

ACUERDO No. 0011 DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 2007 - Comité para la operación del SICE / ACUERDO No. 0011 DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 2007 - Artículo 2 / ARTICULO 2 DEL ACUERDO No. 0011 DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 2007 - Lineamientos para el funcionamiento del SICE / ACCION DE NULIDAD - Procedente / ACTO ADMINISTRATIVO - Fuerza ejecutoria. Pérdida. Causales / EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Autotutela declarativa

La autotutela reconocida en cabeza de la Administración se ubica en el momento mismo de la eficacia de sus decisiones, por ello, el ordenamiento jurídico les reconoce un carácter obligatorio; ello implica que éstas surten efectos desde el momento mismo en que son dadas a conocer mediante procedimientos de publicación, notificación o comunicación según sea el caso. La autotutela entonces encuentra un reflejo inmediato en el carácter ejecutivo y ejecutorio de todo acto administrativo, cualidades que a su vez justifican que el ordenamiento jurídico presuma la validez o legalidad de los mismos. Los destinatarios de las normas administrativas no pueden oponerse a las mismas, cualquier inconformidad con su contenido debe ser ventilada en un proceso de carácter jurisdiccional, encaminado precisamente a desvirtuar una presunción que no es definitiva sino "iuris tantum". Por otra parte, la legislación atempera el carácter ejecutorio y ejecutivo de las decisiones de la administración, permitiendo que en sede contencioso administrativa se suspendan provisionalmente, por solicitud del accionante, los efectos del acto demandado; es decir, se afecta la eficacia del acto administrativo, se detiene su cumplimiento durante el tiempo que dure el proceso. El mismo artículo 66 del C.C.A. en su numeral 1 señala entre las causales que pueden dar lugar a la pérdida de fuerza ejecutoria la referente a "la suspensión provisional". Vistas así las cosas, la Sala concluye: 1. El artículo 14 del decreto 3512 de 2003 hace parte de un acto administrativo que goza de presunción de validez; 2. El artículo 14 del decreto 3512 de 2003 tiene plena fuerza ejecutoria, es decir que su contenido vincula y es de obligatorio cumplimiento para sus destinatarios, entre ellos el Comité para la Operación del SICE; 3. El carácter ejecutivo y ejecutorio de la disposición contenida en el artículo 14 del decreto 3512 no ha sido afectada por decisión judicial alguna: dicha norma no ha sido demandada mediante acción de nulidad y, por ende, no se ha solicitado ninguna medida cautelar de suspensión provisional que afecte su eficacia; 4. Con independencia de la identidad o diferencias existentes entre el literal b del artículo 14 y el literal e del artículo 18 del decreto 3512 de 2004, no le es permitido al juez contencioso administrativo declarar de oficio la medida de suspensión provisional sin que medie la respectiva acción de nulidad y solicitud de decreto de la medida cautelar; 5. El Comité para la operación del SICE, como destinatario de la norma está obligado a su cumplimiento, no puede proferir actos administrativos contrarios a los dispuestos en el literal b) del artículo 14 del decreto 3512 de 2003 aduciendo como fundamento la declaratoria de suspensión provisional de otra disposición del mismo cuerpo normativo. Si al juez no le es dado hacer la declaratoria de oficio mucho menos pueden hacerlo otros operadores jurídicos aduciendo un factor de conexidad, y; 6. El artículo 2 del Acuerdo 0011 de 2007 vulnera el ordenamiento jurídico al contrariar una norma superior cuya presunción de validez no ha sido desvirtuada y cuyos efectos no han sido suspendidos en virtud de orden judicial en el respectivo proceso de nulidad. No existen dudas, entonces, que con la expedición del artículo 2 del acuerdo 0011 de 2007 se vulneró el artículo 14 del Decreto 3512 de 2003, al no poder exigir éste la obligación de registro en el portal SICE de todos los contratos celebrados por las entidades y particulares que manejen recursos públicos con régimen especial de contratación sin importar la cuantía, cuando una norma de rango superior excepciona de este deber aquellos contratos cuya cuantía sea inferior a 50 smmlv.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION TERCERA

Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO

Bogotá, D.C., once (11) de noviembre de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 11001-03-26-000-2008-00033-00(35313)

