2014, 13 feb.). *Sección Segunda, Subsección B*. Sentencia 13001-23-31-000-2005-00927-02.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2014). *Sentencia del 20 de febrero de 2014*. Expediente n.º 27507. C.P. Danilo Rojas Betancourth.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2014). Sentencia 20 de febrero de 2014. Exp. 27507. C.P. Danilo Rojas Betancourth.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. (2015–2021). *Boletines y providencias sobre revocatoria directa (incluye análisis del art. 73 CCA y art. 97 CPACA)*. C.P. Gerardo Arenas Monsalve
<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/172/S2/76001-23-31-000-2004-03824-02%280376-07%29.doc.pdf>;
<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/132/S2/25000-23-25-000-2006-00464-01%282166-07%29.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda (2017). *Sentencia 44333 de 2017*. Rad. No.: 25000 23 25 000 1997 44333 01 (1300-2003). C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2018). *Sentencia del 26 de abril de 2018, Exp. 41.232*. Rad. 25000-23-24-000-2010-00387-01. C.P. María Elizabeth García.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2019). *Sentencia 19 de septiembre de 2019*. Sentencia Rad. 11001-03-26-000-2011-00077-00. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda. (2020). *Sentencia del 20 de febrero de 2020, Exp. 54.383*. Radicación número: 11001-03-15-

000-2020-00856-00(AC). C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

Consejo de Estado – Sección Tercera. (2021). *Caso Sara Jassir Celfite vs. ICBF*, Rad. 54154.

C.P. María Adriana Marín.

<https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2021/09/BMostrICBF.pdf>.

Consejo de Estado. , Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (2021). *B.*

Mostrencos ICBF (Sara Jassir Celfite vs. ICBF), Rad. 54.154. C.P. María Adriana Marín.

<https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2021/09/BMostrICBF.pdf>.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (2024).

Retromáquinas S.A vs Municipio de Cúcuta. Radicado número: 54001-23-31-000-2012-00230-02 (54550). C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/05/54001233100020120023002.pdf>.

Corte Constitucional. (2017). Sentencia T-336 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández

Corte Constitucional. (2000). Sentencia C-563 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. (2003). Sentencia C-835 de 2003. M.P. Jorge Miguel Pauker Galvez.

Corte Constitucional. (2008). Sentencia C-713 de 2008. M.P. Clara Ines Vargas Hernández.

Corte Constitucional. (2009). Sentencia T-841 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa

Corte Constitucional. (2017). Sentencia SU-050 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2016). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage publications.

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2012). *El campo de la investigación cualitativa: Manual de investigación cualitativa. Vol. I* (Vol. 1). Gedisa editorial.

Decreto 01 de 1984. (2 de enero de 1984). *Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo*. Presidente De La República De Colombia. Diario Oficial 36439.

El Nuevo Siglo. (2012, 11 de mayo). *Advertencia al ICBF por 295 mil millones*. Recuperado de <https://www.elnuevosiglo.com.co/advertencia-al-icbf-por-295-mil-millones>

- Flick, U. (2018). *Introducción a la investigación cualitativa*. Morata, Madrid. ISBN: 9788471127648
- García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2008). *Curso de Derecho Administrativo* (Tomo I). Madrid: Civitas Thomson Reuters.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=245481>
- Gordillo, A. (2011). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. *Handbook of qualitative research*, 2(163-194), 105.
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta* (6ª ed.). México: McGraw-Hill.
- Hutchinson, T., & Duncan, N. (2012). Defining and describing what we do: doctrinal legal research. *Deakin law review*, 17(1), 83-119.
- Instituto Anticorrupción. (2022, 3 de agosto). *Solicitamos a la ANI que se suspenda el proceso de contratación de la restauración de los ecosistemas degradados del Canal del Dique en Barranquilla*. Recuperado de <https://www.estudiosanticorrupcion.org/solicitamos-a-ani-que-se-suspenda-el-proceso-de-contratacion-de-la-restauracion-de-los-ecosistemas-degradados-del-canal-del-dique-en-barranquilla>
- Lozano, A. (2009). *El acto administrativo y su revocatoria directa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ley 80 de 1993. (28 de octubre de 1993). *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial No. 41.094
- Ley 1150 de 2007 (16 de julio de 2007). *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*. Congreso de la República. Diario Oficial No. 46.691.
- Ley 1437 de 2011 (18 de enero de 2011). *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Congreso de la República. Diario Oficial No. 47.956

- MacCormick, N. (1978). Does the United Kingdom Have a Constitution-Reflections on MacCormick v. Lord Advocate. *N. Ir. Legal Q.*, 29, 1.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative data analysis*. Sage.
- Monje, C. A. (2011). Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa: Guía didáctica. Bogotá: Universidad Surcolombiana.
- Prata, E. (1989). Crisis del proceso. *Temas procesales: Revista del centro de Estudios de derecho procesal* (9). ISSN 0120-8519
- Rodríguez Rodríguez, L. (2012). *Derecho Administrativo General* (2.^a ed.). Bogotá: Universidad del Rosario.
<https://editorial.urosario.edu.co/catalog/product/view/id/423/s/derecho-administrativo-general-2-ed/category/52/>
- Santofimio Gamboa, J. O. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo* (Tomo II). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
<https://publicaciones.uexternado.edu.co/colecciones/tratado-de-derecho-administrativo-tomo-ii> .
- Tamayo y Tamayo, M. (2012). *El proceso de la investigación científica* (5^a ed.). México: Limusa.
- Tracy, S. J. (2010). Qualitative quality: Eight “big-tent” criteria for excellent qualitative research. *Qualitative inquiry*, 16(10), 837-851.
- Velandia, J. F. (2009). *El principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Legis.
- Velásquez, F. (2010). *La contratación estatal en Colombia: principios y tendencias*. Bogotá: Legis.
- Yin, R. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Thousand Oaks: Sage.