

Bogotá D.C. 2 de diciembre de 2025

Magistrados

CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN TERCERA (REPARTO)

E.S.D.

Medio de control: Nulidad simple de la Directiva presidencial 06 de 2025
Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia).
Accionado: Nación – presidente de la República.

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con el NIT 9001652590-1, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, con fundamento en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA)- presenta el medio de control de nulidad simple contra la **Directiva Presidencial 06 del 13 de agosto de 2025**, publicada en el Diario Oficial No. 53212 del 14 de agosto de 2025, expedida para el “*fortalecimiento del proceso de compras públicas de tecnología e innovación*”.

I. PARTES

1.1. Demandante.

La **Fundación para el Estado de Derecho** (en adelante **FEDe. Colombia**), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.

1.2. Demandada.

Presidente de la República, señor Gustavo Francisco Petro Urrego.

II. NORMA DEMANDADA

La norma objeto de demanda es la Directiva presidencial 06 de 2025, cuyo texto es el siguiente:

“La transformación de la administración pública en un contexto globalizado y tecnológico exige una respuesta proactiva y adaptativa. En este marco, los laboratorios de Innovación Pública emergen como espacios para fomentar la creatividad, la colaboración y la eficiencia en la gestión pública, como agente dinamizador del ecosistema de innovación, para caracterizar y conectar desafíos de entidades públicas con emprendedores del ecosistema de innovación del sector privado, con el fin de concretar respuestas innovadoras

La Ley 2069 de 2020 en su artículo 36 dispuso que las entidades públicas. procurarán generar inversiones o compras que permitan involucrar nuevas tecnologías, herramientas tecnológicas e innovación en sus funciones

o sistemas, con las cuales se optimice la prestación del servicio público a los ciudadanos, se fomente el desarrollo tecnológico de Estado, y promueva la innovación y el uso de la tecnología.

Adicionalmente, indicó que las entidades públicas podrían aprovechar los laboratorios de innovación pública del Gobierno Nacional, para adquirir nuevas y mejores soluciones a los retos que presenta la ejecución de las políticas públicas, el ejercicio propio de sus funciones, y la atención de servicios a los ciudadanos.

El Decreto 442 de 2022 modificando el Decreto 1082 de 2015, reglamentó el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020, en relación con las compras públicas de tecnología e innovación a través de los laboratorios de innovación pública. Esta norma, definió el concepto de Compra Pública de Tecnología e Innovación como:

“... [U]na herramienta de política de innovación a través de la cual las entidades Estatales adquieren un producto o servicio de base tecnológica para dar respuesta a desafíos públicos respecto de los cuales no se encuentra una solución en el mercado o, si las hay, estas requieren ajustes o mejoras. Este tipo de compras pueden requerir investigación y desarrollo tecnológico para la exploración de alternativas, el diseño de soluciones, el prototipado o la fabricación original de un volumen limitado de primeros productos o servicios a modo de serie de prueba, o extenderse hasta la producción o suministro de los bienes y servicios.”

Adicionalmente, la norma enunciada establece el procedimiento para la contratación de este tipo de adquisiciones, el cual se encuentra desarrollado en la Guía de lineamientos de compra pública de Tecnología e Innovación de Colombia Compra Eficiente.

Dada la conformación accionaria de Internexa S.A., como una sociedad de economía mixta con participación mayoritariamente pública, y su objeto social enmarcado en la provisión de soluciones en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones, se deben aprovechar, en virtud de la autorización legal que otorga el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020, las sinergias que pueden generarse entre Internexa S.A. y las entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional.

Para lo cual se imparte la siguiente directriz:

- En la medida en que Internexa S.A se enmarque como laboratorio de innovación pública, las entidades destinatarias de esta directiva podrán aprovechar a esa entidad, para fortalecer el proceso de compras públicas de tecnología e innovación que permita resolver necesidades que requieran nuevas soluciones a las existentes en el mercado o si las que hay, requieren ajustes o mejoras para la satisfacción de sus necesidades.”. - (Anexo 2)

III. CUESTIÓN PREVIA

FEDe. Colombia reconoce la importancia de promover el desarrollo tecnológico del Estado, la innovación en la gestión pública y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de tecnología. Sin embargo, estos objetivos deben alcanzarse dentro del marco constitucional y legal que rige la contratación estatal, que se funda en los principios de separación de poderes, reserva de ley, selección objetiva, entre otros.

En ese sentido, se precisa que la Directiva presidencial 06 de 2025, que imparte la directriz de aprovechar a la entidad Internexa S.A. para “fortalecer el proceso de compras públicas de tecnología e innovación que permita resolver necesidades que requieran nuevas soluciones a las existentes en el mercado o si las que hay,

requieren ajustes o mejoras para la satisfacción de sus necesidades” desconoce tales principios, porque dirige la contratación de servicios de tecnología e innovación en el sector público a un único proveedor que está en competencia en el mercado.

El artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y su decreto reglamentario, Decreto 442 de 2022, señalados como fundamento de la Directiva 06, establecen una herramienta de política de innovación mediante la cual las entidades públicas pueden adquirir soluciones tecnológicas innovadoras a través de laboratorios de innovación pública. No obstante, estas normas no facultan al presidente para designar un proveedor específico que las entidades deban aprovechar, o establecer condiciones preferentes de contratación que vayan en contra de la libre competencia.

Sobre el alcance de las “directrices” atinentes a la contratación pública, debe precisarse que el Consejo de Estado, en recientes pronunciamientos, ha reiterado que el Ejecutivo no tiene competencia para definir aspectos de la contratación que están reservados a la Ley. Por ello, en los procesos de nulidad adelantados contra las Directivas 08 de 2022, 06 de 2023 y 11 de 2024, que, a manera de buenas prácticas, recomendaciones y directrices, limitaban la concurrencia, la libre competencia e invadían aspectos sometidos a reserva de ley, la Corporación declaró la suspensión provisional, y la nulidad para el caso de la Directiva 08.

La Directiva Presidencial 06 de 2025 reproduce estas actuaciones, en tanto no se limita a orientar la aplicación del régimen legal de compras públicas de tecnología e innovación, y en su lugar, señala expresamente a Internexa S.A. como operador que las entidades “podrán aprovechar”, creando una vía de contratación preferente que i) elimina la competencia y ii) contraría el principio de selección objetiva.

Ninguna norma de rango constitucional y legal autoriza al presidente a designar empresas específicas del sector privado o mixto como destinatarias preferentes de la contratación estatal. Ni el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 ni el Decreto 442 de 2022 confieren esa facultad. Por el contrario, el régimen legal de contratación pública exige que la selección del contratista se haga mediante procesos competitivos que garanticen igualdad de oportunidades, transparencia y selección objetiva.

Desde esa perspectiva, mediante esta demanda, se busca preservar el principio de legalidad en la actividad contractual del Estado, el respeto a la separación de poderes, la libre competencia en los mercados de tecnología, y la igualdad de oportunidades para todos los operadores económicos que pueden ofrecer soluciones innovadoras al sector público.

IV. NORMAS VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La Directiva 06 de 2025 fue expedida en contravención de la Constitución y la ley, incurriendo en vicios sustanciales que comprometen su legalidad, así:

Normas constitucionales y legales vulneradas:

- Artículos 6, 13, 121, 150 numeral 5, 189-11, 209, 333 de la Constitución
- Artículo 36 de la Ley 2069 de 2020
- Artículos 24, 25 y 29 de la Ley 80 de 1993

- Artículo 5 de la Ley 1150 de 2007
- Decreto 442 de 2022

Concepto de la violación

- (i) Infracción de las normas en que debía fundarse, al distorsionar el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 442 de 2022 para convertir un modelo abierto de compras públicas de innovación en un esquema dirigido hacia un proveedor específico.
- (ii) Violación del principio de reserva de ley, al introducir un criterio de selección de contratistas no previsto en la ley y crear en la práctica una modalidad de contratación directa que solo el legislador puede establecer.
- (iii) Violación de los principios de planeación y selección objetiva, al predeterminar el proveedor antes del análisis de necesidades de cada entidad.
- (iv) Violación de los principios de libre competencia e igualdad, al crear una ventaja competitiva artificial para un agente del mercado en detrimento de los demás proveedores de soluciones tecnológicas.
- (v) Falta de competencia, al ejercer el presidente una atribución que no le corresponde: designar a una empresa específica como laboratorio de innovación pública e instruir a las entidades de la Rama Ejecutiva a que la aprovechen en esa condición.
- (vi) Expedición irregular por omisión de los procedimientos de publicación previa, solicitud de concepto de la abogacía y elaboración de la memoria justificativa, pese a que la Directiva 06 constituye un verdadero acto de reglamentación.

4.1 La Directiva 06 de 2025 fue expedida con infracción de las normas en las que debía fundarse.

El vicio de nulidad por infracción de las normas en que debía fundarse el acto administrativo se configura cuando la autoridad desconoce, aplica indebidamente o deja de aplicar las normas jurídicas que constituyen el fundamento normativo de su decisión. Este vicio afecta la legalidad del acto por cuanto la autoridad no se ajusta al ordenamiento jurídico que debía regir su actuación.

Al respecto, el Consejo de Estado señaló en providencia del 29 de julio de 2021¹:

“(…) la infracción de las normas en que debía fundarse consiste en la violación de normas superiores i) por su falta de aplicación, ii) por aplicación indebida o iii) por interpretación errónea. La Sala Especial Transitoria de Decisión (providencia del 2 de mayo de 2011, exp. 2003-00572, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas) ha dicho que se infringe de manera directa la ley, por falta de aplicación, cuando se ignora la existencia de la norma, o porque a pesar de conocerla, no se aplica a la solución del caso. En cuanto a la aplicación indebida, señaló que se presenta

¹ Radicación número: 11001-03-27-000-2020-00017-00(25346). C.P. Dra Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

cuando el precepto que se hace valer se usa o aplica a pesar de no ser el pertinente para resolver el asunto. Y, sostuvo que se presenta una interpretación errónea, cuando se le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde.”

En el caso concreto, las normas invocadas en la Directiva, y que rigen en materia de compras públicas de tecnología e innovación son el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020², y su decreto reglamentario, el Decreto 442 de 2020.

El artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 establece³:

“ARTÍCULO 36. PROMOCIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS DE TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN. *Las entidades estatales, de acuerdo con los lineamientos que establezca la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, procuraran generar inversiones o compras que permitan involucrar nuevas tecnologías, herramientas tecnológicas e innovación en sus funciones o sistemas, que permitan generar mejores servicios a los ciudadanos, fomentar el desarrollo tecnológico del Estado, y promover en las empresas y emprendedores nacionales la necesidad de innovar y usar la tecnología dentro de su negocio. El Gobierno Nacional reglamentará esta materia.*

De igual manera, las entidades estatales podrán aprovechar los laboratorios de innovación pública del Gobierno Nacional, para adquirir nuevas y mejores soluciones a los retos que presenta la ejecución de las políticas públicas, el ejercicio propio de sus funciones, y la atención de servicios a los ciudadanos.”

El entendimiento del alcance de la norma transcrita debe hacerse de cara al objeto de la Ley 2069, que consiste es *“establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad”*.

En ese sentido, la norma busca que cuando las entidades públicas necesiten comprar tecnología o servicios tecnológicos, busquen soluciones innovadoras, es decir, productos o servicios que no existan en el mercado o que requieran mejoras significativas para resolver las necesidades específicas del Estado. La finalidad que le subyace a la norma es la de promover la innovación abriendo la demanda pública a nuevas soluciones tecnológicas para i) mejorar la calidad de los servicios que presta el Estado a los ciudadanos mediante el uso de tecnología de punta; y ii) crear oportunidades de negocio para que empresas y emprendedores colombianos desarrollen esas soluciones innovadoras, fortaleciendo así el ecosistema empresarial nacional.

4.1.1. Alcance de la disposición demandada: la Directiva establece un mandato de favorecimiento hacia Internexa S.A.

Aunque la Directiva pareciera hacer referencia a una facultad, que no a un deber, lo cierto es que de su lectura se advierte que contiene un verdadero mandato de favorecimiento a una entidad específica.

En primer lugar, repárese en el hecho de que la Directiva no se limita a informar que Internexa S.A. puede participar en procesos de compra pública de tecnología e innovación. Esa información es obvia y no requiere de una directiva u otro acto administrativo que así lo determine. Cualquier

² “Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”.

³ Anexo 3.

empresa del sector tecnológico, sea pública, privada o mixta, puede presentarse en convocatorias de soluciones innovadoras y participar en diálogos técnicos.

En segundo lugar, la Directiva no puede interpretarse en el sentido de una invitación a hacer uso de Internexa S.A. como un escenario de consulta, asistencia o apoyo para innovación, como el que prestaría un establecimiento público que haya constituido o conformado un laboratorio de innovación pública, pues Internexa S.A. es una sociedad de economía mixta con ánimo de lucro, que por lo tanto no está llamada a la prestación gratuita de servicios.

En todo caso, vale la pena precisar, que aún si se interpretara que la Directiva no busca dirigir la contratación hacia Internexa S.A. como proveedor, sino posicionarla como laboratorio de innovación pública que las entidades pueden aprovechar, dicha interpretación también supone un vicio de nulidad relativo a la competencia del presidente para el efecto, como se planteará más adelante.

Con todo, la interpretación de la Directiva, en el marco de una lectura armónica e integral, es que se trata de una instrucción que va más allá de la enunciación de una entidad que puede servir de proveedor de servicios de tecnología e innovación en los sistemas de compras públicas, en la medida en que orienta la actividad contractual de las entidades hacia un operador específico.

En efecto, la Directiva señala que, en vista de *“la conformación accionaria de Internexa S.A., como una sociedad de economía mixta con participación mayoritariamente pública, y su objeto social enmarcado en la provisión de soluciones en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones, **se deben aprovechar, en virtud de la autorización legal que otorga el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020, las sinergias que pueden generarse entre Internexa S.A. y las entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional.**”*

En ese sentido, la Directiva alude a la conformación accionaria, naturaleza pública y objeto social de Internexa S.A. como justificación para que las entidades **deban** aprovechar las “sinergias” con esa empresa, pese a que esos no son los criterios para definir la contratación de tecnología y servicios de innovación y tampoco convierten a dicha empresa en un laboratorio de innovación. Así las cosas, la Directiva apela a unas condiciones supuestamente particulares de Internexa S.A. para derivar un deber de aprovechamiento, ajeno por lo demás al sistema y mecanismos de compras públicas para la innovación.

Así mismo, la Directiva afirma que en la medida en que Internexa S.A. se enmarque como laboratorio de innovación pública, se instruye a las entidades a “aprovechar a esa entidad” para sus compras de tecnología e innovación.

Cabe aclarar que, aunque la norma haga referencia a un supuesto que pareciera ser condicionado, esto es, a que la instrucción solo es posible en la medida en la que Internexa S.A. se enmarque como laboratorio de innovación pública, lo cierto es que ese supuesto jurídico no opera como lo describe la Directiva. En efecto, el ordenamiento jurídico colombiano no establece ningún procedimiento mediante el cual una empresa pueda “enmarcarse” como laboratorio de innovación pública, como se demostrará más adelante.

De manera que, una lectura armónica e integral de la Directiva permite concluir que esta presenta a Internexa S.A. como vía natural para las compras de innovación, utilizando el lenguaje propio del

procedimiento regulado en el artículo 36 de la Ley 2069 y el Decreto 442 de 2022, pero aplicándolo de manera distorsionada para encubrir un esquema que dirige hacia un proveedor específico.

En las anteriores condiciones se precisa el alcance de la disposición demandada, como una forma de condicionamiento de adquisición de servicios de tecnología, ajeno por lo demás al concepto de laboratorio de innovación pública al que aludió la Ley 2069 de 2020.

4.1.2. La Directiva establece un deber de aprovechamiento ajeno al modelo facultativo que fijó el artículo 36 de la Ley 2069, y al procedimiento abierto y participativo que estableció el Decreto 442 de 2020 para dichos procesos.

En efecto, el artículo 36 de la Ley 2069 prevé que las entidades estatales **podrán** aprovechar los laboratorios de innovación pública del Gobierno Nacional, para adquirir nuevas y mejores soluciones a los retos que presenta la ejecución de las políticas públicas, el ejercicio propio de sus funciones, y la atención de servicios a los ciudadanos.

La norma no hace referencia alguna a entidades específicas, o a un deber de aprovechamiento que pueda predicarse con ocasión de la naturaleza jurídica u objeto social de una empresa, sino a una posibilidad, enmarcada en la existencia de laboratorios de innovación pública, categoría que, valga decir, no hace referencia a un órgano o sujeto, sino a una experiencia o modelo, como se precisará más adelante.

Por su parte, el Decreto 442 de 2022, que modificó el Decreto 1082 de 2015⁴ fijó el procedimiento de Convocatoria de Soluciones Innovadoras que permite que *“cualquier interesado presente alternativas de solución innovadora”* y exige que las reglas *“deberán garantizar la transparencia, generar confianza y promover la participación de una pluralidad de interesados”*⁵. Se trata de una fase previa destinada a conocer el mercado. Posteriormente, se realiza el Diálogo Técnico regulado en el artículo 2.2.1.1.1.6.6, que dispone que la entidad *“realizará reuniones individuales o conjuntas con quienes las allegaron”*, reiterando el mandato de *“promover la participación de una pluralidad de interesados”*⁶.

Finalmente, la Guía para entender la Compra Pública para la Innovación, expedida por Colombia Compra Eficiente como entidad encargada de establecer los lineamientos para generar inversiones o compras que permitan promover en las empresas y emprendedores nacionales la necesidad de innovar y usar la tecnología dentro de su negocio⁷, reitera que la compra pública para la innovación *“consiste en lanzar al mercado un reto o una necesidad de la Entidad Estatal para que sea resuelta con productos o servicios innovadores que no existen en ese momento en el mercado”* y que en la convocatoria de ideas *“puede participar cualquier persona natural o jurídica que esté en capacidad de aportar ideas para suplir la necesidad de la Entidad Estatal”*. La Guía enfatiza que el diálogo técnico debe *“promover la participación de una pluralidad de interesados”* y que *“los interesados que participen en la convocatoria de ideas innovadoras no tienen trato preferencial en las etapas posteriores del Proceso de Compra Pública para la Innovación”*⁸.

⁴ Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

⁵ Artículo 2.2.1.1.1.6.5.

⁶ Anexo 4.

⁷ Artículo 36 de la Ley 2069 de 2020.

⁸ Anexo 5.

Así, las compras públicas de innovación se caracterizan por abrir escenarios de participación y propender porque exista pluralidad de participantes.

De manera que, mientras la ley busca “*promover en las empresas y emprendedores nacionales*” la innovación mediante la apertura de la demanda pública, y reconoce a los laboratorios de innovación pública de las entidades estatales como escenarios en los que esos procesos de innovación **pueden** facilitarse, la Directiva canaliza esa demanda hacia una empresa específica del sector mixto, **subordinando** el fomento del ecosistema emprendedor nacional al fortalecimiento de Internexa S.A.

4.1.3. La Directiva contraría el modelo de laboratorios de innovación al que hacen referencia el artículo 36 de la Ley 2069 y su decreto reglamentario.

Un laboratorio de innovación pública es un concepto funcional que requiere un procedimiento, no una categoría orgánica que pueda predicarse de entidades específicas mediante una calificación que realiza el presidente.

Sobre los laboratorios de innovación pública, el Departamento Nacional de Planeación -entidad responsable de promover la innovación pública en Colombia- señaló en respuesta emitida el 3 de octubre de 2025 en el marco de un debate de control político del Congreso de la República, que “*en ninguno de los mapeos, estudios o ejercicios de caracterización liderados por esta entidad se ha identificado, calificado o señalado a la entidad Internexa como un laboratorio de innovación pública*” y que “*la categoría de laboratorio de innovación pública, tal como se emplea en estos análisis, se reserva a aquellas unidades, dependencias o equipos de carácter público que desarrollan funciones de experimentación, prototipado y diseño de políticas o servicios para generar valor público*”⁹.

Por lo tanto, las entidades públicas no se constituyen o transforman en laboratorios, lo que sucede es que conforman unidades o equipos dedicados a experimentar y diseñar políticas que aporten valor a las estrategias de servicio de la gestión pública.

La Directiva, en cambio, utiliza esa expresión para calificar a una persona jurídica específica como si fuera un atributo orgánico que puede ser conferido por el presidente de la República. Ni la Ley 2069 ni el Decreto 442 autorizan al presidente para designar empresas como laboratorios de innovación pública.

En esa medida, Internexa S.A. bien puede ser un proveedor potencial de soluciones tecnológicas - como muchas otras empresas privadas, mixtas y públicas-, pero no puede ser designada administrativamente con esa calificación de laboratorio de innovación pública *per se*, para derivar de esa clasificación una ventaja competitiva en el sector.

4.1.4. La Directiva invade las competencias asignadas por el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 442 de 2022 a Colombia Compra Eficiente.

El artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 establece que las entidades estatales actuarán “*de acuerdo con los lineamientos que establezca la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente*”.

⁹ Anexo 6.

Por su parte, el artículo 2.2.1.1.1.6.7 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 442 de 2022, atribuye a esa agencia la competencia para definir los lineamientos que deben observar las entidades estatales en la estructuración y ejecución de procesos de compra pública de innovación.

Esta atribución es coherente con el diseño institucional del sistema de compra pública en Colombia. La Ley 1150 de 2007 creó a Colombia Compra Eficiente como ente rector del sistema, con funciones técnicas especializadas en materia contractual. Entre esas funciones se encuentra la de desarrollar e impulsar políticas públicas, planes, programas, proyectos, estrategias y mecanismos para la organización y articulación del Sistema de Compra Pública, así como la de diseñar, organizar y celebrar los Acuerdos Marco de Precios y demás instrumentos de agregación de demanda.

La decisión de asignar esta competencia a Colombia Compra Eficiente responde a la necesidad de que los lineamientos en una materia técnica como las compras de innovación se definan con base en estudios de mercado, análisis de capacidades del ecosistema emprendedor y criterios objetivos que garanticen la pluralidad de oferentes y la selección de las mejores soluciones.

La Directiva 06 de 2025 desconoce esta distribución de competencias, toda vez que al señalar que las entidades deben “aprovechar” a Internexa para sus compras de tecnología e innovación, y al presentar a esa empresa como entidad que “se enmarca como laboratorio de innovación pública”, la Directiva está definiendo un lineamiento operativo sobre con qué proveedor adelantar las compras de innovación. Esta definición constituye una orientación que el artículo 36 de la Ley 2069 reservó a Colombia Compra Eficiente, para que, vía criterios objetivos y que materialicen los principios de participación y selección objetiva que rigen el sistema de contratación, fijara los lineamientos aplicables en la materia.

4.1.5. La Directiva acude a un lenguaje confuso que distorsiona su alcance: precedente del Consejo de Estado.

La técnica de redacción de la Directiva Presidencial 06 de 2025 reproduce conductas que el Consejo de Estado ha identificado en recientes pronunciamientos en el marco de tres procesos de nulidad adelantados contra las Directivas Presidenciales 08 de 2022, 06 de 2023 y 11 de 2024, que consiste en la utilización de verbos que sugieren facultad o recomendación, combinados con contenidos que establecen obligaciones concretas de favorecimiento.

La Directiva señala que las entidades “podrán aprovechar” a Internexa S.A., expresión que sugiere una mera posibilidad. Sin embargo, en el mismo texto establece que *“se deben aprovechar (...) las sinergias que pueden generarse entre Internexa S.A. y las entidades públicas”*, y culmina con una instrucción a las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

El Consejo de Estado, al analizar la Directiva presidencial 06 de 2023¹⁰, advirtió que cuando una directiva *“acude al verbo 'instar' para fijar su alcance, lo cual sugeriría que ella no contiene realmente una orden sino apenas un exhorto”*, pero luego utiliza expresiones como “deberán” y “evitarán”, el acto va más allá de

¹⁰ El texto de la Directiva era el siguiente: *“A partir de la fecha, los ministerios, sus entidades adscritas y vinculadas con capacidad jurídica para contratar, deberán ejecutar directamente sus recursos y evitarán acudir a otras entidades para que actúen como intermediarios en la ejecución de sus políticas y recursos públicos. En todo caso, se respetarán los contratos que a la fecha de la presente Directiva se encuentren vigentes”*.

ser una recomendación y tiene fuerza vinculante, pues tales expresiones “denotan el establecimiento de una obligación o deber para las entidades a las que se dirige, por parte de quien ejerce como suprema autoridad administrativa”¹¹.

Igual razonamiento cabe aplicar a la Directiva demandada. Cuando el presidente de la República, actuando como suprema autoridad administrativa, señala que “se deben aprovechar” las sinergias con una empresa específica e “instruye” a las entidades del orden nacional a aprovechar a esa entidad, está emitiendo un mandato vinculante, no una sugerencia. Las entidades destinatarias de la Directiva, que están sometidas a la jerarquía administrativa del presidente, no pueden interpretar tal instrucción como una opción que pueden o no seguir según su criterio.

Al respecto, vale la pena precisar que la remisión al artículo 36 de la Ley 2069 no sana la ilegalidad de la Directiva.

No puede perderse de vista que la Directiva invoca el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 como fundamento de la instrucción que imparte. Esta técnica de citar una norma legal como respaldo de un acto que en realidad la contradice fue analizada por el Consejo de Estado al suspender provisionalmente la Directiva Presidencial 11 de 2024, sobre destinación de un porcentaje de los presupuestos de las entidades públicas para contratar la pauta con medios comunitarios, que incluía la fórmula “*sin perjuicio de la observancia del Estatuto de Contratación Pública*”.

El Consejo de Estado señaló que tal cláusula resulta “*no solo insuficiente sino abiertamente contradictorio*”, porque cuando el contenido sustancial de la directiva vulnera los principios del Estatuto de Contratación, “*no puede pretender que se subsanen esos yerros, con la observancia del Estatuto al momento de contratar para los fines ahí dispuestos y con los beneficiarios ahí señalados*”¹².

Este razonamiento es aplicable a la Directiva 06 de 2025, pues el hecho de invocar el artículo 36 de la Ley 2069 no sana el vicio de ilegalidad cuando el contenido de la Directiva contradice precisamente el modelo de compras públicas de innovación que esa norma establece. El artículo 36 prevé un sistema abierto, participativo y orientado a fomentar el ecosistema emprendedor nacional, en tanto que la Directiva canaliza ese sistema hacia un proveedor predeterminado.

Al analizar la Directiva Presidencial 08 de 2022, que refería una prohibición para celebrar un contrato con un proveedor que ya tuviera vigente un contrato previo con el Estado, el Consejo de Estado advirtió que las disposiciones de una directiva no pueden leerse de manera aislada, sino que debe atenderse a su efecto práctico conjunto. En ese caso, la Presidencia argumentaba que la limitación se refería únicamente a la justificación del contrato, no a la contratación misma. La Corporación rechazó esa lectura fragmentaria señalando que “*tal limitación no puede ser leída de manera aislada respecto del condicionamiento que se le agregó*”¹³.

¹¹ Auto del 30 de enero de 2025, que declaró la suspensión provisional de la Directiva Presidencial 06 de 2023. Radicado No. 11001-03-24-000-2023-00293-00 (71000). (Anexo 7)

¹² Auto del 19 de agosto de 2025, que declaró la suspensión provisional de la Directiva Presidencial 11 de 2024. Radicado No. 11001-03-26-000-2025-00029-00 (72.545) (Anexo 8)

¹³ Sentencia del 1 de diciembre de 2023, que declaró la nulidad de la Directiva Presidencial 08 de 2022. Radicado No. 11001032400020220039300 (69231). (Anexo 9).

Aplicando el mismo criterio a la Directiva 06 de 2025, su lectura integral revela que no se trata de una información sobre la existencia de Internexa S.A. como potencial proveedor de servicios tecnológicos. Si ese fuera el propósito, la Directiva sería innecesaria, pues como se precisó antes, cualquier empresa del sector, sea pública, privada o mixta, puede participar en convocatorias de soluciones innovadoras sin necesidad de que el presidente lo autorice mediante directiva.

4.2. La Directiva 06 de 2025 viola el principio de reserva de ley que rige en la contratación estatal

Los artículos 6 y 121 constitucionales establecen que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. En ese sentido, el principio de legalidad exige que la actuación de las diferentes autoridades cuente con una disposición de rango constitucional o legal que las ampare o, lo que es lo mismo, que esté basada en una norma habilitante de competencia que confiera el poder suficiente para adoptar una determinada decisión. De lo contrario, el actuar de la autoridad conlleva una extralimitación de sus facultades. Por ello, ciertos asuntos no pueden ser regulados a través de decretos reglamentarios, resoluciones u otra clase de actos administrativos generales, toda vez que le corresponde al legislador desarrollarlos.

En relación con la reserva de ley como causal de nulidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado sostiene que la Constitución determinó que la regulación de algunas materias se debe ejercer a través de una norma con fuerza ley, lo que significa que su expedición debe realizarse a través de: (i) una ley en sentido formal, esto es, aquella que surge del trámite legislativo en el Congreso o (ii) a través de decretos leyes, proferidos en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al presidente¹⁴.

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad¹⁵ es una garantía esencial de los estados modernos hacia sus asociados, puesto que los asuntos sujetos a reserva de ley *“involucran temas de gran importancia e interés social y económico que, en tal virtud, deben positivizarse como el resultado de una amplia deliberación que garantice el principio democrático, lo que otorga legitimidad a la norma de derecho resultante”*¹⁶.

En materia de contratación estatal, la Constitución en su artículo 150 -inciso final- consagró la reserva de ley, así:

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:
(...)”*

¹⁴ Consejo de Estado de Colombia, Sección Segunda. Radicación: 11001032500020130177600. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. (2 de diciembre de 2021).

¹⁵ Mediante la sentencia C-630 de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional reconoció el principio de legalidad como eje definitorio de la Constitución de 1991. Sobre el particular, allí se destacó que *“la identificación del principio de legalidad como eje definitorio o estructural de la identidad de la Constitución Política, no deja duda, dado los objetivos inspiradores de su incorporación en el Estatuto Superior: la limitación en el ejercicio del poder público mediante su sumisión a la ley, a lo que se suma la garantía de los derechos que surge de dicha función de contención”*. En razón a la persecución de dichos objetivos, *“el principio de legalidad representa, como se ha dicho, uno de los fundamentos del constitucionalismo democrático, que se manifiesta en la limitación y división del poder, siendo este un rasgo propio del concepto del Estado de Derecho al que sirve la Constitución Política”*.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-630 de 2017.

Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional.” -Subrayas fuera de texto-

En consecuencia, la Constitución consagró una cláusula general de competencia en favor del legislador ya sea ordinario o extraordinario en materia de contratación estatal¹⁷. Al respecto, el Consejo de Estado ha indicado:

*“El artículo 150 (inciso final) de la Constitución Política dispone que “Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”, de donde se sigue que, por mandato de la misma Constitución, el legislador es el único facultado para regular los aspectos medulares de la contratación estatal; por ende, cualquier regulación no hecha por la ley, que contrarie o pretenda modificar lo dispuesto por ésta, deviene nula”.*¹⁸

No obstante, el Gobierno nacional en la norma demandada estableció una disposición que comporta un verdadero mandato de obligatorio cumplimiento en materia de contratación, generando efectos vinculantes para las entidades públicas pese a que no existe norma legal que lo habilite para el efecto.

4.2.1. La Directiva introduce un criterio y modalidad de selección de contratistas no previstos en la ley

Conforme se precisó al definir el alcance de la disposición demandada, la Directiva contempla un deber de aprovechamiento que se traduce en la contratación de la sociedad Internexa S.A. en tanto esa empresa se enmarque como laboratorio de innovación pública, presentándola como vía preferente para las compras de tecnología e innovación del Estado.

Para ello, la Directiva define un criterio de escogencia del contratista, que consiste en la participación pública mayoritaria en la estructura accionaria del proveedor, que no está previsto en la ley y que introduce un elemento ajeno a la selección objetiva. La estructura de capital del oferente no es un criterio técnico ni económico que permita determinar la idoneidad de una oferta. Una empresa de economía mixta, una empresa pública o una empresa privada pueden tener la misma capacidad técnica para desarrollar una solución innovadora.

Así mismo, la Ley 1150 de 2007, en su artículo 2º, numeral 4, establece que la contratación directa solo procede en los casos taxativamente enumerados en la ley. Las compras de tecnología e innovación no están incluidas dentro de esas excepciones. Por lo tanto, las entidades que requieran adquirir soluciones innovadoras deben seguir alguno de los procedimientos de selección que la ley establece -licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos o mínima cuantía-.

¹⁷ “Según el último numeral del artículo 150 de la Constitución, corresponde al Congreso, mediante ley expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional. Esta norma confiere al Congreso la facultad de regular la contratación estatal a través de disposiciones generales de contratación o especiales en aquellos casos en los cuales la necesidad y la conveniencia pública lo indiquen. En consecuencia, tal y como lo indica el Procurador, las normas sobre contratación administrativas, generales o especiales, tienen reserva de ley. En otras palabras, las mismas no pueden ser expedidas por el gobierno en ejercicio de facultades reglamentarias”. Corte Constitucional, sentencia C- 491 de 2007.

¹⁸ Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, Bogotá D.C., veintidós (22) de agosto de dos mil trece (2013) Expediente: 66001-23-31-000-2002-01171-01(29121).

La consagración de causales de contratación directa corresponde al legislador, no es una competencia que el presidente de la República pueda ejercer mediante una directiva presidencial.

Al respecto, el Consejo de Estado, al suspender provisionalmente la Directiva Presidencial 11 de 2024, señaló que, si bien en el ordenamiento jurídico pueden existir normas que reserven contratos u otorguen preferencias a cierto grupo de contratistas en procesos competitivos, *“lo que podría considerarse una excepción o aplicación relativa del deber de selección objetiva, tales excepciones o aplicaciones especiales deben ser de origen legal”*.

La Directiva 06 de 2025, al orientar la contratación hacia un proveedor específico, crea una excepción al deber de adelantar procedimientos competitivos que solo el legislador puede establecer, y en la práctica, fija una modalidad de contratación directa no prevista en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

4.3. La Directiva 06 de 2025 vulnera los principios de planeación y selección objetiva

4.3.1. Del principio de planeación

El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 establece que, en virtud del principio de economía, *“previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda”*.

En virtud de este principio se pretende que la actividad contractual *“no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad”*¹⁹, En tal sentido, la debida estructuración de la contratación estatal es el reflejo del principio de planeación²⁰, respecto del cual la jurisprudencia ha señalado que:

*“[E]l deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden”*²¹.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. consejera ponente: Olga Mérida Valle De La Hoz, Bogotá D.C, treinta y uno (31) de enero de dos mil once (2011). Expediente: 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767)

²⁰ Sobre este, se ha establecido que, *“Aunque este principio no está previsto de forma expresa en la Ley 80 de 1993 su contenido y alcances bien pueden delinearse como consecuencia de la hermenéutica armónica de un conjunto de disposiciones de rango tanto constitucional - artículos 2, 209, 339 a 353 de la Carta Política- como legal - artículos 25 (numerales 6, 7 y 11 a 14) y 26 (numeral 3) de la Ley 80 de 1993-, con remarcado acento tras la expresa catalogación de la contratación estatal como mecanismo de promoción del desarrollo por el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007”*. Corte Constitucional, sentencia SU- 214 de 2022.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio, Bogotá veintiocho (28) de mayo de dos mil doce (2012). Expediente: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).

Considerando lo anterior, las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, al momento de planear la contratación de bienes y servicios deben considerar de forma autónoma su necesidad, el objeto y alcance del contrato, el presupuesto disponible, el análisis del mercado, entre otros aspectos que permiten definir con precisión y claridad la actividad contractual. Igual conclusión cabe respecto de las entidades que contratan bajo regímenes de derecho privado, pues a estos deben aplicar tales principios en su contratación, al tenor de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

Por ende, la conveniencia, alcance y presupuesto del contrato atienden a las necesidades concretas de cada entidad y deben ser definidos en cada caso, bajo los principios de planeación y economía, tal y como lo establecen las leyes y decretos que rigen la contratación, y no a través de decretos reglamentarios expedidos por el presidente de la República.

En efecto, los numerales 3, 6 y 7 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 señalan que:

“Artículo 25. Del principio de economía. En virtud de este principio (...):

3. Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados (...)”

“6 <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Las entidades estatales abrirán licitaciones o ~~concursos~~ e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales”

“7. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso”. -Subrayas fuera del texto-

En consonancia con lo anterior, también es preciso referirse a la finalidad de los estudios previos que deben realizarse en el marco de la planeación contractual y de la estructuración de los procesos de contratación. Así, el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 establece que:

“Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

- 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
- 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. (...)*

(...)

4. *El valor estimado del contrato y la justificación del mismo (...).*”- Subrayas fuera del texto-

La Directiva 06 de 2025 desconoce este principio al instruir a las entidades para que “aprovechen” a Internexa S.A. en sus compras de tecnología e innovación, sin que medie análisis sobre las necesidades específicas de cada entidad, la conveniencia de contratar con ese proveedor particular, la comparación con otras alternativas del mercado, o la adecuación de los servicios de esa empresa a los requerimientos técnicos de cada organismo.

La instrucción supone omitir la realización de estudios y análisis de sector para identificar las mejores ofertas y condiciones de contratación, e implica que, al margen de dichas consideraciones, se oriente la contratación hacia un proveedor predeterminado. Esta orientación enerva la labor de estructuración que corresponde a cada entidad, y deja sin efectos las normas sobre estructuración de contratos.

4.3.2. Del principio de selección objetiva

El numeral 1 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 establece que, en virtud del principio de economía:

“1o. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> En las normas de selección y en los pliegos de condiciones o términos de referencia para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones”. -Subrayas fuera de texto-

Por su parte, el numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 establece que en virtud del principio de transparencia *“en los pliegos de condiciones: a) Se indicarán los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección”*

En esta línea, el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 define el principio de selección objetiva, en los siguientes términos:

“Artículo 5o. de la selección objetiva. *Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios (...)*”

Sobre este principio de la contratación estatal, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha indicado:

“La selección objetiva consiste en la escogencia de la oferta más favorable para la entidad, siendo improcedente considerar para ello motivaciones subjetivas. Para tal efecto, con carácter enunciativo, la norma consagra factores determinantes para esa elección, los cuales deben constar de manera clara, detallada y concreta en el respectivo pliego de condiciones, o en el análisis previo a la suscripción del contrato si se trata de contratación directa, y que sobre todo, deben apuntar al cumplimiento de los fines estatales perseguidos con la contratación pública. (...) el deber de selección objetiva constituye uno de los principios más importantes de la contratación pública.

dada su virtualidad de asegurar el cumplimiento de los demás, como que con él se persigue garantizar la elección de la oferta más favorable para la entidad y el interés público implícito en esta actividad de la administración, mediante la aplicación de precisos factores de escogencia, que impidan una contratación fundamentada en una motivación arbitraria, discriminatoria, caprichosa o subjetiva, lo cual sólo se logra si en el respectivo proceso de selección se han honrado los principios de igualdad, libre concurrencia, imparcialidad, buena fe, transparencia, economía y responsabilidad”²² -Subrayas fuera de texto-

La Directiva 06 de 2025 vulnera este principio al determinar que las entidades **deben** “aprovechar” a Internexa S.A. para sus compras de tecnología e innovación. Esta instrucción altera el régimen de selección de contratistas del Estado al orientar la decisión contractual hacia un operador específico, sin que medie proceso de selección que permita identificar la propuesta más favorable.

Al respecto, cabe preguntarse: ¿Por qué una directiva está determinando el sujeto contractual? ¿Por qué se instruye a las entidades a “aprovechar” a un proveedor específico sin que medie un proceso de selección que permita comparar ofertas y determinar cuál es la más favorable?

En el auto de suspensión provisional de la Directiva Presidencial 11 de 2024, el Consejo de Estado señaló que la directriz consistente en que se procure la contratación con determinados sujetos “*viola el deber de selección objetiva, así como los principios de igualdad, libre competencia y la ley anticorrupción*”. La Corporación advirtió que cuando una directiva orienta la contratación hacia un grupo de beneficiarios específico, “*esa directriz puede implicar, en la práctica, que la selección se realice, no con base en la propuesta más favorable, sino con uno de estos beneficiarios situación que, sin duda, viola el deber de selección objetiva como está previsto en la Ley y habilita la contratación con base en motivos diversos a los “objetivos”*”.

Este razonamiento es aplicable a la Directiva 06 de 2025, porque esta no prevé una justificación objetiva sobre por qué Internexa S.A. debe ser el proveedor preferente para las compras de tecnología e innovación del Estado.

La selección objetiva de los contratistas del Estado permite determinar en cada caso concreto, según el alcance del contrato, cuál es la oferta más favorable bajo parámetros de idoneidad, calidad y experiencia. Al instruir a las entidades para que contraten con Internexa S.A. en materia de tecnología e innovación, la Directiva predetermina el resultado del proceso de selección, sustituyendo la evaluación objetiva de ofertas por una designación administrativa del contratista.

4.4. La Directiva 06 de 2025 vulnera el principio constitucional de libre competencia

El artículo 333 constitucional establece como una garantía de los ciudadanos y las empresas, la actividad económica, la iniciativa privada y el derecho a la libre competencia económica, así:

“Artículo 333. *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio, Bogotá veintiocho (28) de mayo de dos mil doce (2012). Expediente: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.

La Directiva 06 de 2025 vulnera estos principios al establecer un tratamiento preferencial para Internexa S.A. La Directiva crea una ventaja competitiva artificial en favor de un agente del mercado, en detrimento de los demás proveedores de soluciones tecnológicas que deberían poder concurrir en igualdad de condiciones.

En otras palabras, la directiva demandada coarta la posibilidad de concurrir en igualdad de condiciones a procesos de selección, lo cual vulnera el principio de la igualdad, establecido en el artículo 209 de la Constitución, el cual establece que:

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)”

Sobre esto, la Corte Constitucional ha establecido que, en el marco de la contratación estatal, la igualdad es un principio orientador:

“[e]l principio de igualdad en la contratación estatal tiene varias manifestaciones. De una parte, este exige dispensar un tratamiento idéntico a quienes se encuentran en las mismas condiciones; de modo que se les otorguen las mismas oportunidades en función de sus características, acciones y propuestas. De otra, le impone al legislador el deber de establecer procedimientos o mecanismos que le permitan a la administración seleccionar, en forma objetiva y libre, a quien haya hecho la oferta más favorable. Esto implica la fijación de reglas generales e impersonales que presidan la evaluación de las propuestas y la proscripción de cláusulas subjetivas que reflejen motivaciones de afecto o interés hacia cualquier proponente”²³.

Así, la jurisprudencia ha reconocido que la igualdad se manifiesta en la libertad económica y en la libre concurrencia o competencia en materia de contratación estatal. Incluso, frente a las causales de contratación directa establecidas por el legislador se debe cumplir con un estricto test que justifique la desigualdad en el sistema de compras públicas. Se reitera, la contratación orientada a un proveedor concreto restringe el principio de igualdad y la selección objetiva, los cuales son la regla general en materia de contratación estatal. En esta materia la Corte Constitucional, partiendo de una decisión del legislador, ha indicado sobre la restricción de la competencia en materia de contratación estatal que²⁴:

“42. En varias oportunidades, la Corte ha analizado el alcance de los principios de libertad económica y libre concurrencia o competencia en materia de contratación estatal. En relación con estos, el tribunal ha establecido las siguientes subreglas (tabla 1).

²³ Corte Constitucional, sentencia C-154 de 2023.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-154 de 2023.

Tabla 1. Subreglas aplicables a los principios de libre competencia, libre competencia y libertad económica	
1. <i>Se prohíben las barreras de acceso desproporcionadas</i>	<i>El principio de libre competencia es, a su vez, una manifestación de los principios constitucionales de libre competencia e igualdad. Aquel permite que, según la información disponible, cualquier interesado con posibilidad de presentar una buena oferta pueda participar en el respectivo proceso de selección.</i>
2. <i>No es un derecho absoluto</i>	<i>La libertad económica no es un derecho absoluto. El Estado puede intervenir para garantizar los principios de la función administrativa en la contratación pública¹.</i>
3. <i>Se permiten excepciones legítimas</i>	<i>La libre competencia admite excepciones que pueden tener como fundamento la necesidad de asegurar la capacidad legal, la idoneidad moral o las calidades técnicas, profesionales, económicas y financieras del contratista.</i>
4. <i>Restricciones serias y objetivas</i>	<i>Las limitaciones a la libre competencia deben establecerse con sujeción a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, dentro del ámbito de regulación propio de la actividad que va a ser objeto de contratación. En algunos casos, también se ha exigido que estas restricciones sean serias y objetivas.</i>
5. <i>No discriminación</i>	<i>La libre competencia implica un mandato de abstención de discriminación en el acceso y la participación dentro del proceso de selección. Además, posibilita la competencia y oposición entre los interesados en la contratación.</i>

La Directiva 06 de 2025 restringe la libre competencia sin cumplir con estos parámetros. Al orientar las compras de tecnología e innovación hacia Internexa S.A., la Directiva reduce las oportunidades de participación de las demás empresas del sector tecnológico que podrían ofrecer soluciones innovadoras.

El propio artículo 36 de la Ley 2069 de 2020, que la Directiva invoca como fundamento, tiene por objeto “*promover en las empresas y emprendedores nacionales la necesidad de innovar y usar la tecnología dentro de su negocio*”. La finalidad de la norma es abrir la demanda pública a nuevas soluciones tecnológicas para crear oportunidades de negocio que fortalezcan el ecosistema empresarial nacional. La Directiva contradice esta finalidad al canalizar esa demanda hacia una empresa específica.

Por lo tanto, la Directiva coarta la posibilidad de concurrir en igualdad de condiciones, restringe la libre competencia y la igualdad, por ende, debe declararse su nulidad.

4.5. La Directiva fue expedida con falta de competencia

De conformidad con el artículo 137 del CPACA, los actos administrativos son nulos cuando han sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes. Los artículos 6 y 121 de la

Constitución establecen que los servidores públicos solo pueden ejercer las funciones que les atribuyen la Constitución, la ley y el reglamento.

Sobre el alcance de este vicio, el Consejo de Estado ha precisado que la competencia es un elemento de validez que determina el marco de acción de las entidades públicas, el cual debe estar previamente definido por la ley. En palabras de la Corporación:

“Bajo este contexto, se precisa que el mentado factor de validez necesariamente se relaciona con el principio de legalidad, en tanto el hecho de delimitar qué autoridad debe resolver un asunto específico, se constituye en una restricción indispensable en el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, habida cuenta de que propende por garantizar la uniformidad en el actuar de su agentes, precaver el ejercicio arbitrario del poder público, dar prevalencia a la igualdad material ante la administración y consolidar el rango jerárquico de los entes públicos en razón de la relevancia de los asuntos a resolver y su necesidad de legitimidad, discusión democrática y nivel de responsabilidad.”²⁵

De conformidad con lo señalado al delimitar el alcance de la norma demandada, aun si se interpretara que la Directiva no busca dirigir la contratación hacia Internexa S.A. como proveedor, sino posicionarla como laboratorio de innovación pública que las entidades pueden aprovechar, dicha interpretación también configura un vicio de nulidad por falta de competencia.

El presidente de la República carece de atribución legal para designar a Internexa S.A. como laboratorio de innovación pública o para instruir a las entidades de la Rama Ejecutiva a que la aprovechen en esa condición, por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 establece que las entidades estatales podrán aprovechar los laboratorios de innovación pública del Gobierno Nacional. Esta disposición presupone la existencia de laboratorios previamente conformados, pero no confiere al presidente la facultad de crearlos mediante directiva ni de designar qué entidades o empresas ostentan esa condición. Como se indicó al explicar el alcance de la figura de laboratorios de innovación pública, estos son un concepto funcional, no una categoría orgánica que pueda predicarse de personas jurídicas.

Los laboratorios de innovación pública existentes en Colombia -como el MiLAB del Departamento Nacional de Planeación o el Centro de Innovación Pública Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- han sido conformados por las propias entidades en ejercicio de su autonomía administrativa, mediante actos de organización interna que definen su estructura, funciones y metodologías de trabajo. No existe en el ordenamiento jurídico colombiano un procedimiento mediante el cual el presidente pueda, por vía de directiva, conferir a una persona jurídica la calidad de laboratorio de innovación pública.

En segundo lugar, el artículo 36 de la Ley 2069 utiliza el verbo “podrán”, lo que denota una facultad discrecional de las entidades, no un deber susceptible de ser impuesto por el presidente. El modelo legal busca promover la existencia de diversos laboratorios de innovación pública según las necesidades de cada entidad, de manera que estas puedan acudir a los laboratorios existentes o

²⁵ Sentencia del 22 de julio de 2021. Sección Segunda, Subsección “A”, Radicado No. 23001-23-33-000-2013-00163-02(4789-18). C.P. Dr. William Hernández Gómez.

conformar sus propios espacios de experimentación. Cada entidad, en ejercicio de su autonomía administrativa, determina si requiere apoyo de un laboratorio y cuál es el más adecuado para sus retos específicos.

La Directiva 06 de 2025 transforma esa facultad en un mandato al instruir que las entidades deben aprovechar a Internexa S.A. y las “sinergias” que pueden generarse con dicha empresa. Esta instrucción excede la competencia del presidente, pues ni la Ley 2069 ni el Decreto 442 lo facultan para imponer a las entidades el uso de un laboratorio específico, menos aún cuando se trata de una sociedad de economía mixta con ánimo de lucro que no ha sido conformada como laboratorio de innovación.

No puede perderse de vista al analizar el presente cargo, que la expedición de la Directiva 06 de 2025 se inscribe en un contexto de declaraciones presidenciales sobre la intención de consolidar a Internexa S.A. como eje de la infraestructura tecnológica del Estado²⁶, tesis que se refuerza por las afirmaciones públicas sobre la intención de Ecopetrol de adquirir la participación de ISA en Internexa S.A. para asegurar control público sobre la compañía.²⁷

Si bien el presidente puede promover el fortalecimiento de empresas estatales y la soberanía tecnológica nacional, esos objetivos de política no pueden materializarse mediante la imposición de una empresa específica como laboratorio de innovación pública cuando: (i) esa empresa no ha sido conformada como laboratorio ni desarrolla las funciones propias de tales espacios; (ii) no existe procedimiento legal que autorice tal designación; (iii) la empresa actúa como proveedor comercial en competencia con otros operadores del mercado; y (iv) las entidades destinatarias tienen la libertad de acudir a los laboratorios existentes o conformar los propios según sus necesidades.

En consecuencia, la Directiva 06 de 2025 fue expedida con falta de competencia, pues el presidente de la República ejerció una atribución que no tiene: designar a una empresa específica como laboratorio de innovación pública e instruir a las entidades de la Rama Ejecutiva a que la aprovechen en esa condición.

4.6. La Directiva 06 de 2025 fue expedida de manera irregular.

Las directivas presidenciales son instrumentos mediante los cuales el presidente de la República, en su calidad de suprema autoridad administrativa, imparte lineamientos destinados a asegurar la coordinación, unidad de acción y adecuado funcionamiento de la Rama Ejecutiva. Su fundamento radica en la función de dirección administrativa que le compete para materializar los fines del Estado y garantizar el estricto cumplimiento de la ley²⁸. En este ámbito, el presidente puede “emitir directrices, protocolos, guías, circulares y, en general, instrucciones que le permitan fijar parámetros para el ordenamiento interno y de gestión de las entidades y organismos que integran tal rama del poder público y que conduzcan al cumplimiento de

²⁶ <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-propone-revivir-a-Telecom-para-administrar-la-red-nacional-de-fibra-optica-y-conectarse-250625.aspx>

²⁷ <https://www.infobae.com/colombia/2025/08/02/fallida-negociacion-entre-ecopetrol-e-isa-para-la-compra-de-internexa-podria-truncar-el-plan-de-petro-para-resucitar-telecom/>

²⁸ Artículo 189, numeral 10 de la Constitución.

los intereses estatales por vía de la debida ejecución de la ley, por cuyo cumplimiento, según el mandato constitucional debe velar²⁹”.

En el caso de la Directiva Presidencial 06 de 2025, su contenido excede dicho alcance, en tanto contiene disposiciones con incidencia en la contratación estatal y efectos restrictivos sobre la libre competencia.

La expedición de un acto de ese alcance, esto es, de tipo reglamentario, supone, en condiciones normales, las siguientes obligaciones:

i) publicar el proyecto para recibir observaciones de la ciudadanía y de los interesados, tal como lo ordena el artículo 8, numeral 8 del CPACA, que consagra el derecho a intervenir en las actuaciones administrativas cuando estas puedan afectar derechos o intereses generales,

ii) la elaboración de una memoria justificativa, conforme a los artículos 2.1.2.1.6. y 2.1.2.1.7. del Decreto 1081 de 2015³⁰, que obligan a exponer de manera clara las razones técnicas, jurídicas y económicas que sustentan la regulación, y

iii) la solicitud de concepto previo de la Superintendencia de Industria y Comercio, en los términos del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, en concordancia con el artículo 2.2.2.30.3 del Decreto 1074 de 2015, pues la instrucción de “aprovechar” a un operador en los procesos de compra de tecnología generaba un riesgo cierto de alterar las condiciones de competencia en ese mercado.

Ninguno de estos trámites fue cumplido, a pesar de que el contenido material de la Directiva -que fija un criterio de actuación vinculante y altera las condiciones de competencia en el mercado tecnológico- hacía obligatoria su realización.

Téngase en cuenta que, las directivas presidenciales cumplen una función administrativa de coordinación y no pueden emplearse para regular materias que, por su naturaleza, exigen decreto reglamentario o están sometidas a reserva de ley; menos aún, cuando con ello se omiten las instancias previstas para la expedición de este tipo de actos, pues ello configura un uso indebido de la figura.

En estas condiciones, la Directiva 06 de 2025 fue expedida sin la observancia de los trámites que la ley exige para la adopción de actos administrativos de carácter general cuando su contenido tiene incidencia económica y efectos en la libre competencia. La omisión de la publicación previa, de la memoria justificativa, del concepto de abogacía de la competencia constituye una infracción de las normas que condicionan la validez del acto. Conforme al artículo 137.2 del CPACA, se configura así el vicio de expedición irregular, toda vez que el acto fue emitido sin cumplir las formalidades esenciales previstas para su formación, afectando el debido proceso administrativo, por lo que debe declararse su nulidad.

V. PRESUPUESTOS PROCESALES

²⁹ Consejo de Estado, sentencia del 1 de diciembre de 2023. Radicado No. 11001032400020220039300 (69231) (Anexo 9).

³⁰ "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República."

El Consejo de Estado es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con en el artículo 149, numeral 1 del CPACA según el cual:

“ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.

La presente acción es procedente en los términos del artículo 137 del CPACA, en la medida en que con ella se pretende la declaración de nulidad del Directiva 06 de 2025, expedido por el presidente de la República y el ministro del Interior.

VI. PRETENSIONES

En virtud de lo expuesto, se solicita respetuosamente al Consejo de Estado:

Que se declare la nulidad total del Directiva 06 de 2025, *“fortalecimiento del proceso de compras públicas de tecnología e innovación.”*

VII. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA

7.1 Procedencia de la medida cautelar de urgencia:

El artículo 238 de la Constitución autoriza a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos susceptibles de control judicial, conforme a los motivos y requisitos establecidos por la ley

En desarrollo de esa potestad, los artículos 229 a 234 del CPACA facultan al juez para decretar medidas cautelares necesarias para proteger el objeto del proceso y la eficacia de la sentencia, incluso de manera urgente e *inandita parte*, cuando exista riesgo inminente que haga imposible agotar el trámite ordinario (artículo 234). Para los casos en que se solicite la suspensión provisional, el artículo 231 exige acreditar que la violación del ordenamiento superior surge de la mera confrontación entre el acto demandado y las normas invocadas como infringidas, o del análisis de las pruebas aportadas con la solicitud.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que la medida de urgencia procede cuando la intervención judicial resulta impostergable por la existencia de un perjuicio irremediable, peligro inminente o riesgo de ineficacia de la sentencia³¹. Ha reiterado, además, que la suspensión

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Subsección A. Auto O-038-2021. Consejero ponente: William Hernández Gómez, Bogotá, D.C., siete (07) de julio de dos mil veintiuno (2021) Radicado: 11001032500020210038500 (1905-2021),

provisional es un instrumento destinado a impedir que actos ostensiblemente contrarios al ordenamiento jurídico sigan produciendo efectos mientras se define su legalidad:

[L]a suspensión provisional constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en aquellos eventos en los que sea clara la infracción. Es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo efectos jurídicos, ya que su finalidad no puede ser otra que la de evitar transitoriamente que el acto administrativo sea ejecutable, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho³².

Y, en aplicación del artículo 231, la Corporación ha sostenido:

“La mera confrontación del acto acusado con las normas superiores en las que debía fundarse permite considerar, que lo dispuesto en la directiva acusada excede la competencia que tiene en esta materia el Gobierno Nacional y toca facultades reservadas al legislador por expresa disposición constitucional, lo que justifica que se disponga la suspensión del acto reprochado”³³

Con fundamento en estas reglas, se exponen a continuación los argumentos que acreditan la procedencia de la medida cautelar solicitada, los cuales se apoyan en el desarrollo extenso de la demanda y sus pruebas anexas, a cuyo contenido se remite por economía procesal.

7.2. Transgresión manifiesta del ordenamiento jurídico superior.

La Directiva 06 de 2025 desconoce las normas constitucionales y legales en las que debía fundarse su expedición, configurando violaciones que surgen de la confrontación del acto con las normas superiores a las que debía supeditarse.

La norma expresa un contenido normativo que impone, con carácter vinculante, condiciones que orientan la contratación de todas las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional en materia de tecnología e innovación. Específicamente:

- a) Instruye a las entidades a “aprovechar” a Internexa S.A. para sus compras de tecnología e innovación, presentándola como vía preferente para dichas adquisiciones, pese a que el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 no faculta al presidente para designar proveedores específicos.
- b) Introduce como criterio de escogencia del contratista la participación pública mayoritaria en la estructura accionaria del proveedor, factor que no está previsto en la ley y que constituye una motivación subjetiva ajena a los criterios técnicos y económicos que rigen la selección objetiva.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Bogotá, D.C., treinta (30) de enero de dos mil veinticinco (2025). Consejero Ponente: Nicolás Yepes Corrales. Radicado: 11001-03-24-000-2023-00293-00 (71000)

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Bogotá, D.C., treinta (30) de enero de dos mil veinticinco (2025). Consejero Ponente: Nicolás Yepes Corrales. Radicado: 11001-03-24-000-2023-00293-00 (71000).

c) Distorsiona el concepto de “laboratorio de innovación pública” para calificar a una sociedad de economía mixta con ánimo de lucro como si pudiera enmarcarse en esa categoría, cuando el ordenamiento jurídico colombiano no establece ningún procedimiento mediante el cual una empresa pueda adquirir tal condición por designación del presidente.

d) Invade las competencias que el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 442 de 2022 asignaron a Colombia Compra Eficiente para definir los lineamientos en materia de compras públicas de innovación.

Tales medidas no están consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública ni se desprenden del artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 o del Decreto 442 de 2022, pues estas normas establecen un modelo abierto, participativo y orientado a fomentar el ecosistema emprendedor nacional, no un esquema dirigido hacia un proveedor específico. En tal sentido, la Directiva 06 de 2025 también:

e) Vulnera la autonomía contractual y el principio de planeación consagrado en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, al dirigir la actividad contractual de las entidades públicas hacia un proveedor predeterminado.

f) Desconoce el principio de selección objetiva consagrado en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, al orientar la contratación hacia un proveedor específico sin que medie proceso de selección que permita identificar la propuesta más favorable. La Directiva crea en la práctica una modalidad de contratación directa no prevista en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

g) Vulnera el derecho a la libre competencia consagrado en el artículo 333 de la Constitución y el principio de igualdad propio de la función administrativa establecido en el artículo 209 constitucional, al establecer una condición privilegiada para un proveedor del sector mixto en detrimento de las demás empresas del sector tecnológico.

7.3. Fundamentación de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*)

La apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) se encuentra acreditada, toda vez que el Directiva 06 de 2025 presenta vicios de legalidad manifiestos que surgen de una simple confrontación entre el acto administrativo y las normas superiores que debía respetar. La transgresión es tan evidente que no requiere de un análisis probatorio profundo, cumpliendo así con el requisito del artículo 231 del CPACA.

Los vicios que afectan la legalidad de la Directiva han sido desarrollados en extenso en los cargos 4.1 a 4.5 de esta demanda. A continuación, se sintetizan:

a) Infracción de las normas en que debía fundarse

La Directiva distorsiona el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 442 de 2022 al: (i) establecer un mandato de favorecimiento hacia Internexa S.A. cuando la ley prevé un modelo facultativo; (ii) utilizar el concepto de “laboratorio de innovación pública” para calificar a una sociedad de economía mixta con ánimo de lucro, cuando esa categoría se reserva a unidades o

equipos de carácter público que desarrollan funciones de experimentación y prototipado; (iii) contrariar el modelo abierto y participativo que exige pluralidad de oferentes; e (iv) invadir las competencias que la ley asignó a Colombia Compra Eficiente para definir lineamientos en esta materia.

b) Violación del principio de reserva de ley

La Directiva introduce un criterio de selección de contratistas no previsto en la ley -la participación pública mayoritaria en la estructura accionaria del proveedor- y crea en la práctica una modalidad de contratación directa que solo el legislador puede establecer. La Constitución, en su artículo 150 inciso final, reserva al Congreso la expedición del estatuto general de contratación de la administración pública, de donde se sigue que cualquier regulación que contraríe o pretenda modificar lo dispuesto por la ley deviene nula. El Consejo de Estado, al suspender provisionalmente la Directiva Presidencial 11 de 2024, señaló que las excepciones al deber de selección objetiva o las preferencias a favor de ciertos contratistas deben ser de origen legal.

c) Violación de los principios de planeación y selección objetiva

La Directiva impide que las entidades realicen estudios de mercado y análisis de sector, orientándolas hacia un proveedor predeterminado al margen de criterios de conveniencia, oportunidad y mérito. Elimina la posibilidad de que la selección se base en el ofrecimiento más favorable, sustituyendo la evaluación objetiva por una designación administrativa del contratista.

d) Violación de libre competencia e igualdad

La Directiva crea una ventaja competitiva artificial para Internexa S.A. en detrimento de los demás proveedores de soluciones tecnológicas que deberían poder concurrir en igualdad de condiciones. Contradice la finalidad del artículo 36 de la Ley 2069 de 2020, que busca promover en las empresas y emprendedores nacionales la necesidad de innovar, abriendo la demanda pública a nuevas soluciones en lugar de canalizarla hacia un proveedor específico.

La Directiva, al orientar la contratación hacia Internexa S.A. con fundamento en su conformación accionaria, introduce precisamente una motivación subjetiva ajena a los criterios técnicos y económicos que rigen la selección objetiva.

e) Falta de competencia

El presidente de la República carece de atribución legal para designar a Internexa S.A. como laboratorio de innovación pública o para instruir a las entidades a que la aprovechen en esa condición. El artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 presupone la existencia de laboratorios previamente conformados, pero no confiere al presidente la facultad de crearlos mediante directiva ni de designar qué entidades ostentan esa condición.

f) Expedición irregular

En la medida en que el acto demandado excede el alcance de la figura de la directiva presidencial y comporta un verdadero acto de reglamentación, que en consecuencia estaba sometido al trámite de publicación previa para comentarios, solicitud de concepto de la abogacía y elaboración de una memoria justificativa con las condiciones previstas en el artículo 2.1.2.1.6. del Decreto 1081 de 2015.

7.4. Fundamentación del peligro en la demora (*periculum in mora*)

El peligro en la demora se configura por el perjuicio grave e inminente que la aplicación de la Directiva 06 de 2025 causaría a la libre competencia, al sistema de contratación pública, al ecosistema de innovación nacional y a la autonomía administrativa de las entidades estatales. De no suspenderse sus efectos, los daños serían de tal magnitud que la sentencia final resultaría inócua.

La Directiva está vigente y produce efectos jurídicos inmediatos. Las entidades públicas del orden nacional están siendo orientadas a ajustar sus procesos contractuales en materia de tecnología e innovación, lo que genera consecuencias irreparables:

a) Daño a la libre competencia y al ecosistema de innovación

La aplicación de la Directiva canaliza la demanda pública de tecnología e innovación hacia un proveedor específico, excluyendo a las demás empresas y emprendedores del sector tecnológico. Esta exclusión no puede ser revertida con una sentencia posterior, pues: (i) las empresas pierden oportunidades de negocio que no podrán ser recuperadas; (ii) se desincentiva la innovación al cerrar el acceso al principal demandante del mercado; (iii) se contradice la finalidad del artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 que busca promover en las empresas y emprendedores nacionales la necesidad de innovar; y (iv) se consolida una posición privilegiada que altera la estructura competitiva del sector.

b) Daño al sistema de contratación pública y al patrimonio público

La Directiva obliga a las entidades públicas a orientar sus compras de tecnología e innovación hacia un proveedor predeterminado, al margen de los principios de planeación y selección objetiva: (i) las entidades no pueden realizar estudios de mercado ni comparar ofertas para determinar la más favorable; (ii) se generan potenciales sobrecostos al eliminar la presión competitiva; (iii) las entidades quedan condicionadas a las capacidades de un solo proveedor. Los contratos que se celebren bajo esta orientación generan obligaciones bilaterales que no podrán ser revertidas, consolidando el daño al sistema de contratación.

c) Daño al modelo de compras públicas de innovación

La Directiva desnaturaliza el procedimiento de compra pública de innovación previsto en el Decreto 442 de 2022, que establece una Convocatoria de Soluciones Innovadoras donde cualquier interesado puede presentar alternativas y que debe promover la participación de una pluralidad de interesados. Al orientar las compras hacia un proveedor específico: (i) se desincentiva la participación de otros oferentes; (ii) se distorsiona el funcionamiento de los laboratorios de innovación pública existentes; y (iii) se consolida un precedente que puede ser replicado para otros sectores.

En consecuencia, los daños que causaría la aplicación de la Directiva 06 de 2025 son graves, ciertos e inminentes. La intervención judicial resulta impostergable para evitar que se consoliden situaciones jurídicas irreversibles.

7.5. Petición cautelar:

En virtud de lo expuesto se solicita de manera respetuosa al Consejo de Estado ordenar la suspensión provisional de los efectos de la Directiva 06 de 2025, cuyo asunto es *“fortalecimiento del proceso de compras públicas de tecnología e innovación.”*.

VIII. PRUEBAS

Pruebas aportadas con el escrito de demanda, las cuales se encuentran en el siguiente enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/1e5cnR5F2Lm9zY8adBdY79jSWf-sxN-V?usp=sharing>

Anexo No. 1.	Certificado de existencia y representación legal FEDe. Colombia y cédula del representante legal.
Anexo No. 2.	Directiva Presidencial 06 de 2025, publicada en el Diario Oficial No. 53.212 del 14 de agosto de 2025.
Anexo No. 3.	Ley 2069 de 2020 publicada en el Diario Oficial No. 51.544 de 31 de diciembre de 2020.
Anexo No. 4.	Decreto 442 de 2022, publicado en el Diario Oficial No. 52.351 del 29 de marzo de 2023.
Anexo No. 5	Guía para entender la Compra Pública para la Innovación, expedida por Colombia Compra Eficiente.
Anexo No. 6	Oficio OAJ 20253200673781. Respuesta del Departamento Nacional de Planeación del 3 de octubre de 2025, emitida en el marco de debate de control político del Congreso de la República, sobre la caracterización de laboratorios de innovación pública.
Anexo No. 7	Auto del 30 de enero de 2025, mediante el cual se decretó la suspensión provisional de la Directiva Presidencial 06 de 2023. Radicado No. 11001-03-24-000-2023-00293-00 (71000)
Anexo No. 8	Auto del 19 de agosto de 2025, que declaró la suspensión provisional de la Directiva Presidencial 11 de 2024. Radicado No. 11001-03-26-000-2025-00029-00 (72.545)
Anexo No. 9	Sentencia del 1 de diciembre de 2023, que declaró la nulidad de la Directiva Presidencial 08 de 2022. Radicado No. 11001032400020220039300 (69231).

IX. NOTIFICACIONES

La parte demandada recibirá notificaciones en:

Presidente de la República

Dirección: Carrera 8 No. 7-26, Bogotá.

Correo: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

Se manifiesta que no existe publicación oficial en el sitio institucional de un correo exclusivo de notificaciones judiciales del presidente; por lo tanto, se indica el correo anterior como canal institucional de notificaciones judiciales, el cual se encuentra en el apartado de notificaciones judiciales de página web de presidencia y en el apartado de notificaciones judiciales de la sección del DAPRE en la misma página web.

Representación y vinculación para el trámite: Para efectos de representación judicial del Presidente de la República, vincúlese al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE (Secretaría Jurídica de la Presidencia), en virtud de la delegación efectuada por el presidente al Secretario Jurídico (Decreto 245 de 19 de febrero de 2019) y de la función de la Secretaría Jurídica de representar judicial y extrajudicialmente a la Presidencia de la República (artículo 13, numeral. 11, del Decreto 2647 de 2022).

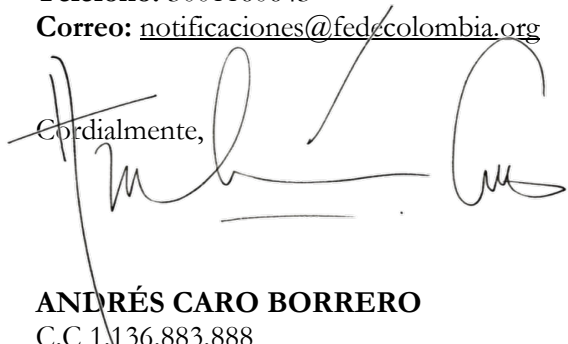
La parte demandante **FEDe. Colombia** recibirá notificaciones:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C

Teléfono: 3001160643

Correo: notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,



ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1