



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

Magistrado Ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 19 de agosto de 2025

Radicación: 11001-03-26-000-2025-00029-00 (72.545)
Actor: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Presidencia de la República
Referencia: Nulidad (Ley 1437 de 2011)

Tema: Resuelve solicitud de medida cautelar.

El Despacho resuelve la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de la Directiva Presidencial 11 de 2024.

De conformidad con el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, el auto que resuelve la solicitud de medida cautelar es competencia del magistrado ponente.

Contenido: 1. Antecedentes. 2. Consideraciones. 3. Decisión.

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Demanda y solicitud de la medida cautelar. 1.2. Trámite relevante.

1.1. Demanda y solicitud de la medida cautelar

1. El 20 de febrero de 2025¹, la Fundación para el Estado de Derecho, a través de su representante, presentó demanda de **nulidad** contra la Presidencia de la República, con el fin de que se declarara la nulidad de los apartados señalados de la Directiva Presidencial 11 de 2024². En síntesis, ahí se dispuso que los Ministerios, Departamentos Administrativos y Entidades del sector central y descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional (en adelante las autoridades del orden nacional) debían procurar destinar una

¹ Índice 2 en SAMAI. Visible en el Archivo "3_DemandaWeb_Demanda_18_02_2025_Demandanu.pdf".

² "(...) Como parte de la estrategia institucional de comunicaciones de la Rama Ejecutiva del orden nacional, se requiere promover la pluralidad informativa, la libertad de opinión, la transparencia en la información, así como la garantía de la diversidad de opiniones y fuentes.

Asimismo, es necesario garantizar el derecho fundamental de acceso a la información contenido en el artículo 20 de la Constitución Política, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 4 de la Ley 1712 de 2014, este derecho genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública.

(...)

En orden de lo anterior se imparte la siguiente directriz:

A partir del año 2025, las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional procurarán, de acuerdo con sus disponibilidades presupuestales, destinar una partida correspondiente al 33.3% de los recursos asignados para los Planes de Medios y/o Comunicaciones, para la divulgación de información oficial, campañas institucionales de interés y contenido social a través del servicio público de radiodifusión sonora comunitario y de televisión comunitaria, medios de comunicación alternativos, radiodifusión digital y nuevas tecnologías. Lo anterior se aplicará sin perjuicio de la observancia del Estatuto de Contratación Pública y de las directrices de austeridad del gasto público contempladas en el Decreto 199 de 2024 o las normas que lo modifiquen o sustituyan" (Subrayado fuera del texto original).



partida de su presupuesto de los recursos asignados para Planes de Medios y/o Comunicaciones a: *radiodifusión sonora comunitaria, televisión comunitaria, medios de comunicación alternativos, radiodifusión digital y nuevas tecnologías.*

2. En el mismo escrito de la demanda, pidió que **se decretara una medida cautelar** consistente en la suspensión de la directiva presidencial. Adujo que la directiva orientaba la contratación de las autoridades del orden nacional porque, de manera expresa, señalaba que se procuraría destinar un monto específico del presupuesto para la divulgación de información oficial, campañas institucionales de interés y contenido social. Además, se indica que tales recursos se contratarían con *el servicio público de radiodifusión sonora comunitario, televisión comunitario y medios de comunicación alternativos, radiodifusión digital y nuevas tecnologías.*

3. Aseguró que esa directiva violaba: 1) la autonomía contractual y el principio de planeación³ porque le imponía una actuación a las entidades del orden nacional, 2) el principio de selección objetiva, porque establecía los sujetos específicos con los cuales se debía contratar la divulgación de información oficial. Además, prácticamente, se creaba una causal de contratación directa. 3) La libre competencia y el principio de igualdad porque se establecía una condición de privilegio para ciertos medios tales como *radiodifusión sonora comunitario, televisión comunitario y medios de comunicación alternativos, radiodifusión digital y nuevas tecnologías.* 4) Desconocía que el presupuesto de publicidad, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, buscaba el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad. Por lo tanto, cuando la directiva ordena contratar con determinados sujetos y determinados montos, contraviene lo que ha dispuesto el legislador.

1.2. Trámite de la solicitud

4. El 5 de mayo de 2025 se admitió la demanda⁴. Por Auto separado, se ordenó correr traslado de la solicitud de medida cautelar a la Presidencia de la República, por el término de 5 días, para que se pronunciara al respecto⁵. La Presidencia de la República⁶, a pesar de haber sido notificada en debida forma, guardó silencio.

2. CONSIDERACIONES

5. El Despacho pronunciará de fondo respecto de la solicitud de medida cautelar. En este punto se destaca que, sin duda, la Directiva 11 de 2024 resulta

³ Aseguró que Estas orientaciones vinculantes limitan la posibilidad de que las entidades concreten, bajo el principio de autonomía, la necesidad, objeto, alcance y el presupuesto disponible para la contratación de planes de medios y/o comunicaciones, desconociendo además el principio de planeación y su debida estructuración, en los términos del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015.

⁴ Índice 4 en SAMAI.

⁵ Índice 5 en SAMAI.

⁶ Índice 15 en SAMAI.

objeto de control judicial porque reúne los requisitos para ser controlable; incluso, se destaca que si el artículo 137 del CPACA expresamente señaló que era posible el control judicial de circulares⁷, cuyo objeto normalmente es informar, con más razón será controlable una directiva cuyo objeto es establecer una directriz para las entidades públicas del orden nacional.

6. Se decretará la suspensión provisional de la Directiva 11 de 2024 por encontrar que se cumple con el requisito sustancial contenido en el artículo 231 del CPACA, esto es que el acto administrativo viole las normas superiores invocadas en la demanda.

7. La Directiva Presidencial No. 11 de 2024 está dirigida a todas las autoridades del orden nacional del sector central y descentralizado. En el asunto se registró *"Fortalecimiento de la divulgación de información pública a través del servicio público de radiodifusión sonora comunitaria y de televisión comunitaria"*. La directriz, básicamente consistió en dos lineamientos: 1) que se destine un 33.3 % del presupuesto de publicidad de las autoridades del orden nacional⁸ a: *la divulgación de información oficial, campañas institucionales de interés y contenido social*. 2) que esa divulgación se realice a través del *servicio público de radiodifusión sonora comunitario, televisión comunitaria y medios de comunicación alternativos, radiodifusión digital y nuevas tecnologías*. Se agregó que ello se aplicaría *"sin perjuicio de la observancia del Estatuto de Contratación Pública y de las directrices de austeridad del gasto público (...)"*

8. El Despacho encuentra que, en efecto, la directriz consistente en que se procure la contratación de una parte del presupuesto de las autoridades del orden nacional para determinados fines y con determinados sujetos viola el deber de selección objetiva, así como los principios de igualdad, libre competencia y la ley anticorrupción respecto de los lineamientos frente al presupuesto que se destina a la publicidad de entidades del orden nacional y territorial. Adicionalmente, el hecho de que se haya dispuesto que la destinación del presupuesto en esos términos se hiciera *"sin perjuicio de la observancia del Estatuto de Contratación Pública"* no reviste de legalidad a la directriz.

9. **Respecto de la selección objetiva.** El artículo 25.1 de la Ley 80 de 1993 indicó que, en las normas de selección, para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar una selección objetiva de la propuesta más favorable y el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 prescribe que *"(e)s 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"*.

⁷ (...)

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

⁸ Destinar una partida correspondiente al 33.3% de los recursos asignados para los Planes de Medios y/o Comunicaciones

10. En este caso, la directriz señala que la contratación se hará con un grupo de beneficiarios (*radiodifusión sonora comunitario, televisión comunitario y medios de comunicación alternativos, radiodifusión digital y nuevas tecnologías*). 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. Para el Despacho, 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”.

11. **Respecto del principio de igualdad.** Tanto el artículo 13⁹ como el artículo 209¹⁰ de la Constitución, establecieron el principio de igualdad. Según este principio no puede existir ventajas injustificadas a determinadas personas o grupos. En este caso, a través de una directiva presidencial, se estableció que un porcentaje del presupuesto de publicidad de las autoridades del orden nacional se contratará con *radiodifusión sonora comunitario, televisión comunitario y medios de comunicación alternativos, radiodifusión digital y nuevas tecnologías*. Sin embargo, ese trato diferenciado no está justificado, y su contradicción con el principio de igualdad, al menos en esta etapa, resulta evidente. Se destaca que, en el contenido de la Directriz no existe una explicación para ese tratamiento diferenciado y únicamente se refiere que “se requiere promover la pluralidad informativa, la libertad de opinión, la transparencia en la información, así como la garantía de la diversidad de opiniones y fuentes”. No obstante, no hay una sola exposición y menos aún una acreditación de que con estas medidas se asegurará la pluralidad informativa.

12. **Respecto del principio de libre competencia.** El artículo 333 de la Constitución política señaló que la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. En materia de contratación estatal, por libertad de competencia se ha entendido que los interesados tengan las mismas oportunidades para resultar adjudicatarios de un contrato. Ello debe respetarse salvo que la Ley imponga alguna ventaja competitiva que esté constitucionalmente respaldada. La directiva enjuiciada limita esa libertad de los distintos medios de comunicación, dado que prefiere a unos sobre otros, lo que, en la práctica, no es otra cosa que un quebrantamiento de la igualdad de condiciones en el mercado público de los contratos estatales.

⁹ **ARTÍCULO 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

¹⁰ 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.

13. **Finalmente, respecto de la publicidad.** El artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, previó que los recursos que destinen las entidades públicas y empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, *deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad*. No obstante, no señaló que esa contratación debía hacerse con un grupo en específico y fue clara en sujetar la contratación al cumplimiento de los fines de la entidad. Luego, contratar con ese grupo específico tanto la divulgación de información oficial como campañas de interés y contenido social, resulta contradictorio con lo previsto por el legislador.

14. Finalmente, el Despacho llama la atención sobre lo dispuesto en la parte final de la directiva, esto es, que la directriz se debía aplicar *“sin perjuicio de la observancia del Estatuto de Contratación Pública”*. Lo anterior, porque resulta no solo insuficiente sino abiertamente contradictorio. Lo anterior, porque en sí misma la directiva significa la vulneración de principios esenciales del Estatuto de la Contratación Pública tales como la selección objetiva y la planeación. Luego, 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.

15. En consecuencia, por las razones señaladas y dado que, en esta etapa procesal, es posible encontrar una vulneración de la directiva presidencia con las normas en que debía fundarse, procederá a suspenderse los efectos de la misma.

3. RESUELVE

PRIMERO: SUSPENDER provisionalmente la Directiva Presidencial 11 de 2024, proferida por el presidente de la República, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente providencia mediante estado electrónico, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 50 de Ley 2080 de 2021.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado