

La actividad interna de la Administración como presupuesto para el desarrollo del procedimiento administrativo: el caso de la contratación estatal

JOHN FREDY SILVA TENORIO¹

RESUMEN

El artículo analiza la actividad material e interna de la Administración como presupuesto sustancial del desarrollo y realización del procedimiento administrativo en los ordenamientos jurídicos de tradición continental, con especial énfasis en la contratación estatal. En consonancia con esta idea, la dogmática administrativista ha centrado tradicionalmente su atención en los instrumentos jurídicos formalizados –reglamentos, actos administrativos y contratos estatales– y en sus mecanismos de control, relegando el estudio de aquellas actuaciones internas no procedimentalizadas que anteceden y

- 1 Doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Consultor en temas de derecho administrativo y contratación estatal en el sector privado, Bogotá, Colombia. Correo-e: johnfredysilva@hotmail.com. Enlace Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0671-0591>. Fecha de recepción: 9 de enero de 2026. Fecha de modificación: 27 de abril de 2026. Fecha de aceptación: 5 de mayo de 2026. Para citar el artículo: Silva Tenorio, John Fredy, "La actividad interna de la Administración como presupuesto para el cumplimiento del procedimiento administrativo: el caso de la contratación estatal". *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 36, 2026, pp. 11-30. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n36.02>.

condicionan la decisión administrativa. A partir de esta constatación, el presente estudio sostiene que la actividad interna de la Administración no constituye una manifestación marginal o jurídicamente irrelevante, sino una faceta inherente al ejercicio de las potestades públicas que cumple una función estructural en la configuración del procedimiento administrativo.

Palabras clave: procedimiento administrativo, Administración pública, contratación estatal, actividad informal, acción interna.

The Internal Activity of the Administration as a Precondition for Administrative Procedure: The Case of Public Procurement

ABSTRACT

This article analyzes the material and internal activity of the Administration as a substantive precondition for the development and implementation of administrative procedure in continental legal systems, with particular emphasis on public procurement. Consistent with this premise, administrative law scholarship has traditionally focused on formalized legal instruments – regulations, administrative acts, and public contracts – and on the mechanisms governing their review, while relegating the study of those internal actions that are not procedurally formalized and that precede and shape administrative decision-making. Against this backdrop, the article argues that the internal activity of the Administration does not constitute a marginal or legally irrelevant manifestation, but rather an inherent dimension of the exercise of public power that performs a structural function in the configuration of administrative procedure.

Keywords: Administrative Procedure, Public Administration, Public Procurement, Informal Administrative Action, Internal Activity.

INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo ha estudiado de manera predominante la actuación de la Administración a partir de las categorías jurídicas formales del reglamento, el acto administrativo y el contrato estatal, así como de los mecanismos de control asociados a dichos instrumentos de actuación.

Este enfoque, característico de los ordenamientos jurídicos de tradición continental, ha privilegiado el análisis de la faceta externa de la voluntad administrativa, relegando a un segundo plano —o casi al olvido— la actividad material e interna que antecede, acompaña y condiciona la configuración de la actuación administrativa formal.

En la práctica administrativa contemporánea, la Administración desarrolla de forma constante actuaciones internas no procedimentalizadas, orientadas a la identificación, análisis y selección de elementos fácticos, jurídicos, técnicos, económicos y organizativos que integran la decisión administrativa. Aunque en principio estas actuaciones carecen de efectos jurídicos externos directos, pueden constituir un presupuesto sustancial para el desarrollo del procedimiento administrativo y un componente determinante en la formación de la voluntad administrativa en ámbitos complejos como el sanitario, urbanístico o sancionatorio, y como aquí se explora, en el caso de los contratos estatales.

El presente artículo parte de la hipótesis según la cual la actividad interna de la Administración no constituye una manifestación marginal ni jurídicamente irrelevante, sino una faceta inherente al ejercicio de las potestades públicas que cumple una función estructural en la realización del procedimiento administrativo establecido por el legislador. Desde esta perspectiva se sostiene que el procedimiento administrativo no puede comprenderse como un trámite lineal y autónomo, sino como un proceso de convergencia entre actuaciones internas informales y actuaciones externas y formalizadas, en el que las actividades internas desempeñan un papel decisivo en la definición de las condiciones de tiempo, modo y lugar de la decisión administrativa.

En el ámbito de la contratación estatal, esta convergencia es particularmente visible. La configuración del procedimiento administrativo contractual implica, antes que nada, la realización de actividades internas de investigación, análisis y evaluación necesarias para que la Administración contratante pueda establecer las bases del futuro negocio jurídico. Dichas actividades se proyectan posteriormente en los estudios y documentos previos, los pliegos de condiciones y, finalmente, en las cláusulas contractuales que rigen la relación jurídica.

Con base en un enfoque dogmático y analítico, el presente artículo examina la actividad material e interna de la Administración como presupuesto para el ejercicio de la capacidad contractual en Colombia. El análisis permite evidenciar cómo la integración de criterios jurídicos y extrajurídicos en las actuaciones internas incide directamente en la configuración de los instrumentos jurídicos de derecho público, contribuyendo a una comprensión más amplia del procedimiento administrativo como una unidad funcional orientada a la realización de los fines del Estado.

1. DE LA ACTIVIDAD MATERIAL, INTERNA E INTRAMUROS DE LA ADMINISTRACIÓN

En la práctica administrativa no se suele considerar la actividad interna de la Administración como un presupuesto necesario en la configuración de instrumentos como actos o contratos que adopta. En ese horizonte de la cuestión, las formas jurídicas existentes en el derecho continental han implicado que el análisis de aquella faceta de la Administración no sea estudiada en mayor profundidad por la doctrina y menos aún por la jurisprudencia nacional, como herramienta que permite la pervivencia y actualización del derecho aplicable².

Vista así la cuestión y para lo que sigue, se entiende por actividad u actuación material de la Administración aquella que o bien está prevista expresamente como actuaciones preparatorias de un procedimiento, acto o contrato, o bien son posteriores al desarrollo de un determinado procedimiento, o son su consecuencia³. En palabras del profesor Jorge García-Andrade Gómez, la actuación no procedimentalizada de la Administración puede desenvolverse extramuros de la organización administrativa o intramuros de ella. Tiene una dimensión *ad extra* la actuación de la Administración que consiste en interacciones con los ciudadanos, como ocurre por ejemplo en lo referente a las órdenes que la Policía dirige a unos manifestantes. Mientras que se predica su carácter *ad intra* cuando la actuación sin procedimiento se desenvuelve exclusivamente en el seno de la organización administrativa, por ejemplo, cuando la Administración dicta instrucciones a sus empleados o los científicos de un centro público cuando investigan en el laboratorio⁴.

En consistencia con lo indicado y como ya lo ha sostenido la doctrina desde tiempo atrás, el derecho administrativo se ha caracterizado por contar con dos planos autónomos, aunque íntimamente ligados, centrados en la actuación de la Administración y su control, tal y como lo han desarrollado a nivel doctrinal un sin número de tratadistas⁵ y la jurisprudencia

2 Véase *infra*, nota 7.

3 Clara Isabel Velasco Rico, "La actividad informal de la administración. Premisas para una tentativa de reconstrucción de una categoría (casi) olvidada", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 5, 2022, p. 56.

4 Jorge García-Andrade Gómez, "Actuaciones sin procedimiento", en *Manual de derecho administrativo*, 3.º ed., Madrid: Marcial Pons, 2025, p. 521.

5 Sobre esta idea puede consultarse, entre otros, los siguientes tratadistas: Jorge García-Andrade Gómez, *Las actuaciones administrativas sin procedimiento: Relaciones jurídicas en el Estado de derecho*, Madrid: Marcial Pons, 2021; Francisco Velasco Caballero, *Administraciones públicas y derecho administrativo*, Madrid: Marcial Pons, 2020; Luciano Parejo Alfonso, *Administrar y juzgar, dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Madrid: Tecnos, 1993; José Esteve Pardo, "Decidir y regular en la incertidumbre. Respuestas y

local⁶. Para dar cuenta de esta visión, la dogmática construyó una teoría de la actuación administrativa que partía de los instrumentos formales de actuación, que venían a estar tipificadas por el legislador y que adoptaron el nombre de reglamento, acto y contrato. Como correlato de esta construcción, el control de la Administración se ha articulado sobre los pilares de la teoría de las actividades, de tal forma que solo ha cabido la impugnación jurisdiccional frente a alguna de las actuaciones formalizadas por la ley⁷. Esta relación necesaria entre actividad, instrumento y control, que encuentra su nexo de unión en la categoría de los reglamentos, actos y contratos, ha pasado prácticamente inalterada a lo largo de la historia de las diferentes jurisdicciones contenciosas-administrativas en los ordenamientos jurídicos de corte continental.

estrategias del derecho público", en *Estrategias del derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Barcelona: Marcial Pons, 2015.

- 6 Al respecto pueden confrontarse los siguientes pronunciamientos del Consejo de Estado: sentencia del 8 de mayo de 1995, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 8.118; sentencia del 26 de septiembre de 1996, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 9.963; sentencia del 28 de junio de 2000, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 10.171; sentencia del 24 de enero de 2002, proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 7.217; sentencia del 14 de marzo de 2003, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 24.059; sentencia del 1.º de abril de 2004, proferida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 5936-02; sentencia del 28 de abril de 2005, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 14.178; sentencia del 26 de abril de 2006, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 16.041; sentencia del 31 de octubre de 2007, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 13.503; sentencia del 5 de junio de 2008, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 8.431; sentencia del 25 de febrero de 2009, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 15.697; sentencia del 31 de enero de 2011, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 17.767; sentencia del 1.º de febrero de 2012, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 32.768; sentencia del 8 de mayo de 2013, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 24.510; sentencia del 13 de agosto de 2014, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 35.965; sentencia del 16 de marzo de 2015, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala lo Contencioso Administrativo, rad. 28.040, sentencia del 18 de mayo de 2017, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 54.480.
- 7 Daniel Sarmiento Ramírez-Escudero, *El soft law administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Cizur Menor: Aranzadi, 2008, pp. 90-91.

En ese contexto, resulta inusual que la actividad interna de la Administración sea una materia que llame la atención jurídica⁸, pues, al considerarse actos informales e internos de la Administración, estos no tienen la vocación de causar efectos en el mundo jurídico, pues no posee inicialmente una estructura jurídica definida y, por ello, no pueden ser controlados⁹⁻¹⁰, como resultaría lógico concluir.

En esa misma línea argumental se encuentra el doctrinante Eberhard Schmidt-Assmann, quien, al referirse a la actividad material de la Administración, indica que se encuentra relacionada con una acción que se ejerce para el cumplimiento de funciones por medio de actuaciones que no constituyen instrumentos u actos jurídicos (actividades no formalizadas), siendo estas

8 Esta expresión es mencionada por el doctrinante Eberhard Schmidt-Assmann para referirse a la Administración cuando cumple sus funciones a través de actuaciones que no constituyen actos jurídicos (actividades no formalizadas) y precisando que esa actividad forma parte del canon de normalidad de la Administración. Eberhard Schmidt-Assmann, *La dogmática del derecho administrativo*, Sevilla: Editorial Derecho Global, 2021, pp. 159-161.

9 Menciona el profesor Alexander Sánchez Pérez que en el ordenamiento jurídico existe una acción informal de la Administración; esto es, aquellas actuaciones iniciadas por la Administración al margen de las formas clásicas de decisión (decreto, reglamento, resolución, etc.), pero que no por ello transitan en la antijuridicidad, sino que buscan explicar informalmente la función administrativa. Alexander Sánchez Pérez, *Las normas de derecho blando. Un análisis jurídico de los efectos de la reserva de instrucción sobre el derecho territorial*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012, p. 88.

10 Similar posición a la asumida aquí la presenta Beatriz Gómez Fariñas, cuando en el análisis de la fase de preparación del contrato estatal en el sistema español, menciona que a pesar del carácter puramente interno de esta fase contractual, en contraposición con las otras dos que la suceden en el tiempo. Lo cierto es que las actuaciones preparatorias tienen una importancia capital a la hora de asegurar el éxito de la contratación y condicionan en buena medida la adjudicación y posterior ejecución del contrato, así –continúa la autora en cita–, por ejemplo, en la trascendencia que reviste la correcta determinación del objeto del contrato. En este sentido, la conformidad a derecho de los requisitos mínimos de solvencia, los criterios de adjudicación del contrato y las condiciones especiales de ejecución que se impongan a los operadores económicos dependerá fundamentalmente de su vinculación al mismo. Esta afirmación implica –para la autora en referencia– que cualquier actuación que se pretenda llevar a cabo en un momento posterior del desarrollo del procedimiento de contratación se verá necesariamente supeditada a su relación con el objeto de ese contrato, tal y como ha sido definido en esta fase precontractual. De ahí que la medida en la actuación de los órganos contratantes haya de residenciarse en un primer momento en las labores de configuración del contrato, de modo que se adecúe a las condiciones del mercado en cuestión y garantice una competencia efectiva entre las empresas que operan en el mismo. Beatriz Gómez Fariñas, *El principio de proporcionalidad en la contratación pública. Un análisis de su aplicación desde la óptica del derecho europeo y español*, Madrid: Marcial Pons, 2021, pp. 110-113.

parte del canon de normalidad de la Administración¹¹, sin que ello implique el desconocimiento u olvido intencional de la misma, pues comporta un elemento central de la acción de la Administración. Pero, sobre todo, comporta un presupuesto sustancial que se integra en la decisión administrativa en el curso del procedimiento administrativo respectivo, sea este ordinario o especial.

En consonancia con la idea expuesta, conviene resaltar que la actividad informal de la Administración –en contraposición a la idea de actividad materia– se ha movido en extremos que han considerado en parte que todo aquello que no sea formalizado se encuentra por fuera de las formas propias que establece determinado ordenamiento jurídico aplicable¹². En contraposición a aquella línea de pensamiento, se pueden observar a nivel teórico aquellas que ven la actividad informal como una actividad propia del quehacer de la Administración, dado que le permite integrar elementos necesarios para la configuración de una actividad formal¹³⁻¹⁴ y desarrollar el procedimiento administrativo.

Retomando lo expuesto por la profesora Clara Isabel Velasco Rico, se puede considerar que la actividad interna de las Administraciones públicas tiene la finalidad de organizar, instruir, dirigir, orientar o coordinar a los propios órganos administrativos integrantes de una Administración (sobre el concepto de órgano administrativo). De este modo, aparece como una actividad reflexiva, en principio, dirigida a desarrollar una función de trascendencia meramente doméstica. Ello no significa, no obstante, que la actividad interna de la Administración opere al margen del derecho, particularmente del derecho administrativo o de sus principios, ni que quede excluida de los procesos o sistemas de control de la actuación administrativa establecidos, en cada caso, por el ordenamiento jurídico. A diferencia de la actividad externa de la Administración, es decir, de aquella dirigida a producir efectos en la esfera de situaciones jurídicas, derechos o intereses de terceros, ya sean personas físicas o jurídicas privadas, u otras Administraciones públicas, la actividad interna surte directos y plenos efectos en el seno de la misma Administración que la desarrolla¹⁵ y comporta con ello, el retrovisor de la decisión administrativa.

11 Eberhard Schmidt-Assmann, *La dogmática del derecho administrativo*, op. cit., pp. 159-161.

12 Rolf STÖBER y Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «Las actuaciones materiales o técnicas», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, Número 267, 1995.

13 Helmut Schulze-Fielitz, «¿Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa?», *Documentación Administrativa*, n.º 235-236, 1993, pp. 92-93.

14 Jorge García-Andrade Gómez, *Las actuaciones administrativas sin procedimiento*, op. cit., pp. 66-67.

15 Clara Isabel Velasco Rico, «El funcionamiento interno de las Administraciones públicas», en *Manual de derecho administrativo*, Madrid: Marcial Pons, 2023, pp. 343-365.

Con lo anterior, se partirá de una idea demostrable bajo la cual la actividad informal existe en la práctica administrativa –es una realidad fáctica– y puede observarse en múltiples ámbitos en los que la Administración ejerce sus funciones. Esto no quiere decir que se trate de una actividad anómala, irregular e ilegal, más sí de una actividad propia e inherente al ejercicio de las potestades que posee la Administración y que, hoy por hoy, le permite cumplir los programas finales y no simplemente ejecutivos, que le confieren los ordenamientos jurídicos. Así entendida, la doctrina considera que las actuaciones informales se vuelven imprescindibles en este escenario, sobre todo en sectores como el medio ambiente, el urbanismo o las infraestructuras, en tanto que permiten una acción administrativa más flexible y eficaz¹⁶.

Hasta este punto, puede llegarse a la conclusión de que la actuación material, interna e intramuros de la Administración¹⁷, comporta un espacio de actuación no regularizado o procedimentalizado del cual dispone la Administración para el cumplimiento de sus funciones o programas finales encomendados por el ordenamiento jurídico aplicable. Asumiendo ello, puede indicarse que aquella comporta un claro ejemplo de las actividades inherentes y existentes a la Administración, pero la cual le sirve para la consecución y desarrollo de los diferentes procedimientos administrativos que tienden a finalizar con instrumentos formales, esto es, el reglamento, acto y contrato.

Esa actividad de la cual viene de tratarse, implica para la Administración el verdadero momento en el cual decide con criterio de oposición, múltiples variables de tiempo, modo y lugar de la actuación que finaliza con los instrumentos formales, esto es, decide con criterio preponderante aspectos del reglamento, acto y contrato. En ese sentido, la actividad informal, interna e intramuros de la Administración comporta un elemento central, no solo de la decisión administrativa, sino de cómo se adelantará el procedimiento, con lo cual pasa de una simple actividad de la Administración a un verdadero proceso creativo, de investigación y de integración de los elementos sustanciales y procedimentales de la acción administrativa formal.

Siguiendo este enfoque, puede observarse que la Administración se mueve en sede aplicativa bajo dos caras de la misma moneda. De una parte, la actuación formalizada, según lo expuesto por la dogmática clásica administrativista, esto es, aquella que finaliza con instrumentos formales como los actos, reglamentos y contratos, y sus consecuentes mecanismos de control, tanto en sede administrativa como jurisdiccional. Pero también y, de otra

16 Clara Isabel Velasco Rico, "La actividad informal de la Administración", *op. cit.*, p. 42.

17 En palabras de la profesora Clara Velasco Rico, la actuación administrativa informal se caracteriza por no plasmarse en un acto jurídico, no estar sujeta a formalidades procedimentales y no estar prevista en norma alguna. *Ibid.*

parte, la actuación material e interna que le permite en la práctica la realización de actividades no formalizadas y visibles jurídicamente.

2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA CONTRACTUAL COMO UN PROCESO DE CONVERGENCIA

La contratación estatal como actividad encargada a la Administración para la consecución de los programas finales asignados por los diferentes ordenamientos jurídicos implica para ella –como sucede en un sin número de materias en el derecho público– la realización de un procedimiento administrativo previamente establecido por el legislador, para lo cual lo debe construir en el seno de su actividad interna e intramuros, pero con vocación de pervivencia en el mundo jurídico. En este sentido y retomando lo previamente indicado, se podrá sostener que la construcción del contrato estatal requiere de un procedimiento administrativo previo, el cual le corresponde a la Administración desarrollar en sede aplicativa, simplemente por la sencilla razón de que no podría ser de otra manera.

En ese sentido y como ya se mencionó, construir el contrato estatal requiere el desarrollo de un procedimiento administrativo establecido por el legislador en sede aplicativa por parte de la Administración. Aquí vale la pena mencionar que aquel procedimiento posee dos momentos íntimamente ligados y diferenciados por su desarrollo, y los efectos que posee el mismo en la práctica administrativa. En cuanto al momento en que se dan, puede lograrse sin mayor esfuerzo metodológico, indicando que el primero ocurre cuando en el seno de la Administración se establecen las condiciones de tiempo, modo y lugar del futuro contrato estatal y de algunas partes del mismo procedimiento administrativo de contratar, esto es, construye las bases del negocio jurídico en el marco de su actividad material, interna e intramuros, para luego, extrapolarlo a los denominados pliegos de condiciones o documentos equivalentes¹⁸.

Respecto a los efectos, es de notable consideración indicar –como se presentó en el apartado anterior– que la actividad material, interna e intramuros de la Administración, que le permite construir las bases del negocio jurídico, no resulta ser una actividad con efectos externos y, por ello, cuestionable jurídicamente; por el contrario, sus efectos son internos y le interesan hasta ese punto únicamente a la Administración. En contraposición a la idea expuesta y en el recorrer del procedimiento, existe una fase externa, la cual

18 John Fredy Silva Tenorio, *Discrecionalidad administrativa en la configuración del contrato estatal*, Bogotá: Tirant lo Blanch, 2025.

le interesa ya no solo a la Administración, sino a la sociedad en general, pues comporta una intención pública de contratar. Aquí, entonces, se estará ante el procedimiento de contratación con efectos *ad extra* en cada una de sus etapas y cuya finalidad última es la selección del futuro colaborador de la Administración, esto es, el contratista.

Por lo dicho entonces hasta aquí, podrá observar el lector que el procedimiento administrativo de contratar posee dos momentos claramente diferenciados. El primero, con efectos internos, se encuentra destinado a la construcción de las bases del negocio jurídico estatal en sus aspectos de tiempo, modo y lugar. Se da en sede aplicativa al interior de la Administración y constituye una actividad informal e intramuros que le permite la selección y escogencia de las condiciones óptimas para construir el contrato estatal. En cuanto al segundo momento, debe mencionarse que posee efectos externos y se encuentra delimitado por el procedimiento administrativo de publicidad, transparencia y selección del futuro colaborador de la Administración, a partir de lo determinado en el primer momento, cuyo máximo exponente como instrumento de la acción formalizada es el pliego de condiciones o documento equivalente. En otras palabras, podrá sostenerse que este momento del procedimiento administrativo de selección y contratación, es la suma de los aspectos determinados inicialmente.

Como es conocido, esta parte, con efectos externos del desarrollo del procedimiento administrativo tendiendo la configuración del contrato estatal, se encuentra circunscrita al marco jurídico existente en los diferentes ordenamientos jurídicos y tienen como propósito establecer el marco externo de actuación de la Administración, lo cual se acompasa con la aplicación de los diferentes principios que ilustran esta actividad –al menos en los sistemas jurídicos de corte continental–. Bajo esa consideración, puede observarse cómo, en el ordenamiento jurídico local, el marco normativo en esta parte del procedimiento administrativo asigna diferentes márgenes de actuación a la Administración, no solo frente a los conceptos jurídicos indeterminados que se establecen como requisitos en la determinación de la fase de planificación, sino también respecto de aspectos formales y sustanciales propios de los diferentes procedimientos administrativos de selección.

Aquí vale la pena poner de presente que la normativa en materia contractual –al menos en el derecho local–, inicia con la integración de los conceptos jurídicos indeterminados que exige el ordenamiento jurídico en la fase de planificación, esto es, lo relacionado con los aspectos que formalmente debe cumplir la Administración en los denominados estudios y documentos previos. Esta fase del desarrollo del procedimiento administrativo –en mi criterio– resulta ser la más importante en sede aplicativa, pues en ella, la Administración deposita todos los aspectos de tiempo, modo y lugar del futuro contrato estatal, y del mismo procedimiento administrativo

de selección. Como se ha mencionado en otra parte¹⁹, la Administración en su actividad interna e intramuros construye las bases del negocio jurídico estatal, las cuales no poseen contornos normativos hasta este momento. En ese marco normativo, la fase de construcción de los estudios y documentos, al igual que los denominados pliegos de condiciones o documentos equivalentes en materia contractual, configuran repositorios con contornos jurídicos en donde la Administración deposita su actividad interna e intramuros de investigación, análisis e integración de los aspectos de tiempo, modo y lugar necesarios para la creación de la idea administrativa de contratar²⁰.

Expuesto lo anterior, el lector podrá notar en sede aplicativa que el procedimiento administrativo en materia contractual tiene un inicio –en términos jurídicos–, el cual se circunscribe a la configuración de la fase de planeación del contrato estatal y su mismo procedimiento administrativo en algunos aspectos. Aunado a lo anterior, también debe tenerse en cuenta que aquel procedimiento se encuentra configurado por diferentes estadios o renglones de la cadena, según el mecanismo de selección aplicable a la contratación, siendo necesario precisar que finaliza con una actuación que permite seleccionar al futuro contratista o no, la cual se encuentra reducida a la fase de adjudicación o declaratoria de desierta, según el mecanismo de selección utilizado en cada caso en concreto.

En consonancia con lo previamente anotado, es necesario mencionar que el procedimiento administrativo en materia contractual se encuentra configurado en sede aplicativa como un trámite con inicio y fin –como antes ya se expuso–, pero con etapas claves en la configuración del contrato estatal, según el procedimiento selección y lo estableció en el marco normativo. Para tales efectos, la Administración acude a una mixtura de procedimientos administrativos determinados en procedencia por la naturaleza de la actuación e instrumentos formalizados.

Así, a modo de ejemplo, existe en sede aplicativa un procedimiento para el proceso de selección determinado por el ordenamiento jurídico aplicable, en el cual se establecen los requisitos, parámetros de participación, condiciones y oportunidad de concurrencia de los participantes en el marco de la contratación pública²¹. Pero también resulta necesario indicar que en sede aplicativa puede existir concurrencia del procedimiento administrativo genérico y que establece pautas generales y genéricas para el proceder de la

19 John Fredy Silva Tenorio, *Contratación estatal. Del principio de planeación en el sistema de compras públicas en Colombia: una visión multidisciplinaria*, Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2019.

20 John Fredy Silva Tenorio, *Discrecionalidad administrativa en la configuración del contrato estatal*, op. cit.

21 Ernesto Matallana Camacho, *Manual de contratación de la Administración pública. Reformas de la Ley 80 de 1993*, 3.ª ed., Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.

Administración en sede aplicativa. Este es el caso, por ejemplo, de la resolución de impedimentos y conflictos de intereses en materia contractual, la resolución de peticiones, la corrección de irregularidades en la actuación administrativa o, finalmente, las reglas aplicables en materia de notificaciones e interposición de recursos de la vía administrativa, sin hablar por el objetivo de este trabajo, del procedimiento administrativo en materia sancionatoria²²⁻²³.

Por lo dicho, puede notarse que en sede aplicativa el procedimiento administrativo contractual no es unívoco y responde a reglas concretas, sino que por el contrario, en él hay un proceso de convergencia de varios tipos de procedimientos administrativos que de una u otra manera configuran la arquitectura del procedimiento administrativo de selección creado por el legislador. Aquí, considero, debe hacerse una precisión conceptual y es la relacionada con poner de presente que al hablar del procedimiento administrativo no se trata únicamente del trámite de selección del contratista en sentido estricto, según la modalidad de selección utilizada, sino también a lo que sucede previo a ello, esto es, la definición y construcción de las condiciones de tiempo, modo y lugar del futuro contrato estatal y su procedimiento de selección. Esto, ya se vio, se da en el marco de la acción informal e interna de la Administración.

Aclarado lo anterior, la actividad interna de la Administración –a mi modo de ver– no solo es una faceta del ejercicio de las potestades públicas atribuidas a esta, sino que comporta en múltiples materias del derecho público, especialmente en materia contractual, principal presupuesto sustancial para el desarrollo del procedimiento administrativo en los ordenamientos jurídicos de corte continental. Es a través de él que se configuran las condiciones de tiempo, modo y lugar de la actividad estatal. En esa línea, la actividad informal e intramuros de la Administración cobra relevancia para la configuración de las formas jurídicas en el derecho público, como antes ya se precisó.

22 Juan Gabriel Rojas López, *Derecho administrativo sancionador. Entre el control social y la protección de los derechos fundamentales*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.

23 Jame Orlando Santofimio Gamboa, "Potestad sancionadora de la Administración en materia de contratación estatal", en *Contratos públicos: Problemas, perspectivas y prospectivas, XVIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017.

3. LA ACTIVIDAD INTERNA DE LA ADMINISTRACIÓN COMO PRESUPUESTO PARA EL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: EL CASO DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL

Como se ha sostenido en otra parte²⁴, los contratos estatales –a mi modo de ver– comportan un excelente caso de estudio sobre la capacidad decisoria de la Administración, pues ella investiga, analiza y selecciona los hechos relevantes que integrarán las condiciones de tiempo, modo y lugar del futuro contrato estatal²⁵. En esa tarea no solo confluyen elementos o criterios jurídicos, sino adicionalmente, en sede aplicativa, se vinculan necesariamente criterios extrajurídicos, como sucede demostrativamente en la práctica administrativa.

En ese horizonte de la cuestión, un contrato estatal –visto desde una metodología aplicativa– no resulta ser más ni menos que el cúmulo de aspectos y criterios delimitados y seleccionados por la Administración en aplicación de la autonomía de la voluntad, la cual posee límites externos para su materialización. Con esto, se puede observar que la actividad interna de la Administración posee relevancia –bajo esta metodología– en la medida en que funciona como presupuesto material para la confección del contrato estatal²⁶. En otros términos, se podrá sostener que la Administración, por virtud del ordenamiento jurídico, cuenta en sede aplicativa con múltiples criterios que deben ser utilizados en la realización de la actividad estatal de contratar. Estos criterios –a mi modo de ver– se encuentran asociados con aspectos informales de la Administración que en el desarrollo y realización del procedimiento administrativo pasan a ser parte de aspectos formales y extramuros que integran la decisión administrativa.

En sede aplicativa se puede observar que el procedimiento administrativo de contratar en su desarrollo se alimenta de múltiples criterios usados por la Administración en su interior, esto es, comporta una actividad acumulativa de criterios que se dan en el seno de su acción ordinaria e interna. En

24 John Fredy Silva Tenorio, "La ambivalencia de las adiciones y prórrogas contractuales, como supuestos de la inaplicabilidad del principio de planeación en materia contractual", en *Principales retos de la contratación pública en Colombia: Innovación, homogenización internacional, oportunidades de mejora*, Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2023; John Fredy Silva Tenorio, *Discrecionalidad administrativa en la configuración del contrato estatal*, op. cit.

25 En similar sentido puede confrontarse lo expuesto por el profesor Mariano Bacigalupo Saggese. Mariano Bacigalupo Saggese, "La vinculación de la Administración pública a la ley y el derecho (lección 5)", en *Manual de derecho administrativo*, Madrid: Marcial Pons, 2023, pp. 133-152.

26 John Fredy Silva Tenorio, *Discrecionalidad administrativa en la configuración del contrato estatal*, op. cit. pp. 165-190.

ese norte, el desarrollo y realización del procedimiento administrativo de contratar y el contrato que de él se deriva se integra de criterios, los cuales pueden catalogarse, de una parte, como los utilizados de forma tradicional para la construcción de cualquier decisión administrativa –a modo de ejemplo, los usados por la Administración para la configuración de la decisión administrativa en asuntos urbanísticos, de personal y sancionatorios–, pero también otros adicionales que, en sede aplicativa, implican la utilización de herramientas dadas por la realidad cognitiva de la Administración.

En cuanto a los criterios denominados como "tradicionales" utilizados por la Administración al momento de la configuración de la decisión administrativa, puede decirse –con algún grado de solvencia– que se refieren a los que se obtienen por medio de la aplicación de las técnicas utilizadas de tiempo atrás para la expedición de actos unilaterales, tales como la consistencia del derecho como sistema, la aplicación de ejercicios de subsunción o la interpretación de las reglas y normas aplicables bajo los diferentes sistemas de interpretación jurídica^{27, 28}. En lo que respecta a los criterios denominados aquí como "adicionales", se encuentran orientados a los analizados e integrados en sede aplicativa por la Administración y que responden a un ejercicio investigativo, de revisión y de abstracción de las condiciones aplicativas del momento histórico en que se desarrolla la contratación y que redundan en el establecimiento de un sin número de condiciones de tiempo, modo y lugar del desarrollo del procedimiento administrativo de contratar y el mismo negocio jurídico.

En cuanto a los segundos, los elementos como la fijación de los hechos netos de la situación fáctica inmersa en la respectiva contratación, implican para la Administración una verdadera actividad material e intramuros que le permitirá definir aspectos esenciales en las condiciones futuras del eventual

27 En lo referente a los criterios tradicionales utilizados para la construcción de la decisión administrativa, puede consultarse al profesor José María Rodríguez de Santiago, quien presenta cada uno de los criterios que participan y concurren en el análisis que debe efectuar el operador administrativo o judicial, a la hora de configurar una decisión administrativa. José María Rodríguez de Santiago, *Metodología del derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*, Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales, 2016, pp. 70-110.

28 Es posible hablar de una tipología de formas de dirección normativa de la actividad administrativa, en el sentido de una escala de grados diversos de densidad en esa dirección por el derecho. La forma más conocida y tradicional de dirección de la actividad de la Administración por la norma es la de la programación condicional: "si se da este supuesto de hecho, aplíquese esta o estas consecuencias jurídicas". Pero ya hace décadas que para la planificación administrativa se "descubrió" que la norma no programa de esa forma la decisión sobre el plan, sino mediante la determinación de fines o mandatos de optimización que la Administración debe ponderar en atención a las circunstancias dadas, y comenzó a hablarse entonces de dirección finalística (o a través de programas finales) de la actuación administrativa. *Ibid.*, p. 21.

contrato. Pero también criterios como la *lex artis*, el derecho blando, los aspectos de conveniencia y oportunidad aportan de manera significativa y determinan la decisión²⁹, siendo necesario indicar que en el procedimiento administrativo de contratar aquellas condiciones comportan —a mi modo de ver— elementos sustanciales del desarrollo del procedimiento administrativo de contratar y el mismo contrato.

En línea con lo expuesto, la acción interna e informal de la Administración constituye el principal insumo que en sede aplicativa le permite la integración de los elementos constitutivos del desarrollo del procedimiento administrativo de contratación y del mismo contrato estatal. Con ello, no podrá obviarse que en un ejercicio secuencial para que exista jurídicamente y en los términos del régimen aplicable el contrato estatal. El mismo debe encontrarse precedido de la realización de un procedimiento administrativo, según lo informa el régimen jurídico aplicable, siendo necesario resaltar aquí que no se trata de uno simple y puro, sino que como se anotó en el apartado anterior, de un procedimiento construido a partir de la integración de procedimientos especiales y generales, es decir, de una mixtura de procedimientos administrativos aplicables, según el ordenamiento jurídico local. Finalmente y en este ejercicio podría considerarse innecesario —a mi modo de ver, no lo es— observar que el desarrollo y la realización del mencionado procedimiento administrativo implica integrar elementos dados y generados en la actividad informal de la Administración. Esto, a partir de la revisión, el análisis y la combinación de múltiples variables jurídicos y extrajurídicos, los cuales se extraen de la realidad cognitiva de la Administración.

Pensar en un contrato de concesión —por ejemplo— implica para la Administración analizar y establecer en su acción informal el tipo de necesidad que se pretenderá satisfacer con la celebración y ejecución del negocio jurídico estatal, si aquella requiere la prestación de un servicio, la explotación del mismo o si será sujeto de procesos constructivos, de operación, mantenimiento, administración, explotación económica u operación. Pero también, el modelo financiero que regulará la relación negocial o el establecimiento de los riesgos que se encuentren en la realidad fáctica y su asunción, entre otros múltiples aspectos de índole sustancial y procedimental de la ejecución negocial. Esto, sumado a los aspectos propios del desarrollo del procedimiento administrativo de selección, tanto en sus aspectos sustanciales como procedimentales.

29 Sobre los aspectos tradicionales y adicionales que participan en la configuración del contrato estatal, puede confrontarse lo expuesto en otro estudio en el cual se analiza y expone cómo la Administración acude en sede aplicativa a los mismos para la integración de los elementos de tiempo, modo y lugar del futuro contrato estatal y en alguna medida del procedimiento administrativo de selección. John Fredy Silva Tenorio. *Discrecionalidad administrativa en la configuración del contrato estatal*, op. cit.

En suma, el contrato estatal visto así no es más ni menos que el proceso acumulativo de integración de criterios jurídicos, pero también extrajurídicos que integra la Administración al momento de establecer la necesidad de contratar. Dicho proceso –como se ha dejado sentado– implica para la Administración un ejercicio interno e intramuros tendiente al establecimiento de las condiciones de tiempo, modo y lugar del futuro contrato estatal. Para ello, no solo resulta relevante el régimen jurídico aplicable, sino –a mi modo de ver– la construcción, el desarrollo y la ejecución de un procedimiento administrativo con matices propios de la acción contractual.

En conclusión de este apartado, puede observarse que la actividad interna de la Administración, con los matices antes mencionados, comporta el presupuesto más importante –a mi modo de ver– del desarrollo del procedimiento administrativo en el derecho administrativo en lo que respecta a los sistemas jurídicos de corte continental y para el caso de la contratación estatal, implica el cimiento de la acción formalizada de la Administración y que le permite la expedición de actos y contratos estatales.

CONCLUSIONES

El análisis desarrollado permite sostener que la actividad material, interna e intramuros de la Administración constituye un presupuesto estructural del desarrollo y ejecución del procedimiento administrativo en los ordenamientos jurídicos de tradición continental. Lejos de tratarse de una actuación residual o carente de relevancia jurídica, representa el espacio decisorio en el que la Administración investiga, analiza e integra los elementos fácticos, jurídicos y extrajurídicos que posteriormente se proyectan en las formas o instrumentos jurídicos formalizados del derecho administrativo, como lo son los reglamentos, actos y contratos estatales.

La comprensión del procedimiento administrativo exclusivamente desde su dimensión externa y procedimentalizada resulta insuficiente para explicar la formación de la voluntad administrativa y el contenido material de los actos, reglamentos y contratos estatales. En particular, el procedimiento administrativo en materia contractual evidencia que la decisión administrativa es el resultado de un proceso de convergencia en el que la fase interna cumple una función determinante en la definición de las condiciones de tiempo, modo y lugar de la actuación administrativa final, esto es, la decisión administrativa de contratar. Esta dinámica se manifiesta con especial intensidad en la fase de planificación contractual y en la elaboración de los estudios, documentos previos y pliego de condiciones o documentos equivalentes, sin dejar aún lado por supuesto el desarrollo del procedimiento administrativo de selección.

A modo de ejemplo, pudo observarse que el contrato de concesión pone de relieve, de manera paradigmática, la centralidad de la actividad interna de la Administración, en la medida en que su configuración exige la valoración previa de variables técnicas, económicas, financieras y jurídicas cuya integración se produce en sede intramuros. En este contexto, el reconocimiento de la actividad interna como parte constitutiva del procedimiento administrativo permite una comprensión más funcional e integrada del derecho administrativo, sin desdibujar los principios de legalidad, control y responsabilidad, y abre la puerta a nuevas líneas de reflexión sobre el alcance del control jurídico de la actuación administrativa en sus fases no formalizadas.

En conclusión, el estudio realizado pone de manifiesto que la actividad material, interna e intramuros de la Administración no solo antecede, sino que estructura de manera decisiva el desarrollo y realización del procedimiento administrativo y condiciona el contenido sustancial de sus manifestaciones formalizadas. La reducción del procedimiento a su dimensión externa resulta insuficiente para comprender la formación de la voluntad administrativa, especialmente en el ámbito de la contratación estatal, donde la planificación, los estudios previos y la definición de las reglas de selección constituyen verdaderos espacios de decisión. El análisis del contrato de concesión confirma, de forma ilustrativa, que la integración de variables técnicas, económicas, financieras y jurídicas se produce primordialmente en sede interna, lo que justifica reconocer dicha actividad como parte constitutiva del desarrollo y realización del procedimiento administrativo creado por el legislador. Esta perspectiva permite una lectura más completa y funcional del derecho administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

Bacigalupo Saggese, Mariano. "La vinculación de la administración pública a la ley y el derecho (lección 5)". En *Manual de derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2023.

Esteve Pardo, José. "Decidir y regular en la incertidumbre. Respuestas y estrategias del derecho público". En *Estrategias del derecho ante la incertidumbre y la globalización*. Barcelona: Marcial Pons, 2015.

García-Andrade Gómez, Jorge. "Actuaciones sin procedimiento". En *Manual de derecho administrativo*, 3.^a ed. Madrid: Marcial Pons, 2025.

García-Andrade Gómez, Jorge. *Las actuaciones administrativas sin procedimiento: Relaciones jurídicas en el Estado de derecho*. Madrid: Marcial Pons, 2021.

- Gómez Fariñas, Beatriz. *El principio de proporcionalidad en la contratación pública. Un análisis de su aplicación desde la óptica del derecho europeo y español*. Madrid: Marcial Pons, 2021.
- Matallana Camacho, Ernesto. *Manual de contratación de la Administración pública. Reformas de la Ley 80 de 1993*, 3.^a ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.
- Parejo Alfonso, Luciano. *Administrar y juzgar. Dos funciones constitucionales distintas y complementarias*. Madrid: Tecnos, 1993.
- Rodríguez de Santiago, José María. *Metodología del derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales, 2016.
- Rojas López, Juan Gabriel. *Derecho administrativo sancionador. Entre el control social y la protección de los derechos fundamentales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.
- Sánchez Pérez, Alexander. *Las normas de derecho blando. Un análisis jurídico de los efectos de la reserva de instrucción sobre el derecho territorial*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012.
- Santofimio Gamboa, Jame Orlando. "Potestad sancionadora de la Administración en materia de contratación estatal". En *Contratos públicos. Problemas, perspectivas y prospectivas. XVIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017.
- Sarmiento Ramírez-Escudero, Daniel. *El soft law administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Navarra: Aranzadi, 2008.
- Schmidt-Assmann, Eberhard. *La dogmática del derecho administrativo*. Sevilla: Editorial Derecho Global, 2021.
- Schulze-Fielitz, Helmut. "¿Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa?". *Documentación Administrativa*, n.º 235-236, 1993.
- Silva Tenorio, John Fredy. *Contratación estatal. Del principio de planeación en el sistema de compras públicas en Colombia: una visión multidisciplinaria*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2019.
- Silva Tenorio, John Fredy. *Discrecionalidad administrativa en la configuración del contrato estatal*. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2025.
- Silva Tenorio, John Fredy. "La ambivalencia de las adiciones y prórrogas contractuales, como supuestos de la inaplicabilidad del principio de planeación en materia contractual". En *Principales retos de la contratación pública en Colombia*:

Innovación, homogenización internacional, oportunidades de mejora. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2023.

Stober, Rolf, y Santiago González-Varas Ibáñez. "Las actuaciones materiales o técnicas". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 267, 1995.

Velasco Caballero, Francisco. *Administraciones públicas y derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2020.

Velasco Rico, Clara Isabel. "El funcionamiento interno de las Administraciones públicas". En *Manual de derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2023.

Velasco Rico, Clara Isabel. "La actividad informal de la Administración. Premisas para una tentativa de reconstrucción de una categoría (casi) olvidada". *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 5, 2022

JURISPRUDENCIA

Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de mayo de 1995, exp. 8.118.

Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 26 de septiembre de 1996, exp. 9.963.

Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 28 de junio de 2000, exp. 10.171.

Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 24 de enero de 2002, exp. 7.217.

Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 14 de marzo de 2003, exp. 24.059.

Consejo de Estado, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 1.º de abril de 2004, exp. 5936-02.

Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 28 de abril de 2005, exp. 14.178.

Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 26 de abril de 2006, exp. 16.041.

Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de octubre de 2007, exp. 13.503.

Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo.
Sentencia del 5 de junio de 2008, exp. 8.431.

Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo.
Sentencia del 25 de febrero de 2009, exp. 15.697.

Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo.
Sentencia del 31 de enero de 2011, exp. 17.767.

Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo.
Sentencia del 1.º de febrero de 2012, exp. 32.768.

Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo.
Sentencia del 8 de mayo de 2013, exp. 24.510.

Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo.
Sentencia del 13 de agosto de 2014, exp. 35.965.

Consejo de Estado, Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de marzo de 2015, rad. 28.040.

Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo.
Sentencia del 18 de mayo de 2017, exp. 54.480.