Actor: EUGENIO MARULANDA GOMEZ; CONFECAMARAS

Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Referencia: ACCION DE NULIDAD

Se decide la acción de nulidad interpuesta por el actor contra el artículo 2 del Acuerdo No. 0011 del 03 de septiembre de 2007, *“por el cual se fijan lineamientos para el funcionamiento del Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE”*, expedido por el Comité para la Operación del SICE.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO

Sin perjuicio de la naturaleza de acto administrativo que detente la decisión demandada, la cual será analizada más adelante, se discute la legalidad del artículo 2 del Acuerdo No. 0011 del 03 de septiembre de 2007. Se transcribe a continuación la disposición aludida cuya legalidad es cuestionada por el actor¹:

“ACUERDO NÚMERO 0011 DE 2007
(Septiembre 3)

“Por el cual se fijan lineamientos para el funcionamiento del Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE.

“El Comité para la Operación del SICE,

CONSIDERANDO:

¹ Copia del Diario Oficial No. 46.754 del 17 de septiembre de 2007 obra en el expediente. Folios 21 a 63.

“Que la Ley 598 de julio 18 de 2000 creó el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, el Catálogo único de Bienes y Servicios CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, para la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan recursos públicos;

“Que el artículo 6 del Decreto 3512 de diciembre 5 de 2003, creó el Comité para la Operación del SICE y autorizó al Contralor General de la República para integrarlo con funcionarios de la Contraloría General de la República;

“Que el mencionado artículo faculta al Comité para invitar a participar en sus sesiones a funcionarios representantes de la Vicepresidencia de la República, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Ministerio de Comunicaciones, del Departamento Nacional de Planeación, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, de la Imprenta Nacional, de la Contaduría General de la Nación y funcionarios de otras entidades o personas que considere necesarias.

“Que con base en los preceptos establecidos por el citado artículo, el Contralor General de la República expidió la Resolución Orgánica 5546 de Febrero 4 de 2004, mediante la cual integró el Comité para la Operación del Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE.

“Que el Decreto 3512 de Diciembre 5 de 2003 en su artículo 7, literal a), dispuso como una de las funciones del Comité para la Operación del SICE “Fijar lineamientos para el funcionamiento del SICE”.

“Que el Consejo de Estado mediante Auto de febrero 2 de 2005, dentro del proceso radicado con el número 28615 (11001-03-26-000-2004-00044-01), ordenó la suspensión provisional del literal e) del artículo 18 del Decreto 3512 de 2003, el cual establece una excepción temporal del cumplimiento de las normas del SICE, a los procesos contractuales en cuantía inferior a 50 SMMLV.

“Que la norma objeto de la suspensión, no está referida a ningún régimen contractual en particular, sino que la misma es general, es decir que cubre tanto a entidades que aplican en sus procesos contractuales la Ley 80 de 1993 y aquellas con régimen especial de contratación, toda vez que la expresión suspendida dispone: “Todos los procesos contractuales en cuantía inferior a 50 smmlv.”

“Que las decisiones judiciales y los actos administrativos de carácter general son de obligatorio cumplimiento desde su publicación.

“Que para hacer viable la operación del Sistema y acatar la suspensión provisional ordenada por el Consejo de Estado, es necesario fijar lineamientos para el funcionamiento del SICE.

“Que de igual forma es procedente trazar lineamientos que garanticen el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 598 de 2000.

“Que debe darse aplicación a los principios de transparencia economía y responsabilidad que rigen la contratación pública, así como aquellos establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política que gobiernan la función administrativa.

“Que el Comité para la Operación del SICE, en sesión de fecha 22 de junio de 2007, en relación con la obligación del registro de contratos, determinó que la misma debe cumplirse por todas las entidades, sin importar su régimen contractual.

“Que una vez se conozca la decisión definitiva del Consejo de Estado, el Comité para la Operación del SICE adoptará las medidas pertinentes.

ACUERDA

(...) **Artículo 2º.** Las entidades y particulares que manejan recursos públicos con régimen especial de contratación, deberán registrar en el Portal del SICE, dentro de los primeros cinco días hábiles del mes, de acuerdo con las instrucciones allí publicadas, todos los contratos celebrados en el mes inmediatamente anterior, sin importar la cuantía, excluidos los contenidos en las excepciones de que trata el artículo 18 del Decreto 3512 de 2003, el Acuerdo 004 de 2005 y el Acuerdo 0009 de 2006”.

II. LAS NORMAS INVOCADAS COMO VIOLADAS POR EL DEMANDANTE Y SU CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Como normas violadas, indicó:

Constitución Política: Artículos 4, 6, 189 numeral 11, 121 y 238

Ley 153 de 1887: artículo 4 y 12

Código Contencioso Administrativo: Artículos 36, 64 y 66.

Decreto 3512 de 2003: Artículo 14.

Los argumentos expuestos en la demanda que constituyen el sustento de la violación alegada se pueden sintetizar así:²

1. Al hacer extensiva la suspensión provisional del literal e) del artículo 18 del Decreto 3512 de 2003, decretada por el Consejo de Estado mediante auto de fecha de 5 de febrero de 2005, al artículo 14 del decreto en mención, se viola la presunción de legalidad y ejecución directa de los actos administrativos, dado el carácter restrictivo de la medida de suspensión provisional que sólo genera efectos en relación con la norma para la cual se ha proferido la decisión.

² Folios 2 a 15.

Para el actor, ningún operador jurídico diferente al juez de lo Contencioso Administrativo, puede hacer extensivos los efectos de la suspensión provisional a otras normas que no han sido cuestionadas y que por lo tanto no se encuentran incluidas dentro del auto que ordena la medida cautelar.

2. El legislador, en el artículo 5 de la ley 598 de 2000, consagra la obligación de consultar el RUPR y el CUBS para todas las entidades estatales y en todos los casos. El supuesto descrito en el literal b del artículo 14 del decreto 3512 de 2003, se refiere a otra obligación y no reglamenta la disposición referenciada, al aplicarse a entidades con régimen especial y a particulares que administren recursos públicos. Por tanto, no es ajustado a derecho extender los efectos de la suspensión provisional del literal e) del artículo 18 del Decreto 3512 e imponer el registro de los contratos de cuantía superior a 50 SMLMV, cuando esta excepción se halla en una norma especial que regula una situación diferenciada: las obligaciones que deben cumplir los particulares que administran recursos públicos; se está así, ante una disposición autónoma e independiente.
3. La disposición demandada incurre en una extralimitación al vulnerar una norma de carácter superior, específicamente un exceso en las atribuciones conferidas al Comité para la Operación del SICE en el artículo 7 del Decreto 3512 de 2003. Para el actor, se desconoce el principio de jerarquía normativa, ya que el artículo cuestionado se atribuye la potestad de interpretar los mandatos de una norma superior que goza de la presunción de legalidad.

III. EL TRÁMITE DEL PROCESO

La demanda fue presentada a esta Corporación el 16 de abril de 2008³; en el escrito correspondiente se solicitó también la suspensión provisional del artículo demandado, por considerar que existía una contradicción directa de los mismos con las disposiciones constitucionales y legales alegadas como violadas.

En auto de 26 de marzo de 2009, la demanda fue admitida y se ordenó la suspensión provisional del artículo 2 del Acuerdo No. 0011 de 2007, por

³ Folios 2 a 15.

considerar que, *“le asiste razón al demandante al señalar que no se pueden ampliar los efectos de la suspensión provisional decretada en el proceso 28615, mediante auto proferido por esta Sección el 2 de febrero de 2005, como quiera que el análisis que abordó la sala en ese momento se contrajo a determinar si la excepción general al SICE, contenida en el literal e) del artículo 18 del Decreto 3512 ibídem, desconocía eventualmente el ordenamiento jurídico legal, sin que ese examen comprendiera el definir si las restricciones a la obligación de inscripción en el SICE de los contratos*

celebrados por entidades y particulares que manejen recursos públicos con régimen contractual especial podían vulnerar la ley 598 de 2000”⁴.

La demanda fue contestada por la apoderada de la Nación, Contraloría General de la República, en los términos que se resumen a continuación⁵:

En primer lugar hizo referencia a las atribuciones de control fiscal que constitucionalmente se asigna a la Contraloría General de la República. Adicionalmente, señaló que la ley 598 de 2000 dispuso la creación del SICE y el Decreto 3512 de 2003, reglamentó su organización, funcionamiento y operación, señalando las obligaciones de las entidades, particulares y proveedores frente al sistema. Para el actor, la norma en comento estableció deberes que se radican en cabeza de aquellas entidades que en sus procesos contractuales se rigen por el estatuto de contratación estatal (artículo 13), las que tienen un régimen especial de contratación (artículo 14) y los proveedores.

Afirmó, que el artículo 18 del Decreto 3512 de 2003 fija un régimen de excepciones a la aplicación del Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE. El literal e) de la disposición indicada excluyó a todos los procesos contractuales de cuantía inferior a 50 smmlv. Dicho aparte fue suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado, de tal forma que mientras no se dé pronunciamiento definitivo no puede aplicarse la excepción referida.

De otra parte, el artículo 18 no se circunscribe a ningún régimen contractual en particular y al contenerse una excepción igual en el artículo 14 del Decreto 3512

⁴ Folios 69 a 79.

⁵ Folios 103 a 110.

de 2003 sustentada en el factor cuantía, con independencia de que su aplicación se refiera a entidades con régimen de contratación especial, se presenta una conexión entre estas dos normas y se hace obligatoria la aplicación de lo dispuesto por el Consejo de Estado en el auto de 2 de febrero de 2005. Para el demandado, la extensión referida debe darse porque el Juez Contencioso Administrativo no hizo en sus consideraciones distinción alguna entre sujetos públicos o privados o entre aquellos que se rigen por el estatuto de contratación estatal y los que en su actividad contractual se someten a disposiciones especiales.

La Procuraduría Quinta Delegada ante esta Corporación rindió concepto, dentro del término previsto para alegar de conclusión y expuso los argumentos que se resumen a continuación⁶:

En primer término señaló que uno de los objetivos del SICE, es garantizar la transparencia de la actividad contractual. También hizo referencia de cómo en la ley 970 de 2005, se reconoce que la transparencia y la publicidad son los medios indicados para evitar malas prácticas derivadas de la corrupción en el trámite de contratación con recursos del Estado.

Expuso que dentro de las funciones del Comité para la Operación del SICE se encuentra la de *“fijar los lineamientos para el funcionamiento del SICE”* y *“determinar los procesos contractuales especiales que se exceptúan del cumplimiento de las obligaciones del SICE, para efectos de la eficiencia en la vigilancia fiscal”*. Señaló, así mismo, que aunque de la simple confrontación del artículo 2 del acuerdo 0011 de 2007 y del artículo 14 del Decreto 3512 de 2003 se pueda deducir el establecimiento de un requisito ajeno al decreto reglamentario, dado que el último exime del deber de publicación en el SICE a los contratos suscritos con cuantías inferiores a 50 smmlv, es menester apelar a la finalidad de la norma cuestionada.

Afirmó, que en virtud del artículo 158 del CCA que dispone que *“ningún acto anulado o suspendido podrá ser repetido por quien los dictó si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas a menos que con posterioridad a la sentencia o auto hayan desaparecido los fundamentos legales*

⁶ Folios 123 a 130.

de la anulación o suspensión”, el comité para la Operación del SICE no podía autorizar la exención sobre la cuantía señalada en el artículo 18 literal e), de manera tal que los efectos de la medida cautelar deben extenderse al artículo 14 del Decreto 3512 de 2003. La razón principal que esgrimió para arribar a la anterior conclusión se puede resumir en que la ley 598 de 2000, la ley 80 DE 1993 y la ley 190 de 1995 en ninguna de sus disposiciones restringe el deber de publicidad en razón de la cuantía, dicha limitación se introdujo vía reglamento.

De manera adicional, a la intervención del Ministerio Público, de su derecho a alegar de conclusión hizo ejercicio la parte demandada, reiterando los argumentos expuestos en el escrito de contestación⁷.

IV. CONSIDERACIONES

Para adoptar una decisión de fondo, se revisará, en primer lugar, la naturaleza del instrumento normativo en que se inserta la disposición demandada, para efectos de constatar la procedencia de la acción de nulidad (punto 1); luego, se hará alusión a la competencia de esta Sección (punto 2); para finalmente, resolver los cargos presentados por el actor (punto 3).

1. La naturaleza del Acuerdo No.0011 de 3 de septiembre de 2007.

La revisión de la naturaleza del Acuerdo demandado es un aspecto fundamental, toda vez que la normatividad vigente concibe a la acción de nulidad solamente frente a actos administrativos⁸, es decir, manifestaciones de la voluntad, en

⁷ Folios 117 y 122.

⁸ En efecto, prescribe el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo: “Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos...” Más adelante señala la misma disposición que ésta acción puede también interponerse contra “circulares de servicio” y contra “actos de certificación y registro”; la jurisprudencia de esta Corporación, ha señalado, sin embargo, que en estos casos, estas manifestaciones deben producir también efectos jurídicos frente a terceros, es decir deben detentar los elementos propios de los actos administrativos. Sobre este punto pueden consultarse las siguientes providencias de esta Corporación: Sección cuarta, Sentencia de enero 22 de 1988, Consejero Ponente: Hernán Guillermo Aldana Duque; Sección Primera. Sentencia de 14 de octubre de 1.999 expediente No. 5064, Consejero Ponente: Manuel Urueta Ayola; Sección Primera,

ejercicio de la autoridad propia de las entidades administrativas, de otras entidades públicas o de los particulares en ejercicio de la función administrativa, capaces de producir efectos frente a un sujeto de derecho o a un grupo determinado o indeterminado de ellos, de manera indiferente a la anuencia de éstos.

En el caso objeto de estudio, se analiza la demanda presentada contra un artículo de un Acuerdo proferido por el Comité para la Operación del SICE, creado por el artículo 6 del Decreto 3512 de 2003 e integrado por funcionarios de la Contraloría General de la República. Si bien, en la etapa de formación histórica del derecho administrativo, la actividad administrativa y por ende los actos producto de la misma obedecían a un criterio de carácter orgánico, la evolución de la sociedad, la consolidación del modelo de Estado social de Derecho, el crecimiento de las tareas de la administración y la necesidad de replantear la interpretación estricta del principio de separación de poderes, ha ocasionado una revisión de lo expuesto, de manera tal que la actividad propiamente administrativa obedece también y en mayor medida a criterios funcionales y teleológicos.

Por ello, el artículo 39 de la ley 489 de 1998 no restringe el concepto de Administración pública a los organismos que conforman la rama ejecutiva del poder público, sino que dentro del mismo, incluye a *“los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas”*.

Vistas así las cosas, puede concebirse en la actualidad un principio de separación de poderes que admite la existencia de organismos de control independientes que, aunque adelanten funciones típicamente administrativas, no se ubican dentro de la estructura orgánica de la rama ejecutiva del poder público. Es el caso de la Contraloría General de la República, institución a la cual se ha confiado la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos públicos. Para adelantar la competencia asignada constitucionalmente con la suficiente imparcialidad e independencia se estructura como *“una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y*

presupuestal, sin funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización".⁹

En el caso objeto de análisis, con la expedición del Acuerdo 0011 de 03 de septiembre de 2007, el Comité para la Operación del SICE ejerció la función administrativa que le es propia por excelencia, consistente en fijar unos lineamientos para el funcionamiento del Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal. Respecto de la función adelantada en este campo por la Contraloría, el Juez constitucional ha señalado:

“La función que, por virtud del manejo del SICE, realiza la Contraloría General de la República es de naturaleza preventiva y va encaminada a facilitar el ejercicio del control posterior y selectivo mediante el suministro de una información crucial para las entidades públicas y los particulares que administra bienes públicos, que les permite conocer el estado de los precios y las condiciones de oferta de los mismos”.¹⁰

En consecuencia, el acuerdo que contiene la disposición demandada, es una manifestación de la voluntad, en este caso, de un ente público, en ejercicio de la función administrativa, habilitado para ello por la Constitución y la ley, que genera efectos en uno o en varios sujetos de derecho, de manera independiente a la anuencia de éstos. No existen dudas de su naturaleza de acto administrativo, y por consiguiente de la procedencia de la acción de nulidad contra él.

2. La competencia de esta Sección para conocer del caso objeto de estudio

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, es competente para conocer de las acciones de simple nulidad que interpongan los ciudadanos contra actos administrativos proferidos por autoridades del orden nacional en materia contractual, de conformidad con lo establecido en el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 del Consejo de Estado. En el caso objeto de análisis

⁹ Artículo 267 de la Constitución Política.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C – 716 de Septiembre 3 de 2002. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

no existe duda de la connotación nacional del Acuerdo demandado, ni de su contenido contractual.

3. Análisis de los cargos presentados por el actor

Para tomar una decisión respecto de los cargos formulados, la Sala se ocupará, en primer lugar del concepto de la violación referente a la extensión de la suspensión provisional del literal e del artículo 18 del decreto 3512 de 2003, decretada por el Consejo de Estado mediante auto de fecha de 5 de febrero de 2005, al artículo 14 del decreto en mención. Toda vez que, de acuerdo con lo expresado por el actor se incurre en violación de la presunción de legalidad y del carácter ejecutorio propio de los actos administrativos. Sólo en el evento en que el cargo en mención no prospere se procederá al análisis de los restantes argumentos esgrimidos en la demanda.

El carácter ejecutorio de los actos administrativos.

La Administración a diferencia de los particulares no requiere de la intervención de un tercero imparcial (juez) para imponer las manifestaciones de voluntad que de ella emanan; en otras palabras, el querer del aparato administrativo no debe someterse a un juicio de carácter declarativo para buscar su ejecutoria: las decisiones que son asumidas por quienes cumplen función de carácter administrativo son obligatorias por sí mismas, en virtud “*de su propia autoridad*”.

La autotutela reconocida en cabeza de la Administración se ubica en el momento mismo de la eficacia de sus decisiones, por ello, el ordenamiento jurídico les reconoce un carácter obligatorio; ello implica que éstas surten efectos desde el momento mismo en que son dadas a conocer mediante procedimientos de publicación, notificación o comunicación según sea el caso.¹¹ Se trata de la oponibilidad de los actos administrativos frente a los destinatarios: el acto administrativo existe y es válido cuando cumple con las ritualidades propias de su formación y cuando se configuran correctamente cada uno de sus elementos, pero sólo es eficaz cuando los sujetos a los que afecta (modificando, suprimiendo o

¹¹ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Límites constitucionales de la autotutela administrativa*” En: Revista de Administración Pública No. 115. Madrid, Instituto de Estudios Políticos y Constitucionales. 1988.

creando situaciones jurídicas) conocen su contenido,¹² momento a partir del cual, no queda otro camino distinto a su cumplimiento; cumplimiento que, en principio, no se interrumpe por la utilización de las acciones contencioso administrativas.

El argumento desarrollado encuentra asidero en el ordenamiento jurídico, de manera concreta en el artículo 64 del C.C.A. al preceptuar que *“Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo **serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados**”* En igual sentido, la disposición contenida en el artículo 12 de la ley 153 de 1887 señala que *“las órdenes y demás actos ejecutivos del gobierno tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios á la Constitución, a las leyes...”*

La autotutela entonces encuentra un reflejo inmediato en el carácter ejecutivo y ejecutorio de todo acto administrativo, cualidades que a su vez justifican que el ordenamiento jurídico presuma la validez o legalidad de los mismos. Ello quiere decir que, una vez concluida la formación de manifestación de la voluntad, ésta se entiende ajustada al ordenamiento jurídico positivo, de ahí que pueda imponerse sobre otros sujetos. Tal como señaló la Sala líneas antes, los destinatarios de las normas administrativas no pueden oponerse a las mismas, cualquier inconformidad

con su contenido debe ser ventilada en un proceso de carácter jurisdiccional, encaminado precisamente a desvirtuar una presunción que no es definitiva sino *“iuris tantum”*.

Tal como indica la doctrina,¹³ la consagración de la presunción de legalidad a favor de los actos administrativos desplaza la carga de la prueba al ciudadano, quien mediante las vías procesales de impugnación debe comprobar la no correspondencia de la decisión administrativa demandada con el derecho. Por tanto, la única forma de romper dicha presunción de validez es mediante pronunciamiento judicial definitivo. Por esto, en el ordenamiento jurídico colombiano en la demanda de nulidad se exige al accionante que señale en el

¹² Cfr. Artículo 43 y 44 del Código Contencioso Administrativo.

¹³ PARADA, Ramón. Derecho Administrativo. Parte General I. Barcelona, Marcial Pons. 2003.

escrito de demanda tanto las normas que considera violadas como el concepto de la violación;¹⁴ este último requisito constituye la *causa petendi* o el marco en el cual se puede desenvolver la *litis*, sin que el operador jurídico pueda pronunciarse de oficio sobre otras posibles vulneraciones, toda vez que se trata de una *jurisdicción de carácter rogado*.

La anterior regla se halla consagrada en el primer inciso del artículo 66 del C.C.A., el cual preceptúa:

“Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo...” (Subraya la Sala)

Por otra parte, la legislación atempera el carácter ejecutorio y ejecutivo de las decisiones de la administración, permitiendo que en sede contencioso administrativa se suspendan provisionalmente, por solicitud del accionante, los efectos del acto demandado; es decir, se afecta la eficacia del acto administrativo, se detiene su cumplimiento durante el tiempo que dure el proceso. El mismo artículo 66 del C.C.A. en su numeral 1 señala entre las causales que pueden dar lugar a la pérdida de fuerza ejecutoria la referente a *“la suspensión provisional”*

En el ordenamiento jurídico colombiano la medida cautelar de suspensión provisional no puede ser decretada de oficio por el juez de lo contencioso administrativo, por tanto, el actor debe solicitarla y exponer de forma expresa las razones que justifican su procedencia; tratándose de acción de nulidad simple la ley exige una manifiesta infracción entre el acto administrativo demandado y las disposiciones que se señalan como vulneradas. Es decir, del simple cotejo de la norma administrativa con la norma superior que le sirve de fundamento se debe desprender una abierta y flagrante contradicción.

Vistas así las cosas, la Sala concluye:

1. El artículo 14 del decreto 3512 de 2003 hace parte de un acto administrativo que goza de presunción de validez;

¹⁴ Artículo 137.4 del Código Contencioso Administrativo.

2. El artículo 14 del decreto 3512 de 2003 tiene plena fuerza ejecutoria, es decir que su contenido vincula y es de obligatorio cumplimiento para sus destinatarios, entre ellos el Comité para la Operación del SICE;
3. El carácter ejecutivo y ejecutorio de la disposición contenida en el artículo 14 del decreto 3512 no ha sido afectada por decisión judicial alguna: dicha norma no ha sido demandada mediante acción de nulidad y, por ende, no se ha solicitado ninguna medida cautelar de suspensión provisional que afecte su eficacia;
4. Con independencia de la identidad o diferencias existentes entre el literal b del artículo 14 y el literal e del artículo 18 del decreto 3512 de 2004, no le es permitido al juez contencioso administrativo declarar de oficio la medida de suspensión provisional sin que medie la respectiva acción de nulidad y solicitud de decreto de la medida cautelar;
5. El Comité para la operación del SICE, como destinatario de la norma está obligado a su cumplimiento, no puede proferir actos administrativos contrarios a los dispuestos en el literal b) del artículo 14 del decreto 3512 de 2003 aduciendo como fundamento la declaratoria de suspensión provisional de otra disposición del mismo cuerpo normativo. Si al juez no le es dado hacer la declaratoria de oficio mucho menos pueden hacerlo otros operadores jurídicos aduciendo un factor de conexidad, y;
6. El artículo 2 del Acuerdo 0011 de 2007 vulnera el ordenamiento jurídico al contrariar una norma superior cuya presunción de validez no ha sido desvirtuada y cuyos efectos no han sido suspendidos en virtud de orden judicial en el respectivo proceso de nulidad.

No existen dudas, entonces, que con la expedición del artículo 2 del acuerdo 0011 de 2007 se vulneró el artículo 14 del Decreto 3512 de 2003, al no poder exigir éste la obligación de registro en el portal SICE de todos los contratos celebrados por las entidades y particulares que manejen recursos públicos con régimen especial de contratación sin importar la cuantía, cuando una norma de rango superior excepciona de este deber aquellos contratos cuya cuantía sea inferior a 50 smmlv.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

Primero. DECLARÁSE la nulidad del artículo 2 del Acuerdo 0011 de 3 de septiembre de 2007, con fundamento en las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

MIRIAM GUERRERO DE ESCOBAR

ENRIQUE GIL BOTERO

Presidente

RUTH STELLA CORREA PALACIO

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