

LA COSA JUZGADA - Noción. Definición. Concepto / LA COSA JUZGADA - Fundamento

La cosa juzgada se presenta cuando el litigio sometido a la decisión del juez, ya ha sido objeto de otra sentencia judicial; produce efectos tanto procesales como sustanciales, por cuanto impide un nuevo pronunciamiento en el segundo proceso, en virtud del carácter definitivo e inmutable de la decisión, la cual, por otra parte, ya ha precisado con certeza la relación jurídica objeto de litigio. En otras palabras, “la cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica”. Esta Corporación ha sostenido que el concepto de cosa juzgada “(...) hace referencia al carácter imperativo e inmutable de las decisiones que han adquirido firmeza, lo cual implica de suyo la imposibilidad de volver sobre asuntos ya juzgados, para introducir en ellos variaciones o modificaciones mediante la adopción de una nueva providencia”. En consecuencia, es posible “(...) predicar la existencia del fenómeno de la cosa juzgada, cuando llega al conocimiento de la jurisdicción un nuevo proceso con identidad jurídica de partes, causa y objeto.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 001 DE 2007 (3 de septiembre)
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - ARTICULO 2 (Anulada)

LA COSA JUZGADA - Regulación normativa / IMPUGNACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS A TRAVES DE LA ACCION DE SIMPLE NULIDAD QUE NIEGA PRETENSIONES - Cosa juzgada para las causales alegadas y el contenido del petitum que no prosperó / IMPUGNACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS A TRAVES DE LA ACCION DE SIMPLE NULIDAD QUE ACCEDE A PRETENSIONES - Efectos de cosa juzgada erga omnes

El artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, que regula la institución de la cosa juzgada en los asuntos de competencia de esta jurisdicción, dispone, en relación con los procesos de nulidad, que “La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes (...). La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero sólo en relación con la causa petendi juzgada”. (...) Lo anterior significa que cuando se trata de la impugnación de actos administrativos a través de la acción de simple nulidad, frente a una decisión que niegue las pretensiones de la demanda, lo que significa que el acto administrativo demandado sigue vigente, la cosa juzgada se presentará exclusivamente en relación con las causales de nulidad alegadas y el contenido del petitum que no prosperó, es decir que la decisión puede ser nuevamente demandada por otra causa y puede prosperar la pretensión. Pero si la decisión fue la de declarar la nulidad del acto administrativo demandado, la misma tendrá efectos de cosa juzgada erga omnes, es decir oponibles frente a todos y en consecuencia, no será posible un nuevo pronunciamiento sobre la validez del acto que fue judicialmente expulsado del ámbito jurídico. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto consultar Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 5 de marzo de 2009, rad. 11001-03-24-000-2204-00262-01; Sección Tercera, sentencia de 24 de marzo de 2011, exp. 34396 y del 24 de mayo de 2012, exp. 23221

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 175

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 001 DE 2007 (3 de septiembre)
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - ARTICULO 2 (Anulada)

LA COSA JUZGADA - Requisitos para su configuración. Regulación normativa

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 332 del C.P.C., para que se configure la cosa juzgada es menester que haya identidad de objeto, identidad de causa e identidad jurídica de partes, no obstante lo cual, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que en demandas de nulidad este último requisito no resulta exigible (...) **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar Sección Cuarta, sentencia de 22 de abril de 2004, exp. 13274

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 332

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 001 DE 2007 (3 de septiembre)
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - ARTICULO 2 (Anulada)

ACCION DE NULIDAD DE NORMA QUE YA HABIA SIDO ANULADA - Hace tránsito a cosa juzgada si se fundamenta en las mismas normas y argumentos considerados en la providencia anterior

[M]ediante sentencia del 11 de noviembre de 2009, la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió una demanda de nulidad en contra del artículo 2º del Acuerdo 0011 de 3 de septiembre de 2007, en la cual se esgrimieron argumentos similares a los que fueron planteados en el sub-lite (...) el Consejo de Estado declaró la nulidad del artículo 2º del Acuerdo 0011 de 3 de septiembre de 2007 (...) en el sub-lite la solicitud de nulidad del acto administrativo demandado se fundamenta en las mismas normas y argumentos considerados en el fallo del 11 de noviembre de 2009 que anuló el artículo 2º del Acuerdo 0011 de 2007, es decir que existe identidad en la causa petendi y en consecuencia, declarada la nulidad de la disposición demandada, ello significa que fue retirada del ordenamiento jurídico desde la fecha de la sentencia que se encuentra ejecutoriada y como lo ha sostenido la jurisprudencia, “(...)al carecer de vigencia no puede revivirse para volverse a estudiar sobre lo mismo, pues ello implicaría interpretar que una norma anulada, continuara produciendo efectos hacia el futuro en contravención no solo de la ley sino del principio de la cosa juzgada” y en consecuencia, debe estarse a lo resuelto por el Consejo de Estado en la sentencia del 11 de noviembre de 2009, expediente 35313.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 001 DE 2007 (3 de septiembre)
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - ARTICULO 2 (Anulada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá D.C, veintiséis (26) de junio de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-26-000-2008-00108-00(36220)

Actor: ALEXA CATHERINE ORTIZ RODRIGUEZ

Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Referencia: ACCION DE NULIDAD

Corresponde a la Sala dictar sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

SÍNTESIS DEL CASO

La Contraloría General de la República expidió el Acuerdo 0011 de 2007, cuyo artículo 2º aquí demandado, fue declarado nulo por el Consejo de Estado mediante sentencia del 11 de noviembre de 2009.

ANTECEDENTES

I. Acto acusado

*Comité para la Operación del SICE
ACUERDOS*

ACUERDO NUMERO 001 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,

CONSIDERANDO:

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 6º 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 7º, 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 (...), 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 económica 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. Lo que se demanda

1. El 2 de diciembre de 2008, la señora Alexa Catherine Ortiz Rodríguez, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda en contra de la Contraloría General de la República, cuya pretensión está dirigida a que se declare la nulidad del artículo 2º del Acuerdo 11 de 2007 expedido por la entidad. La demandante solicitó la suspensión provisional de la disposición demandada, para lo cual adujo que la ilegalidad se advertía de la sola comparación entre ésta y la norma superior que se aduce como vulnerada, esto es, el literal b) del artículo 14 del Decreto 3512 de 2003 (f. 1 a 11).

2. La parte actora relató que el 18 de julio de 2000, fue expedida la Ley 598 por medio de la cual se crearon 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 de los bienes y servicios de uso común en la administración pública y se dictaron otras disposiciones.

2.1. La Ley 598 de 2000 fue reglamentada mediante el Decreto 3512 de 2003, en cuanto a la organización, funcionamiento y operación del referido sistema SICE y dispuso, entre otras cosas, las obligaciones de las entidades y particulares que manejan recursos públicos con régimen especial de contratación. Dentro de estas obligaciones, figuran en el artículo 14: 1) la inscripción al SICE, de acuerdo con el plan de ingreso progresivo establecido por el comité para la administración del SICE y las instrucciones publicadas en el portal de éste y 2) el registro en el referido portal, de los contratos cuya cuantía sea superior a 50smmlv.

2.2. En septiembre de 2007, el comité para la operación del SICE de la Contraloría General de la República expidió el Acuerdo 11, en el cual dispuso:

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 (Subrayado fuera del texto original).

2.3. La actora adujo que el acto demandado es violatorio del Decreto 3512 de 2003 y en el concepto de la violación, expuso que la norma acusada establece

una obligación para las entidades y particulares que manejan recursos públicos con régimen especial de contratación, distinta a la prevista en el literal b) del artículo 14 del referido decreto, pues mientras éste dispone que dichas entidades están obligadas a registrar los contratos celebrados en el mes inmediatamente anterior cuya cuantía sea superior a 50 smmlv, el artículo 2º del Acuerdo 11 demandado, establece que la obligación se refiere a todos los contratos, con lo cual, no cabe duda de que la Contraloría General de la República, a través del comité para la operación del SICE, extralimitó su competencia y las facultades atribuidas a esta entidad y al mencionado comité, al modificar lo dispuesto por el presidente de la República en el Decreto 3512 de 2003, en ejercicio de su potestad reglamentaria.

2.4. Estimó la demandante que además el acto acusado está falsamente motivado, pues fundó la decisión que se controvierte, en el hecho de que el Consejo de Estado había suspendido los efectos del literal e) del artículo 18 del Decreto 3512 de 2003, norma que establecía una excepción temporal del cumplimiento de las normas del SICE a los procesos contractuales en cuantía inferior a 50 smmlv, alegando la Contraloría que la norma suspendida no estaba referida a ningún régimen contractual en particular sino que era general y cobijaba por lo tanto a entidades sometidas a la Ley 80 de 1993 como a aquellas con régimen especial de contratación y que por lo tanto, para acatar dicha suspensión provisional, era necesario fijar lineamientos para el funcionamiento del SICE y por ello decidió, en relación con la obligación del registro de contratos, que la misma debía cumplirse por todas las entidades, sin importar su régimen contractual, en lo que para la demandante constituyó una interpretación errónea de la decisión judicial de suspensión provisional proferida por esta Corporación, cuyos efectos además, sin competencia para ello, extendió a una norma diferente, como lo es el literal b) del artículo 14 del Decreto 3512 de 2003 y con ello desconoció la presunción de legalidad de esta norma.

III. Actuación procesal

3. Mediante auto del 26 de marzo de 2009, fue admitida la demanda y se ordenó la suspensión provisional del artículo 2º del Acuerdo n.º 11 del 3 de septiembre de 2007, por cuanto la Sala consideró que de la simple confrontación entre el acto acusado y la norma señalada como infringida, salta a la vista una clara contradicción (f. 75).

4. La Contraloría General de la República, en la **contestación de la demanda** solicitó que se denegaran las pretensiones, por cuanto a su juicio, la disposición impugnada es legal (f. 109 a 125).

4.1. Explicó que el Decreto 3512 de 2003, que reglamentó la organización, el funcionamiento y la operación del SICE, dispuso en su artículo 13 las obligaciones de las entidades estatales que contratan con sujeción a la Ley 80 de 1993 y el artículo 14 las obligaciones de las entidades y particulares que no aplican en sus procesos contractuales dicho estatuto, estableciendo en el literal b) de éste, el registro de contratos cuya cuantía sea superior a 50 smmlv; por su parte, el

artículo 18 *ibídem*, señala un régimen de excepciones a la aplicación del sistema de información para la vigilancia de la contratación estatal SICE, general para todos los contratos, en donde los procesos contractuales para la adquisición de bienes y servicios y obras públicas listados en la norma, se encuentran temporalmente exentos del cumplimiento de las normas del SICE, y el literal e) de este artículo excluyó de la aplicación de la normatividad del SICE a todos los procesos contractuales en cuantía inferior a 50 smmlv. Este último literal, fue suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado y por lo tanto mientras éste decide en forma definitiva, la excepción allí contenida, referida a la cuantía de los procesos contractuales para aplicar el SICE, no existe.

4.2. La demandada sostuvo que el literal b) del artículo 18 del Decreto 3512 de 2003, está *“contextualizada (...) con sus artículos 13, 14 y 15 que establecen las obligaciones frente al sistema de las entidades públicas y particulares que administren fondos públicos, siendo extensivo a los proveedores”*. Que en el artículo 14 también se estableció como límite para registrar contratos los 50 smmlv, siendo la misma cuantía contenida en el literal e) del artículo 18, *“(...) por lo tanto y de acuerdo con lo expuesto en el acápite anterior, el contenido de la norma es el mismo, en tal razón temporalmente no existe límite en las cuantías de los contratos que deban registrar las entidades con régimen especial de contratación (...) y entendiendo la conexión entre las normas que regulan obligaciones sujetas a la cuantía de los 50 smmlv, y la disposición suspendida se debe dar aplicación a cada una de ellas a lo dispuesto por el Honorable Consejo de Estado”* y que para dar cumplimiento a la providencia de esta Corporación, *“(...) el Comité para la operación del SICE expidió el Acuerdo 05 de 2005, en el cual se trazan lineamientos a las entidades públicas que contratan bajo los lineamientos de la Ley 80 de 1993, para cumplir con las obligaciones del SICE, pero nada se dice respecto de las entidades con régimen especial de contratación”*, situación por la cual fue expedido un instructivo en el que se señala la parte pertinente al registro de contratos, como consecuencia de lo cual se profirió el Acuerdo 011 de 2007, *“(...) de acuerdo con las funciones establecidas para ese Comité en el artículo 7º del Decreto 3512 de 2003, literal d) ‘Determinar los procesos contractuales especiales que se exceptúan del cumplimiento de las obligaciones del SICE, para efectos de la eficiencia en la vigilancia Fiscal’*.

4.3. También adujo la demandada, que tal y como lo advirtió el Consejo de Estado en la providencia que suspendió provisionalmente los efectos del literal e) del artículo 18 del Decreto 3512 de 2003, el gobierno no tenía competencia para modificar, ampliar o restringir el sentido de la disposición contenida en la Ley 598 de 2000 y que esta última, no estableció excepciones en la aplicación del SICE a los procesos contractuales, pues se requiere que todos los que se celebren con recursos públicos gocen de transparencia y publicidad. En consecuencia, concluyó que el acuerdo acusado no es violatorio del ordenamiento jurídico aducido por la demandante pues la Contraloría General de la República, a través del comité de operación del SICE, sí tenía competencia para proferirlo y con él *“(...) lo que hizo fue establecer lineamientos para que a través del portal del SICE, los usuarios tuvieran acceso a toda la información fiscalizadora, facilitando el control posterior y selectivo, con tecnología eficiencia y seguridad”* y a través del artículo 2º del

Acuerdo 011 de 2007, lo que se pretende “(...) es darle 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”.

5. La Procuraduría Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado presentó **concepto** en el cual solicitó acceder a las pretensiones de la demanda, por considerar que el acto administrativo demandado sí está viciado de nulidad, toda vez que fue equivocada la motivación de la entidad demandada en el sentido de entender que los efectos de la suspensión provisional del literal e) del artículo 18 del Decreto 3512 de 2003 se podían extender a otras normas como el artículo 14 del mismo decreto, norma que *“mantiene su vigencia, reguló la situación especial y concreta que contempla la norma acusada, esto es que las entidades y particulares con régimen especial de contratación están obligados a REGISTRAR LOS CONTRATOS QUE SUPEREN LOS 50 SMLM”*, disposición que la norma demandada no tiene la virtualidad de modificar o suspender en sus efectos por carecer el comité que lo expidió, de competencia para reglamentar directamente la Ley 598 de 2000, sólo para fijar lineamientos para el funcionamiento del SICE, de conformidad con el Decreto Reglamentario 3512 de 2003 (f. 131).

6. Mediante sentencia del 11 de noviembre de 2009, la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió una demanda de nulidad en contra del artículo 2º del Acuerdo 0011 de 3 de septiembre de 2007¹.

CONSIDERACIONES

I. Competencia

6. El Consejo de Estado es competente para conocer privativamente y en única instancia del presente asunto, en virtud de lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo –modificado por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998- y el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 de esta Corporación, por tratarse de una demanda formulada en ejercicio de la acción de simple nulidad contra un acto administrativo expedido por una autoridad del orden nacional.

II. El problema jurídico

7. Le corresponde a la Sala establecer si en el presente caso se produjo cosa juzgada en relación con la validez del artículo 2º del Acuerdo 011 del 3 de septiembre de 2007 expedido por el comité para la operación del Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal SICE.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, expediente 35313, C.P. Enrique Gil Botero.

III. Análisis de la Sala

8. La cosa juzgada se presenta cuando el litigio sometido a la decisión del juez, ya ha sido objeto de otra sentencia judicial; produce efectos tanto procesales como sustanciales, por cuanto impide un nuevo pronunciamiento en el segundo proceso, en virtud del carácter definitivo e inmutable de la decisión, la cual, por otra parte, ya ha precisado con certeza la relación jurídica objeto de litigio.

9. En otras palabras, *“la cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica”*².

10. Esta Corporación ha sostenido que el concepto de cosa juzgada *“(…) hace referencia al carácter imperativo e inmutable de las decisiones que han adquirido firmeza, lo cual implica de suyo la imposibilidad de volver sobre asuntos ya juzgados, para introducir en ellos variaciones o modificaciones mediante la adopción de una nueva providencia”*. En consecuencia, es posible *“(…) predicar la existencia del fenómeno de la cosa juzgada, cuando llega al conocimiento de la jurisdicción un nuevo proceso con identidad jurídica de partes, causa y objeto”*³.

11. El artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, que regula la institución de la cosa juzgada en los asuntos de competencia de esta jurisdicción⁴, dispone, en relación con los procesos de nulidad, que *“La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes (...). La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero sólo en relación con la causa petendi juzgada”*.

² Corte Constitucional, sentencia C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 5 de marzo de 2009, radicación número: 11001-03-24-000-2004-00262-01, M.P. Rafael Ostau de Lafont P, reiterada en sentencia de la Sección Tercera, Subsección A, del 24 de marzo de 2011, M.P. Olga Mérida Valle de De La Hoz, expediente 34396. Sentencia de la Sección Tercera, Subsección B, del 24 de mayo de 2012, expediente 23221, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

⁴ El artículo 332 del C.P.C., establece: *“Cosa juzgada. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes. // Se entiende que hay identidad jurídica de partes, cuando las del segundo proceso son sucesores mortis causa de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda, si se trata de derechos sujetos a registro y al secuestro en los demás casos. // La sentencia dictada en procesos seguidos por acción popular produce cosa juzgada erga omnes. Los efectos de la cosa juzgada en procesos en que se ventilen cuestiones relativas al estado civil de las personas, se regularán por lo dispuesto en el Código Civil y leyes complementarias. // En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento. // La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión”*.

12. Lo anterior significa que cuando se trata de la impugnación de actos administrativos a través de la acción de simple nulidad, frente a una decisión que niegue las pretensiones de la demanda, lo que significa que el acto administrativo demandado sigue vigente, la cosa juzgada se presentará exclusivamente en relación con las causales de nulidad alegadas y el contenido del *petitum* que no prosperó, es decir que la decisión puede ser nuevamente demandada por otra causa y puede prosperar la pretensión.

13. Pero si la decisión fue la de declarar la nulidad del acto administrativo demandado, la misma tendrá efectos de cosa juzgada *erga omnes*, es decir oponibles frente a todos y en consecuencia, no será posible un nuevo pronunciamiento sobre la validez del acto que fue judicialmente expulsado del ámbito jurídico.

14. De otro lado, se observa que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 332 del C.P.C., para que se configure la cosa juzgada es menester que haya identidad de objeto, identidad de causa e identidad jurídica de partes, no obstante lo cual, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que en demandas de nulidad este último requisito no resulta exigible, al afirmar que:

El objeto de la demanda es la pretensión y la causa es el fundamento del derecho que se ejerce. El último requisito, identidad jurídica de las partes no es aplicable en procesos de nulidad, por los efectos erga omnes que le otorga el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo a las sentencias que la declaran y los efectos erga omnes en cuanto a la causa petendi en las que la niegan. En otras palabras, implica que son oponibles a cualquier demandante que pretende, por los mismos motivos, iniciar nuevamente el debate judicial, ya que en éstos la parte actora no promueve la acción en interés particular, sino todo lo contrario, en interés del orden jurídico⁵.

15. En el presente caso, se observa que mediante sentencia del 11 de noviembre de 2009, la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió una demanda de nulidad en contra del artículo 2º del Acuerdo 0011 de 3 de septiembre de 2007, en la cual se esgrimieron argumentos similares a los que fueron planteados en el *sub-lite*, consistentes, básicamente –según la enunciación efectuada en la referida sentencia-, en que:

15.1. 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.

15.2. 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

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 22 de abril de 2004, expediente 13274, C.P. Germán Ayala Mantilla.

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.

15.3. 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, por lo que 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.

16. Como consecuencia de esta demanda, el Consejo de Estado declaró la nulidad del artículo 2º del Acuerdo 0011 de 3 de septiembre de 2007, con fundamento en las siguientes consideraciones⁶:

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

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, expediente 35313, C.P. Enrique Gil Botero.

conocer mediante procedimientos de publicación, notificación o comunicación según sea el caso.⁷ 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 creando situaciones jurídicas) conocen su contenido,⁸ 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 a 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,⁹ 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 escrito de demanda tanto las normas que considera violadas como el concepto de la violación;¹⁰ este último requisito constituye la causa petendi o el

⁷ [13] “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”.

⁸ [14] “Cfr. Artículo 43 y 44 del Código Contencioso Administrativo”.

⁹ [15] “PARADA, Ramón. Derecho Administrativo. Parte General I. Barcelona, Marcial Pons. 2003”.

¹⁰ [16] “Artículo 137.4 del Código Contencioso Administrativo”.

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;
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.

17. De acuerdo con lo anterior, advierte la Sala que en el *sub-lite* la solicitud de nulidad del acto administrativo demandado se fundamenta en las mismas normas y argumentos considerados en el fallo del 11 de noviembre de 2009 que anuló el artículo 2º del Acuerdo 0011 de 2007, es decir que existe identidad en la *causa petendi* y en consecuencia, declarada la nulidad de la disposición demandada, ello significa que fue retirada del ordenamiento jurídico desde la fecha de la sentencia que se encuentra ejecutoriada y como lo ha sostenido la jurisprudencia, “(...) *al carecer de vigencia no puede revivirse para volverse a estudiar sobre lo mismo, pues ello implicaría interpretar que una norma anulada, continuara produciendo efectos hacia el futuro en contravención no solo de la ley sino del principio de la cosa juzgada*”¹¹ y en consecuencia, debe estarse a lo resuelto por el Consejo de Estado en la sentencia del 11 de noviembre de 2009, expediente 35313.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A

¹¹ Sentencia Sección Cuarta del 22 de abril de 2004, ya citada.

PRIMERO: DECLÁRASE probada en este proceso la excepción de cosa juzgada.
En consecuencia:

SEGUNDO: ESTÉSE a lo resuelto en la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, el 11 de noviembre de 2009, expediente 35313, que declaró la nulidad del artículo 2º del Acuerdo 0011 de 2007 expedido por el Comité para la Operación del SICE de la Contraloría General de la República.

TERCERO: En firme esta decisión, archívese.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

DANILO ROJAS BETANCOURTH

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente