

"Por medio de la cual se revoca una convocatoria para contratar"

El Gerente (E) de la Empresa Social del Estado METROSALUD, en uso de sus atribuciones legales y estatutarias, y

CONSIDERANDO:

Que mediante resolución N° 14042 de 2026 la E.S.E. Metrosalud dio apertura a un procedimiento precontractual Convocatoria Pública N°28 cuyo objeto consistía en *"Prestación de servicios profesionales especializados de revisoría fiscal para la E.S.E. Metrosalud durante la vigencia 2026, de conformidad con la normatividad vigente aplicable"*.

Que dentro de las actuaciones adelantadas se verificó la presentación de propuestas por parte de los interesados en participar en el referido proceso.

Que posteriormente la Administración efectuó una revisión integral del expediente contractual, de las competencias institucionales para la celebración del negocio jurídico proyectado y de las disposiciones estatutarias que regulan el ejercicio de la actividad contractual de la entidad.

Que como resultado de dicho análisis se evidenció que el objeto contractual sometido a selección corresponde a uno de los negocios jurídicos expresamente sometidos por el Estatuto de Contratación de la E.S.E. Metrosalud a autorización previa de la Junta Directiva.

Que el artículo 7 del Acuerdo 455 de 2024 Estatuto de Contratación de la E.S.E. Metrosalud dispone:

"Requieren aprobación previa de la Junta Directiva de la E.S.E. METROSALUD, quien definirá la modalidad de contratación y los términos de la misma desde un inicio, decisión que debe constar en el acta respectiva, los siguientes tipos de contrato: (...) Revisoría Fiscal (...)."

Que el parágrafo de la misma disposición establece:

"El Gerente de la E.S.E. METROSALUD con la oportunidad debida, presentará a la Junta la exposición de motivos, informe y proyecto necesarios para la discusión y aprobación por parte de esta."

Vigilado Supersalud

Que revisadas las actas de Junta Directiva, los antecedentes administrativos y los documentos que integran el expediente contractual, se constató que la Convocatoria Pública N°28 de 2026 fue expedida sin que previamente existiera autorización de la Junta Directiva para adelantar el procedimiento contractual correspondiente.

Que igualmente se verificó que la Junta Directiva no definió previamente la modalidad de contratación ni los términos de la misma, tal como lo exige el artículo 7 del Estatuto de Contratación Acuerdo 455 de 2024.

Que la omisión identificada compromete la legalidad del acto de apertura y obliga a la Administración a evaluar la procedencia de su revocatoria directa.

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde establecer si procede la revocatoria directa de la Convocatoria Pública N°28 de 2026 cuando se advierte que esta fue expedida sin la autorización previa de la Junta Directiva exigida por el artículo 7 del Acuerdo 455 de 2024 Estatuto de Contratación de la E.S.E. Metrosalud para la celebración de revisoría fiscal.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Del principio de legalidad y de la competencia como presupuesto de validez de la actuación administrativa

El artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y con sometimiento pleno a la Constitución, la ley y el derecho.

De igual forma, el artículo 122 de la Constitución Política dispone que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución, la ley o los reglamentos.

La competencia constituye un elemento esencial de validez de toda actuación administrativa y representa el límite dentro del cual las autoridades pueden ejercer legítimamente las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, cuando una norma asigna a un órgano determinado la facultad de intervenir en la formación de una decisión administrativa, dicha participación constituye un presupuesto obligatorio de legalidad que no puede ser desconocido por la autoridad encargada de ejecutar la actuación.

Vigilado Supersalud

2. Del régimen especial previsto para la contratación de la Revisoría Fiscal

El artículo 7 del Estatuto de Contratación de la E.S.E. Metrosalud establece expresamente:

"Requieren aprobación previa de la Junta Directiva de la E.S.E. METROSALUD, quien definirá la modalidad de contratación y los términos de la misma desde un inicio, decisión que debe constar en el acta respectiva, los siguientes tipos de contrato: (...) Revisoría Fiscal (...)."

Por su parte, el párrafo de la misma disposición señala:

"El Gerente de la E.S.E. METROSALUD con la oportunidad debida presentará a la Junta la exposición de motivos, informe y proyecto necesarios para la discusión y aprobación por parte de esta."

De la lectura integral de la disposición se concluye que la contratación de la Revisoría Fiscal se encuentra sometida a un régimen especial de autorización previa, mediante el cual la Junta Directiva participa directamente en la conformación de la voluntad institucional necesaria para adelantar el respectivo procedimiento contractual.

La norma no establece una función de simple refrendación posterior ni una formalidad susceptible de cumplimiento extemporáneo. Por el contrario, asigna expresamente a la Junta Directiva la competencia para definir desde el inicio la modalidad contractual y las condiciones generales del proceso.

3. La autorización previa de la Junta Directiva como presupuesto esencial para la formación de la voluntad institucional

La irregularidad advertida en el presente asunto no constituye una simple deficiencia procedimental.

Se observa que el Estatuto de Contratación reservó expresamente a la Junta Directiva la facultad de autorizar previamente la contratación de la Revisoría Fiscal y de definir las condiciones esenciales bajo las cuales debía adelantarse el respectivo proceso de selección.

Lo anterior significa que la voluntad institucional para promover la contratación de la Revisoría Fiscal no se encuentra radicada exclusivamente en cabeza de la Gerencia, sino que requiere una decisión previa de la Junta Directiva que permita habilitar jurídicamente el inicio del procedimiento.

Vigilado Supersalud

Mientras dicha autorización no exista, no puede entenderse válidamente conformada la voluntad institucional necesaria para promover una invitación pública dirigida a seleccionar el Revisor Fiscal de la entidad.

En consecuencia, la expedición de la Convocatoria Pública N°28 de 2026 sin la autorización previa exigida por el artículo 7 del Acuerdo 455 de 2024 Estatuto de Contratación implica que la actuación administrativa fue iniciada sin que previamente se hubiera consolidado el presupuesto jurídico indispensable para su validez.

La ausencia de dicha autorización afecta la legalidad del acto desde su origen y compromete directamente la validez del procedimiento precontractual adelantado.

4. Relevancia institucional de la intervención de la Junta Directiva en la selección de la Revisoría Fiscal

La exigencia estatutaria de autorización previa no constituye una previsión accidental ni carente de finalidad.

La Revisoría Fiscal es uno de los principales mecanismos de vigilancia y control sobre la gestión administrativa, financiera, presupuestal, contable y contractual de la entidad.

Precisamente por la relevancia institucional de dicha función, el Estatuto de Contratación reservó expresamente a la Junta Directiva, como máximo órgano de dirección de la E.S.E. Metrosalud, la facultad de autorizar previamente su contratación y de definir las condiciones generales bajo las cuales debe adelantarse el respectivo proceso de selección.

La omisión de esta intervención previa impide que pueda afirmarse que la entidad expresó válidamente su voluntad institucional respecto de la contratación pretendida.

5. Configuración de la causal de revocatoria prevista en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011

El numeral primero del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 establece que los actos administrativos deberán ser revocados cuando sean manifiestamente contrarios a la Constitución o a la ley.

Vigilado Supersalud

En el presente asunto se encuentra acreditado que la Convocatoria Pública N°28 de 2026 fue expedida sin el cumplimiento de un requisito previo obligatorio previsto expresamente en el artículo 7 del Acuerdo 455 de 2024 Estatuto de Contratación de la E.S.E. Metrosalud.

La ausencia de autorización previa de la Junta Directiva constituye una infracción objetiva, manifiesta y verificable de las normas que regulan la formación de la voluntad institucional para la contratación de la Revisoría Fiscal.

Por consiguiente, se configura la causal prevista en el numeral primero del artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, circunstancia que impone a la Administración el deber de retirar del ordenamiento jurídico la actuación irregularmente expedida.

6. Inaplicabilidad del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011

Corresponde determinar si la revocatoria de la Convocatoria Pública N°28 de 2026 requiere el consentimiento previo, expreso y escrito de los interesados, de conformidad con lo previsto en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011.

La respuesta es negativa.

La protección establecida por dicha norma opera únicamente respecto de situaciones jurídicas particulares y concretas válidamente constituidas o de derechos subjetivos legítimamente adquiridos.

Sin embargo, en el presente asunto la actuación administrativa se encuentra afectada desde su origen por la ausencia del presupuesto jurídico indispensable para la conformación válida de la voluntad institucional requerida para la contratación de la Revisoría Fiscal.

En tales condiciones, la presentación de ofertas por parte de los interesados no tuvo la virtualidad de consolidar derechos subjetivos protegibles ni de transformar una actuación manifiestamente irregular en una situación jurídica consolidada.

Los participantes del proceso únicamente podían aspirar legítimamente a que sus propuestas fueran evaluadas dentro de un procedimiento ajustado al ordenamiento jurídico.

No obstante, no podían adquirir un derecho a la continuidad de un procedimiento cuya apertura carecía de uno de los presupuestos esenciales exigidos por las normas internas que regulan la contratación de la entidad.

Vigilado Supersalud

Aceptar una conclusión distinta implicaría admitir que la sola participación de particulares dentro de una actuación irregular tiene la capacidad de sustituir la intervención obligatoria de la Junta Directiva o de convalidar una actuación expedida en abierta contradicción con el Estatuto de Contratación de la E.S.E. Metrosalud.

7. Prevalencia del principio de legalidad sobre las expectativas de los participantes y procedencia de la revocatoria del acto de apertura

La Convocatoria Pública N°28 de 2026 fue expedida sin que previamente existiera la autorización obligatoria de la Junta Directiva expresamente exigida por el artículo 7 del Estatuto de Contratación para la contratación de la Revisoría Fiscal.

Por esta razón, la expectativa eventualmente generada a los interesados no puede prevalecer sobre el principio de legalidad ni impedir que la Administración retire del ordenamiento jurídico un acto manifiestamente contrario a las normas que regulan la formación de la voluntad institucional y la competencia para su expedición.

La Administración considera necesario precisar que la presente decisión no desconoce los principios de confianza legítima, buena fe o seguridad jurídica que amparan las relaciones entre los particulares y el Estado.

Sin embargo, dichos principios no pueden interpretarse de manera aislada ni convertirse en mecanismos que permitan mantener en el ordenamiento jurídico actuaciones expedidas con desconocimiento de requisitos esenciales de validez o de las reglas de competencia establecidas por el propio ordenamiento jurídico.

En un Estado Social de Derecho, la confianza legítima encuentra como límite necesario el principio de legalidad, razón por la cual ningún particular puede pretender derivar derechos definitivos de actuaciones administrativas expedidas con infracción de normas imperativas ni ampararse en actos irregulares para exigir su permanencia en el ordenamiento jurídico.

En tal sentido, la jurisprudencia ha sido clara al señalar que nadie puede ampararse en un acto ilegal para exigir la consolidación definitiva de un derecho, ya que la supremacía del orden jurídico prevalece sobre situaciones irregulares.

Bajo esta misma línea de pensamiento, el Consejo de Estado ha precisado:

"consecuentemente, cuando la ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, sean éstos de carácter general o de carácter particular y concreto, los mismos se deben cumplir obligatoriamente, cuando quiera que la Administración pretenda tomar una decisión que corresponda a aquellas que se hallan sometidas a tales requisitos, de tal manera que su desconocimiento, conducirá a que se

Vigilado Supersalud

configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, expedición irregular del acto administrativo o vicios de forma. Se advierte, no obstante, que tanto la doctrina como la jurisprudencia, al tratar el tema de la formalidad del acto administrativo y la nulidad proveniente de su desconocimiento, han sido del criterio de que no cualquier defecto, puede tener la virtualidad de invalidar una decisión de la Administración, puesto que «...no todas las formas tienen un mismo alcance o valor...», y ellas van desde las sustanciales hasta las meramente accesorias, siendo únicamente las primeras las que realmente inciden en la existencia del acto y su surgimiento a la vida jurídica y por lo tanto, la omisión de las mismas sí afecta su validez." (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Rad. 11001-03-25-000-2016-01189-00, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez).

Precisamente, la autorización previa de la Junta Directiva para la contratación de la Revisoría Fiscal constituye una formalidad sustancial, en tanto hace parte del proceso de formación de la voluntad institucional previsto expresamente en el artículo 7 del Estatuto de Contratación de la E.S.E. Metrosalud.

Por ello, su omisión no puede ser entendida como una simple irregularidad accesoria o subsanable, sino como el desconocimiento de un requisito esencial cuya ausencia compromete directamente la validez de la actuación administrativa.

De igual manera, la jurisprudencia contencioso-administrativa ha advertido que la protección de la confianza legítima no implica la conservación indefinida de actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico, al señalar:

"Sin embargo, debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protegen garantizando la estabilidad de actos u omisiones contrarios al ordenamiento jurídico, pues precisamente, el interés general se presenta como un límite imponiendo el deber a la administración de enderezar los actos u omisiones irregulares" (Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. 25000-23-24-000-2009-00348-01, C.P. Rocío Araújo Oñate).

Esta consideración resulta plenamente aplicable al asunto objeto de examen, toda vez que la Administración no puede permanecer inactiva frente a una actuación cuya expedición se produjo sin la autorización previa exigida por el Estatuto de Contratación para la selección de la Revisoría Fiscal.

Ahora bien, en relación con la naturaleza jurídica del acto de apertura y la posibilidad de su revocatoria, la Sección Tercera del Consejo de Estado precisó en la providencia proferida dentro del expediente 58732 de 2021:

Vigilado Supersalud

"El acto de apertura de la licitación corresponde a la decisión unilateral de la Administración de iniciar un procedimiento administrativo para la escogencia de un contratista con quien atender las necesidades públicas involucradas en la contratación. Conforme a su naturaleza, se trata de un acto de carácter de general en tanto crea y exterioriza una situación abstracta y genérica dirigida a una pluralidad de sujetos indeterminados, para que participen, si están interesados, en el procedimiento que busca seleccionar un colaborador de la administración, en atención a las reglas definidas en el pliego de condiciones.

El acto administrativo de apertura del proceso de licitación, así caracterizado, agota sus efectos, por regla general, con el acto que adjudica o el que declara desierto el proceso de selección, pues es el acto inaugural de un procedimiento que busca concluir con la adjudicación, en una serie concatenada de etapas sucesivas que apuntan a tal fin y, de no lograrse, conduce a la declaratoria de desierto del proceso de selección; no obstante, el acto de apertura de la licitación, puede ser retirado del ordenamiento jurídico, de manera definitiva, pues al mismo le pertenece, como insignia de todo acto, el atributo de la revocabilidad.

Sobre el denominado atributo de revocabilidad de tal acto, poco se ha dicho; no sucede lo mismo con el procedimiento administrativo de la revocatoria directa. Sobre este último no existe un criterio unívoco al interior de esta jurisdicción; la divergencia de posturas se sienta en el carácter que se le ha otorgado a éste con el avance del proceso licitatorio y las particularidades que, se afirma, adquiere en virtud de la presentación de las propuestas.

En este orden de ideas, las referidas ópticas revelan dos cuestionamientos principales en torno a la determinación de la competencia –elemento subjetivo– para proferir el acto de revocatoria y a la materialización del atributo de revocabilidad del acto iniciador del proceso de selección, los cuales tienen sustento en la naturaleza de los efectos que produce el acto de apertura respecto de quienes participan en el proceso de selección, es decir, si el mismo genera o no unos derechos subjetivos o expectativas legítimas respecto de los proponentes"

A partir de dicho análisis, la misma providencia concluyó:

"De estas precisiones, surge el cuestionamiento acerca de si: ¿previo a la expedición del acto administrativo de adjudicación, se consolidan derechos a favor de los proponentes? interrogante que la Sala se adelanta a responder en sentido negativo, toda vez que antes de la adjudicación lo que se advierte es la existencia de meras expectativas y, en algunas circunstancias, expectativas legítimas a favor de algún participante;

conceptos jurídicos que alinderan tanto la existencia y alcance de un eventual derecho o expectativa, y el punto límite de proyección del atributo de la revocatoria del acto administrativo.

Así, la presentación de las propuestas e incluso la emisión del informe de evaluación no muta ni transforma el carácter general que ostenta el acto de apertura del proceso de selección, pues quien concurre al llamado a presentar una propuesta o manifestar interés en presentarla, a sabiendas, reconoce que de por medio está la realización de los fines de la contratación esperada, sin poder esgrimir expectativa alguna que se oponga a esa realización del interés general derivada de su participación y el cumplimiento de los requisitos que le hagan merecedor de una determinación definitiva, todo lo anterior, atado a la constatación permanente de los principios que rigen la actuación administrativa precontractual."

En armonía con dicha posición jurisprudencial, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante Concepto No. 896 de 2022, sostuvo:

"En criterio de esta Subdirección, la interpretación que mejor se ajusta al cumplimiento de los fines de la contratación estatal es la tesis 4, en tanto que la presentación de las propuestas e incluso la publicación del informe de evaluación no muta ni transforma el carácter general que ostenta el acto de apertura del proceso de selección contractual, pues quien concurre al llamado a presentar una propuesta o manifestar interés en presentarla, reconoce que de por medio está la realización de los fines de la contratación esperada, sin poder esgrimir expectativa alguna que se oponga a esa realización del interés general derivada de su participación y el cumplimiento de los requisitos que le hagan merecedor de una determinación definitiva, y a sabiendas de ello presenta la propuesta, por lo tanto, la revocabilidad procede por cuanto es primordial y tiene preferencia la constatación del interés de la contratación, que no es otro que la garantía de las necesidades públicas frente a las expectativas negociales que nacieron respecto de los proponentes.

En ese orden de ideas las Entidades Estatales no están condicionadas a obtener el consentimiento previo y expreso de los proponentes o del mejor proponente para revocar el acto administrativo de apertura como la facultad que tiene la Administración, de oficio o a petición de parte, de modificar, reformar, sustituir o extinguir los efectos jurídicos del acto con miras a su enmienda o corrección, en tanto se advierta que la decisión administrativa representada en el acto trasgrede el ordenamiento jurídico o va en contra del interés general de conformidad con los requisitos dispuestos

Vigilado Supersalud

en el artículo 97 del CPACA, haciendo prevalecer el imperio de la ley, el interés público y la protección de los derechos".

De conformidad con las anteriores consideraciones jurisprudenciales y doctrinales, la Administración concluye que la presentación de propuestas dentro de la Convocatoria Pública N°28 de 2026 no consolidó derechos subjetivos a favor de los participantes ni eliminó el atributo de revocabilidad que caracteriza al acto de apertura.

Por el contrario, una vez advertida la infracción manifiesta al artículo 7 del Estatuto de Contratación de la E.S.E. Metrosalud, derivada de la ausencia de autorización previa de la Junta Directiva para la selección de la Revisoría Fiscal, surge para la Administración el deber jurídico de restablecer la legalidad vulnerada, haciendo prevalecer el interés general, el principio de legalidad y la correcta formación de la voluntad institucional sobre las expectativas que pudieron generarse en el curso del procedimiento precontractual.

Por lo anterior La Administración concluye que la Convocatoria Pública N°28 de 2026 fue expedida sin que previamente se hubiera conformado válidamente la voluntad institucional exigida por el artículo 7 del Estatuto de Contratación de la E.S.E. Metrosalud para la contratación de la Revisoría Fiscal.

La ausencia de autorización previa de la Junta Directiva configura una infracción manifiesta de las normas que regulan la formación de la voluntad institucional de la entidad, afecta la legalidad del acto desde su origen, configura la causal de revocatoria prevista en el numeral primero del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 y excluye la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 97 ibidem.

En consecuencia, procede la revocatoria directa de Convocatoria Pública N°28 de 2026 y de las actuaciones derivadas de la misma. En consecuencia, procede su revocatoria directa.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. REVOCAR DIRECTAMENTE la Convocatoria Pública N°28 de 2026, mediante la cual se dio apertura al proceso contractual relacionado con "Prestación de servicios profesionales especializados de revisoría fiscal para la E.S.E. Metrosalud durante la vigencia 2026, de conformidad con la normatividad vigente aplicable", por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS todas las actuaciones administrativas derivadas de la Convocatoria Pública N°28 de 2026, incluidas aquellas relacionadas con la recepción, evaluación y trámite de propuestas.

Vigilado Supersalud

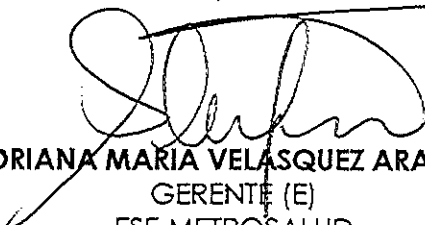
ARTÍCULO TERCERO. DECLARAR terminado el procedimiento precontractual iniciado mediante la Convocatoria Pública N°28 de 2026.

ARTÍCULO CUARTO. ORDENAR la publicación de la presente decisión en los medios institucionales y en la plataforma electrónica correspondiente, para conocimiento de todos los interesados.

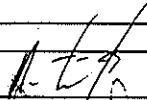
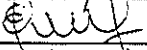
ARTÍCULO QUINTO. ADVERTIR que, en caso de persistir la necesidad institucional que dio origen al proceso contractual, deberá adelantarse un nuevo procedimiento previa observancia de lo dispuesto en el artículo 7 del Estatuto de Contratación de la E.S.E. Metrosalud y de las demás normas aplicables.

ARTÍCULO SEXTO. Contra la presente providencia no procede recurso alguno, tal como lo dispone el inciso 3 del art. 95 del CPACA.

PUBLÍQUESE, Y CÚMPLASE.



ADRIANA MARÍA VELÁSQUEZ ARANGO
GERENTE (E)
ESE METROSALUD

	Nombre	Firma	Fecha
Proyectó:	Andrés Jiménez Benavides - Profesional Especializado Gerencia.		Junio 2026
Aprobó	Esperanza Peñaranda Pineda - Directora Operativa de Contratación		Junio 2026
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma			