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

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., quince (15) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: **11001-03-26-000-2024-00167-00 (72223)**
Demandante: **Alfonso Enrique Reyes Romero**
Demandadas: **Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente y Superintendencia Financiera de Colombia**
Referencia: **Nulidad simple**

Temas: DERECHO DIGITAL Y CONTRATACIÓN ESTATAL – Las disposiciones de la Ley 527 de 1999 sobre mensajes de datos y firmas digitales son aplicables a la gestión contractual del Estado. La posibilidad de verificación constituye un atributo esencial de la firma digital, con lo cual no se desconoce la presunción de validez y no se elimina ni condiciona sus efectos jurídicos, sino que permite constatar el cumplimiento de los requisitos fijados por la ley / PRESUNCIÓN DE AUTENTICIDAD DE DOCUMENTOS – Inaplicabilidad del artículo 244 del CGP a la gestión contractual, por tratarse de una norma diseñada para actuaciones jurisdiccionales. La actividad contractual no constituye una controversia judicial entre partes. La remisión del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 es restrictiva y condicionada a la compatibilidad con la finalidad y los principios de la contratación estatal. / CIRCULARES ADMINISTRATIVAS – Pasibles de control judicial cuando son actos administrativos. Las circulares que fijan mecanismos de verificación de garantías no imponen trámites adicionales a los oferentes ni contratistas del Estado para el ejercicio de sus derechos, por lo tanto, no vulneran el artículo 84 de la Constitución Política / PRINCIPIO DE ECONOMÍA EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL – Debe interpretarse y aplicarse de manera armónica con los principios de responsabilidad y transparencia. No implica la ausencia de controles, sino la racionalidad y eficiencia en los trámites necesarios para la adecuada selección y ejecución contractual / GARANTÍAS PATRIMONIALES EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL DEL ESTADO – Necesidad de adelantar diligencias a efectos de su aprobación.

1. La Sala decide, en única instancia y mediante sentencia anticipada, la demanda de nulidad -parcial- instaurada contra las Circulares Conjuntas No. 001 y 002 del 20 de agosto y 23 de diciembre de 2021, respectivamente, expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (CCE) y la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC).

SÍNTESIS DEL CASO

2. El demandante pretende que se anulen varias de las disposiciones de las referidas circulares porque, a su juicio, se desconoció la presunción de autenticidad de los documentos, así como de las firmas digitales, sumado a ello, se dispusieron trámites adicionales no previstos en la ley, lo que refleja la falta de competencia de las entidades accionadas para expedirlas. En contraposición, la parte demandada señaló que tales determinaciones fueron emitidas en ejercicio de sus funciones y obedecieron a la necesidad de fortalecer los mecanismos de verificación de las garantías en el ámbito de la contratación estatal.

Demanda y trámite

3. El 6 de noviembre de 2024[1], el señor Alfonso Enrique Reyes Romero interpuso demanda de nulidad, con el fin de que se acceda a las siguientes pretensiones:

> "*PRIMERO* (sic)*: DECLARAR la NULIDAD de los incisos tercero y cuarto de la instrucción primera de la Circular Conjunta No. 001 de 2021, así como de la instrucción primera de la Circular Conjunta No. 002 de 2021, emitidas las dos de forma conjunta por CCE y LA SUPERFINANCIERA.*

[1] Índice 2 de Samai.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

SEGUNDA (sic)*: Que la parte demandada dé cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 189 del CPACA* (…)"[2].

4. La Circular Conjunta No. 001 de 2021, en los incisos tercero y cuarto de la instrucción primera, reza:

> "*Asimismo, las Entidades Públicas deberán acudir a los mecanismos de verificación en línea que se encuentran previstos en el presente artículo, con el propósito de verificar la validez, idoneidad y suficiencia de los documentos que se entregan como soporte de las garantías que amparan los contratos estatales.*
>
> *Esta verificación deberá realizarse de manera previa a que las entidades públicas aprueben o rechacen las garantías. Del mencionado acto de consulta, se dejará constancia expresa en el expediente contractual*".

5. La instrucción primera de la Circular Conjunta No. 002 de 2021 es del siguiente tenor:

> "*El inciso tercero de la instrucción primera de la Circular Conjunta 001 del 20 de agosto de 2021, de CCE y LA SUPERFINANCIERA, quedará así:*
>
> *Las Entidades Públicas deberán acudir a los mecanismos de verificación en línea que se encuentran previstos en el presente artículo, con el propósito de verificar la validez, idoneidad y suficiencia de los documentos que se entregan como soporte de las garantías que amparan los contratos estatales. Asimismo, las Entidades Públicas deberán verificar en las herramientas utilizadas para la visualización de tales documentos que las firmas digitales incorporadas en ellos, sean válidas*".

6. Como fundamento de sus pretensiones, en síntesis, narró lo siguiente:

7. El 20 de agosto de 2021, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente y la Superintendencia Financiera de Colombia expidieron la Circular Conjunta No. 001 de 2021[3], cuya instrucción primera estableció *"la obligación"*[4] para las entidades públicas de *"acudir a los mecanismos de verificación con el propósito de verificar* (sic) *la validez, idoneidad y suficiencia de los documentos que se entregan como soporte de las garantías que amparan los contratos estatales"*[5], análisis que debe realizarse antes de que la Administración apruebe o rechace las correspondientes pólizas.

8. El 23 de diciembre de 2021, CCE y la Superintendencia Financiera dictaron la Circular Conjunta No. 002, por medio de la cual se modificó el inciso tercero de la instrucción primera contenida en la circular referida en el párrafo anterior, en el sentido de señalar que las entidades públicas también deberán verificar las firmas digitales de los documentos que sirven de soporte para las garantías que se expiden con el fin de amparar los contratos estatales.

9. En la demanda se adujo que las circulares censuradas violan el artículo 244 del Código General del Proceso (CGP), toda vez que, aunque la citada disposición normativa establece la presunción de autenticidad de los documentos públicos y privados, lo cierto es que a la administración se le impone el deber de verificar la

---

[2] Folio 3 de la demanda de la referencia.
[3] *"Con el fin de implementar mecanismos adicionales de verificación y recordar la debida diligencia que les asiste a las entidades estatales en la validación del origen e integridad de los documentos que soportan las garantías y avales bancarios, contratos de seguro de cumplimiento y los patrimonios autónomos, sin perjuicio de la importancia del recto obrar de los proponentes y contratistas del Estado en estos asuntos"*.
[4] Folio 3 de la demanda de la referencia.
[5] Ibidem.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

validez, idoneidad y suficiencia de los soportes de garantía de los contratos estatales.

10. El accionante agregó que, si bien el artículo 28 de la Ley 527 de 1999 prevé la autenticidad de las firmas digitales en los documentos que se entregan como soporte de las garantías de los negocios jurídicos suscritos con la administración, el mandato del legislador se desconoció al imponerle a las entidades contratantes la verificación de las respectivas rúbricas.

11. Aunado a ello, sostuvo que se vulneró el principio de economía previsto en los numerales 2, 4 y 15 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, debido a que dicha norma establece que la contratación estatal debe orientarse por el postulado de celeridad en sus trámites, sin ritualismos ni formalismos. No obstante, la validación de los documentos que conforman las garantías y sus firmas respectivas por parte de la administración origina fases y procedimientos adicionales no previstos en el ordenamiento jurídico.

12. El demandante indicó que, de acuerdo con el artículo 84 de la Constitución Política, a la administración le está vedado agregar trámites adicionales a los establecidos de manera general por la reglamentación del derecho o actividad correspondiente. En su criterio, la referida disposición de rango constitucional se infringió, en cuanto, con las circulares acusadas, las entidades demandadas *"llenaron vacíos"* al señalar parámetros que la ley o el reglamento no disponen.

13. Finalmente, expuso que, conforme con el artículo 150 de la Constitución, la contratación estatal es un tópico que solo puede regular el Congreso de la República, mandato que fue desconocido al emitir las circulares censuradas.

14. Por medio de auto del 29 de mayo de 2025[6], entre otras determinaciones[7], esta Corporación dispuso: (i) admitir el escrito inicial; (ii) notificar personalmente al Ministerio Público y a las entidades demandadas; (iii) comunicar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -*en lo subsiguiente, ANDJE*-; y (iv) correr traslado de la demanda por el término máximo de treinta (30) días.

Trámite de la solicitud de medida cautelar

15. Junto con la demanda, el actor solicitó: (i) la suspensión provisional de los incisos tercero y cuarto de la instrucción primera de la Circular Conjunta No. 001 del 20 de agosto de 2021, así como la instrucción primera de la Circular Conjunta No. 002 del 23 de diciembre de esa misma anualidad, petición que, en su criterio, guardaba relación directa y necesaria con las pretensiones formuladas en el presente caso, y (ii) que las entidades accionadas adopten "*una nueva circular administrativa,*

[6] Previamente, mediante auto del 27 de marzo de 2025, se inadmitió la demanda de la referencia, con el fin de que el accionante (i) allegara las respectivas constancias de publicación, comunicación, notificación o ejecución de las circulares objeto de controversia o, en caso de que dichos actos no hubiesen sido publicados o se hubiera denegado su copia, así se manifestara bajo la gravedad de juramento; y (ii) acreditara el envío del escrito contentivo de la demanda, sus anexos y el correspondiente memorial de subsanación a la contraparte. En la oportunidad procesal correspondiente, el actor allegó memorial de subsanación. Índices 4, 8, 9 y 11 de Samai.
[7] En el mencionado proveído también se resolvió: (i) descargar e incorporar al expediente digital copia de la constancia de publicación de las circulares acusadas; (ii) requerir a los sujetos procesales para que, en un plazo máximo de cinco (5) días, solicitaran su registro en Samai; e (iii) informar la existencia de este proceso a la comunidad, por conducto de la página web del Consejo de Estado.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ajustada a la legalidad, en la cual la consulta a los mecanismos de verificación en línea introducidos por los actos demandados no sea obligatoria sino potestativa"[8].

16. A través de providencia del 29 de mayo de 2025[9], se ordenó correr traslado a CCE y la Superintendencia Financiera de la citada petición. Como consecuencia, el 25 de junio de ese mismo año, las accionadas aportaron memoriales de oposición[10].

17. Por medio de auto del 23 de julio de 2025[11], entre otras decisiones[12], se negó el decreto de la cautela solicitada, en cuanto *prima facie* las circulares censuradas no infringen alguna de las normas invocadas por el demandante, y sumado a ello, la solicitud de que se dicte una nueva decisión administrativa excede el *petitum* de la demanda. El referido proveído no fue recurrido.

Contestaciones de la demanda

18. El 30 de julio de 2025[13], la Superintendencia Financiera se opuso a la prosperidad de las pretensiones, para lo cual sostuvo que las circulares censuradas fueron expedidas como respuesta "(…) *a hechos concretos que evidenciaron fallas en los mecanismos de control de documentos en la contratación estatal, específicamente en lo correspondiente a la constitución de garantías* (…)"[14], *siendo* "(…) *Centros Poblados* (…) *el antecedente más emblemático* (…)"[15]. Por lo anterior, la referida entidad señaló que el objeto de este litigio recaía sobre circulares de servicio, las cuales se comprenden como manifestaciones de la administración legales que, en el caso concreto, persiguen una finalidad preventiva, en específico, contrarrestar la presentación de pólizas falsas que generen un grave perjuicio al erario.

19. La referida accionada también manifestó que el artículo 355 de la Constitución Política justificaba la existencia de mecanismos de control y verificación sobre los documentos que respaldan operaciones financieras, verbigracia, pólizas otorgadas en el marco de contratos estatales. Aunado a ello, si bien el artículo 150 *ejusdem* prevé que el Congreso es competente para emitir leyes marco que regulen las actividades aseguradoras, lo cierto es que esas normas son desarrolladas por el ejecutivo, toda vez que, de acuerdo con el artículo 189 del texto constitucional, el presidente de la República está facultado para inspeccionar, vigilar y controlar el sistema financiero, labor delegada en la Superintendencia demandada, según el artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 2555 de 2010.

20. Asimismo, indicó que las circulares demandadas instruyen sobre la forma de verificar la autenticidad de la póliza presentada y de sus firmas, por lo que no crean

---

[8] Folio 13 de la demanda de la referencia.
[9] Índice 12 de Samai.
[10] Índices 29 y 30 de Samai.
[11] Índice 32 de Samai.
[12] En el referido proveído también se reconoció personería adjetiva a los abogados Fahid Name Gómez y Sandra María del Castillo Abella como apoderados de CCE y la Superintendencia Financiera, respectivamente.
[13] Índice 36 de Samai. El citado escrito fue oportuno, en cuanto el auto admisorio fue enviado a las entidades accionadas por medio de mensaje de datos del viernes 13 de junio de 2025, por lo que en los términos del inciso cuarto del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, se notificó el martes 17 de junio de ese mismo año. Como consecuencia, el término máximo de treinta (30) días finalizó el 31 de julio siguiente.
[14] Folio 5 de la referida contestación.
[15] Ibidem.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

nuevas etapas ni requisitos, sino que orientan a las entidades respecto de cómo llevar a cabo dicho trámite, constituyendo una herramienta para salvaguardar el interés general, garantizar el objeto contractual y proteger el patrimonio público. Por su parte, adujo que las decisiones censuradas no desconocían la presunción establecida en el artículo 28 de la Ley 527 de 1999, sino que, por el contrario, ilustran a la administración para cerciorarse de que las firmas digitales cumplan con los parámetros exigidos por la Ley.

21. Advirtió que el artículo 244 del CGP no era aplicable respecto de las referidas circulares, porque no se trataba de procesos judiciales y, en todo caso, fueron expedidas en el marco de las competencias constitucionales y legales de la Superintendencia Financiera y, por ende, no se presentó extralimitación alguna.

22. Por su parte, CCE[16] adujo que las circulares no constituían actos administrativos en sentido material, toda vez que no creaban, modificaban o extinguían situaciones jurídicas, sino que se trataba de lineamientos operativos y técnicos dirigidos a entidades públicas y privadas, dictadas en ejercicio de las funciones de orientación, coordinación y vigilancia de las demandadas. Además, tales determinaciones no impusieron parámetros adicionales, en cuanto busca reforzar la seguridad y confiabilidad de los documentos electrónicos, según el marco legal que rige la materia.

23. También explicó que, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, los contratistas tienen la obligación de constituir garantías para el cumplimiento de los débitos derivados de los contratos y los proponentes por el ofrecimiento realizado, de ahí que, para proceder con la ejecución del negocio jurídico, es necesario que la Administración controle la autenticidad de las pólizas, lo que evidencia la necesidad de las circulares cuestionadas, las cuales fueron dictadas en el ámbito de competencia de las demandadas.

24. A su vez, indicó que el accionante pretendía convertir los artículos 244 del CGP y 28 de la Ley 527 de 1999 en presunciones de derecho, cuando es posible prueba en contrario sobre la falta de autenticidad de los documentos o firmas digitales. En ese sentido, estimó que el estatuto procesal civil no era aplicable, dado que la presunción de autenticidad en las actuaciones administrativas se funda en el Decreto 19 de 2012, el cual rige sin perjuicio de la facultad de verificación en cabeza de las entidades estatales y, si se optara por la Ley 1564 de 2012, el escrito es auténtico cuando existe certeza respecto de la persona a quien se atribuya dicho elemento.

25. La demandada señaló que no se afectaba el principio de economía, porque las instrucciones de las circulares no están dirigidas a los proponentes o contratistas del Estado, sino que implican una revisión oficiosa por parte de la administración, sin perjuicio de la eventual responsabilidad de los interesados en los procesos contractuales por la falsedad de las garantías aportadas.

26. Aunque a la ANDJE se le comunicó en debida forma el auto admisorio de la demanda, esa entidad no intervino.

[16] Índice 37 de Samai.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Trámite de sentencia anticipada

27. Por medio de auto del 10 de febrero de 2026[17], en virtud de lo dispuesto en el numeral 1.° del artículo 182A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), se resolvió prescindir de la audiencia inicial establecida en el artículo 180 del mencionado estatuto procesal, con el fin de dictar sentencia anticipada en el *sub lite*, dada la configuración de las causales establecidas en los literales a) y c) del numeral 1 de la citada disposición normativa. En el citado proveído se fijó el litigio en los siguientes términos:

> "***(i)*** *¿las circulares controvertidas corresponden a actos administrativos y, en consecuencia, pasibles de control judicial por esta Corporación? En caso afirmativo, la Subsección determinará si:* ***(ii)*** *¿los incisos tercero y cuarto de la instrucción primera de la Circular Conjunta No. 001 del 20 de agosto de 2021, así como la instrucción primera de la Circular Conjunta No. 002 del 23 de diciembre de ese mismo año, expedidas por la CCE y la Superintendencia Financiera, supuestamente infringen los artículos 244 del CGP y 28 de la Ley 527 de 1999, en el sentido de desconocer lo previsto en estas últimas disposiciones referente a la validez, idoneidad y suficiencia de los documentos y firmas digitales de las garantías de los contratos estatales?;* ***(iii)*** *¿las circulares censuradas desconocieron el principio de economía previsto en los numerales 2, 4 y 15 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 al aparentemente adicionar trámites no previstos en el ordenamiento jurídico?;* ***(iv)*** *¿los referidos apartados vulneran el artículo 84 de la Constitución Política al tratarse de aspectos que no estarían regulados en la ley o el reglamento?; y* ***(v)*** *¿dichas circulares violan el artículo 150 del texto constitucional por regular materias que estarían sometidas a reserva de ley?*"[18]*.*

28. De igual forma, se decretaron e incorporaron las pruebas aducidas al proceso[19] y se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión, y al Ministerio Público para que rindiera concepto. Frente a este proveído no se interpuso recurso alguno.

Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público

29. La parte demandante[20] reiteró que las circulares controvertidas fueron expedidas sin que las demandadas tuvieran competencia, por lo que, a su juicio, se desconocieron las normas constitucionales y legales relacionadas en la demanda de la referencia. Aunado a ello, consideró que el ámbito de aplicación definido en el CGP no era el único criterio para establecer si dicho estatuto regía o no determinada materia, toda vez que, por ejemplo, el inciso primero del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 remite a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, lo que demuestra que tal reenvío normativo es necesario para una correcta integración del ordenamiento jurídico y, por ende, la presunción prevista en el artículo 244 de la Ley 1564 de 2012 sí es procedente respecto de las garantías que se expiden para amparar contratos estatales.

30. Asimismo, expresó que el artículo 1 de la Ley 962 de 2005, modificado por el Decreto Ley 19 de 2012, dispone que las firmas de particulares impuestas en documentos privados que deban obrar en trámites ante autoridades no requerirán

---

[17] Previamente, por medio de auto del 1.° de octubre de 2025, se requirió a las entidades demandadas para que aportaran los antecedentes administrativos de las Circulares Conjuntas No. 001 y 002 del 20 de agosto y el 23 de diciembre de 2021, respectivamente. Los días 15, 16, 17 y 23 de octubre siguientes, se allegó lo solicitado, documentos que fueron fijados en lista por la Secretaría y frente a los cuales las partes e intervinientes guardaron silencio. Índices 43, 54, 55, 56, 59, 60, 61, 63 y 64 de Samai.
[18] Folio 6 del auto del 10 de febrero de 2026.
[19] En específico, las circulares censuradas, junto con sus correspondientes antecedentes administrativos.
[20] Índice 74 de Samai.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

de autenticación, de ahí que, si bien en esa norma no se menciona expresamente la contratación estatal, lo cierto es que tiene por objeto facilitar las relaciones de los particulares con la Administración.

31. La Superintendencia Financiera[21] insistió en que no se vulneraron las disposiciones invocadas en el escrito inicial, sino que, por el contrario, tales circulares se limitan a desarrollar instrucciones operativas dirigidas a garantizar la autenticidad, integridad y validez de las garantías contractuales.

32. Por su parte, CCE manifestó que la presente acción carecía de vocación de prosperidad, según lo expuesto en la contestación respectiva.

33. El Ministerio Público[22] rindió concepto en el que solicitó no acceder a las pretensiones de la demanda, en cuanto las circulares censuradas están orientadas a establecer mecanismos para validar la autenticidad de las pólizas en la verificación de la garantía de seriedad de la oferta, así como de cumplimiento, por lo que no se establecen trámites distintos a los previstos en el proceso contractual, sino que simplemente se dota a las entidades públicas de herramientas para revisar la validez e idoneidad de los documentos que soportan las pólizas respectivas[23].

CONSIDERACIONES

34. La Sala resolverá la demanda interpuesta en el asunto de la referencia, dado que no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, se evidencia el cumplimiento de los presupuestos procesales (jurisdicción[24], competencia[25], y legitimación en la causa por activa y por pasiva[26]) y no se impone término para el ejercicio del derecho de acción[27] ni otro requisito de procedibilidad[28].

35. Para efectos de estudiar los cargos de invalidez formulados en el presente caso, la Subsección dará respuesta a los problemas jurídicos que se plantearon al fijar el litigio mediante auto del 10 de febrero de 2026. Bajo ese marco, no se analizará el argumento que fue introducido por el demandante en sus alegatos de conclusión,

---

[21] Índice 73 de Samai.
[22] Índice 71 de Samai.
[23] El expediente ingresó al despacho del magistrado ponente para dictar sentencia el 4 de marzo de 2026. Índice 76 de Samai.
[24] De conformidad con el inciso primero del artículo 104 del CPACA, la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas. Como se expondrá, las circulares censuradas corresponden a actos administrativos pasibles de control judicial.
[25] De acuerdo con el numeral 1 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021, el Consejo de Estado conoce en única instancia de la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas. En el *sub judice*, CCE es una Unidad Administrativa Especial descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación, según el artículo 1º del Decreto 4170 de 2011. Por su parte, la Superintendencia Financiera corresponde a un organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, de conformidad con el artículo 11.2.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010. Comoquiera que las circulares cuestionadas fueron expedidas por autoridades del orden nacional, a esta Corporación le corresponde conocer del asunto de la referencia en única instancia.
[26] Según lo previsto en el artículo 137 del CPACA, cualquier persona puede promover la acción de nulidad. Por su parte, las entidades accionadas fueron las que expidieron los actos demandados.
[27] A la luz del numeral 1 del canon 164 del CPACA, la demanda puede presentarse en cualquier tiempo cuando se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 del mismo estatuto (literal a), y no es aplicable ninguno de los términos especiales señalados en el ordinal 2 *ejusdem*.
[28] Conforme a lo reglado por el artículo 161 del CPACA.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

con el que afirmó una supuesta vulneración del artículo 1.° de la Ley 962 de 2005, modificado por el Decreto Ley 19 de 2012, toda vez que tal fundamento normativo no hizo parte de las disposiciones por él invocadas en la demanda para edificar el concepto de violación correspondiente. Dicha actuación se separa del principio de congruencia que debe respetarse en el presente trámite judicial, en garantía del derecho al debido proceso de las entidades demandadas, comoquiera que su defensa se circunscribió a los motivos de reproche establecidos en el escrito inicial (cuya modificación posterior representaría una conducta sorpresiva) y, en todo caso, no se advierte la necesidad oficiosa de que esta Corporación analice dicha norma.

36. Precisado lo anterior, de manera inicial, se determinará si las circulares censuradas son actos pasibles de control judicial y, en caso positivo, se examinarán los demás reparos planteados en la demanda de la referencia.

Sobre la naturaleza de las circulares censuradas y la posibilidad de controvertirlas judicialmente

37. Esta Subsección se ha referido a la posibilidad de control de las circulares de servicio, al señalar que éstas constituyen "*manifestaciones de la voluntad de la administración que contienen instrucciones o indicaciones dirigidas a la colectividad o a un grupo específico de entidades, servidores públicos o de ciudadanos en relación con un asunto o situaciones concretas de diversa índole como situaciones administrativas, sociales, económicas, laborales, jurídicas, metodológicas, entre muchas otras*". También ha señalado que aquéllas se clasifican, "*según sus efectos, en externas o internas, las primeras son las que desbordan el ámbito interno de la administración y, por consiguiente, afectan situaciones de los particulares o de los ciudadanos; contrario sensu, las segundas, contienen meras orientaciones o instrucciones para los servidores y agentes estatales vinculados con la correspondiente entidad pública*". Corolario de ello, "[s]*e ha entendido que las circulares externas, dado su alcance, son objeto de control judicial, mientras que la internas lo serán en la medida que produzcan efectos jurídicos*"[29].

38. Por su parte, las Secciones Primera[30] y Segunda[31] de esta Corporación han considerado que las circulares son actos administrativos pasibles de control judicial si se trata de manifestaciones de la voluntad de una autoridad o de un particular en ejercicio de funciones administrativas que producen efectos jurídicos, postura acogida por esta Subsección[32]. En contraste, los instrumentos así nombrados no tienen tal connotación -de actos- cuando se limitan a reproducir el contenido de otras normas o de las decisiones de otras instancias o brindan orientaciones o instrucciones a sus destinatarios sin que contengan decisiones.

[29] Sentencia del 21 de marzo de 2025, exp. 69.162, C.P. María Adriana Marín. En dicha ocasión, se estudió de fondo la pretensión de nulidad parcial enfilada contra la circular externa única proferida el 15 de julio de 2022 por Colombia Compra Eficiente.
[30] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 27 de noviembre de 2014, C.P.: Guillermo Vargas Ayala, exp: 2012-00533.
[31] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 19 de septiembre de 2023, C.P.: Rafael Suárez Vargas, exp. 2022-00348 (2832-2022).
[32] Sentencia del 21 de marzo de 2025, previamente citada. Reiterada por medio de fallo del 13 de febrero de 2026, exp. 70.737.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

39. En el *sub lite* se cuestiona la legalidad de varias disposiciones puntuales de las Circulares Conjuntas No. 001 y 002 expedidas por CCE y la Superintendencia Financiera el 20 de agosto de 2021 y el 23 de diciembre de ese mismo año, respectivamente. Al respecto, según lo expuesto en la demanda, por medio de ellas se establecieron una serie de *"obligaciones"* que las entidades públicas deben cumplir en lo relacionado con la verificación de las garantías que amparan los contratos estatales, de ahí que, en criterio del demandante, son decisiones pasibles de control judicial por esta jurisdicción.

40. La Sala reitera que, para efectos de establecer si las circulares constituyen o no actos administrativos, es necesario fijar si tales decisiones generan o no efectos jurídicos, razón por la cual, se examinará el contenido de las referidas determinaciones y el contexto en el que fueron emitidas:

41. En la Circular Conjunta 001 del 20 de agosto de 2021, la Superintendencia Financiera determinó que, en su calidad de autoridad encargada de supervisar las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con la captación, manejo y aprovechamiento de los recursos del público, era necesario *"(…) elevar los estándares en materia de información y de seguridad de las transacciones* (…)"[33].

42. Por su parte, se destacó que el ejercicio de las funciones de CCE implica desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

43. Bajo ese contexto, las accionadas señalaron que era menester *"(…) implementar mecanismos adicionales de verificación y recordar la debida diligencia que les asiste a las entidades estatales en la validación del origen e integridad de los documentos que soportan las garantías y avales bancarios, contratos de seguro de cumplimiento y los patrimonios autónomos* (…)"[34].

44. Como consecuencia, se impartieron "(…) *las siguientes instrucciones* (…)"[35] (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

> "*PRIMERA:* ***Las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia deberán ajustar los procedimientos actualmente existentes para facilitar a los beneficiarios e interesados, la confirmación del origen, características y elementos relevantes de las garantías bancarias, los contratos de seguro de cumplimiento y los patrimonios autónomos otorgados como garantías, los cuales deben ser expedidos a través de documentos electrónicos integrales con valor legal y técnicamente asegurados mediante firmado digital y estampado cronológico, además de poseer mecanismos tecnológicos como pueden ser códigos QR, hash, alfanuméricos o CUFE, entre otros, que permitan la verificación en línea, por Internet o a través de aplicaciones móviles****. Lo anterior, con el propósito de garantizar su validez, integridad y completitud.*
>
> *Adicionalmente,* ***deberán disponer de un punto de contacto telefónico o virtual*** *para que las entidades del Estado puedan solicitar cualquier requerimiento orientado a absolver las consultas que sobre el particular sean pertinentes.*

[33] Folio 1 de la referida circular.
[34] Ibidem.
[35] Ibidem.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

*Asimismo, **las Entidades Públicas deberán acudir a los mecanismos de verificación en línea que se encuentran previstos en el presente artículo,** con el propósito de verificar la validez, idoneidad y suficiencia de los documentos que se entregan como soporte de las garantías que amparan los contratos estatales.*

*Esta verificación deberá realizarse de manera previa a que las entidades públicas aprueben o rechacen las garantías. **Del mencionado acto de consulta, se dejará constancia expresa en el expediente contractual**.*

*SEGUNDA: **Las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera podrán dar cumplimiento a las anteriores instrucciones a través de herramientas centralizadas de información, administradas por terceros**, sin que ello implique una delegación de su responsabilidad.*

*TERCERA: Los anteriores mecanismos **deberán estar en operación a más tardar en los 30 días calendario siguientes** a la fecha de publicación de la presente Circular* (…)" (se resalta).

45. De lo anterior, la Subsección advierte que la mencionada circular dispuso que las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera debían: (i) ajustar los procedimientos existentes para facilitar a los beneficiarios e interesados la verificación del origen, características y demás elementos de las garantías bancarias, los contratos de seguro y los patrimonios autónomos otorgados como garantías de los negocios jurídicos en los que sea parte el Estado; (ii) expedir tales documentos de manera electrónica, firmados digitalmente y poseer instrumentos tecnológicos que permitan la validación en línea; y (iii) crear un punto de contacto, telefónico o virtual, por medio del cual la Administración pueda elevar las consultas que estime pertinentes.

46. Además, estableció que, para adoptar tales medidas, era posible acudir a herramientas de centralización de información administradas por terceros, sin que ello implicara delegación de responsabilidad y, en todo caso, estas debían entrar en operación en el plazo máximo de treinta (30) días calendario posterior a la publicación de la circular.

47. A su vez, en relación con las entidades públicas, señaló que: (i) es obligatorio que ellos acudan a los mecanismos de verificación en línea, con el propósito de garantizar la validez, idoneidad y suficiencia de los documentos que se entregan como garantía de los contratos estatales; y (ii) dejar constancia en el expediente contractual de tal consulta.

48. A su turno, a través de la Circular Conjunta No. 002 del 23 de diciembre de 2021, las entidades demandadas indicaron que, por medio de comunicación del 27 de octubre anterior, la Agencia Nacional de Infraestructura solicitó ampliar la implementación de los mecanismos y demás instrucciones señaladas en la circular del 20 de agosto de ese mismo año. Por lo anterior, se amplió el contenido de la Circular Conjunta no. 001 en los siguientes términos (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

"*PRIMERA: El inciso tercero de la instrucción primera de la Circular Conjunta 001 del 20 de agosto de 2021, quedará así:*

Las Entidades Públicas deberán acudir a los mecanismos de verificación en línea que se encuentren previstos en el presente artículo, con el propósito de verificar la validez, idoneidad y suficiencia de los documentos que se entregan como soporte de las

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

garantías que amparan los contratos estatales. ***Así mismo, las Entidades Públicas deberán verificar en las herramientas utilizadas para la visualización de tales documentos que las firmas digitales incorporadas en ellos, sean válidas****.*

SEGUNDA: Las entidades aseguradoras vigiladas por la SFC deberán dar cumplimiento a las instrucciones previstas en la Circular Conjunta 001 del 20 de agosto de 2021, ***respecto de las pólizas de seguro de responsabilidad extracontractual que se expiden en el marco de procesos de contratación estatal****. Igualmente, las citadas entidades deberán dar cumplimiento a las referidas instrucciones* ***respecto de las pólizas todo riesgo constituidas en favor de las Entidades Públicas y que tengan por objeto el aseguramiento de las obras civiles asociadas al contrato****.*

TERCERO. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. ***Las entidades aseguradoras deberán implementar y poner en operación los mecanismos de que trata la presente Circular, a más tardar el 1 de abril de 2022. Las instrucciones desarrolladas en la presente circular aplicarán para las pólizas que se expidan con posterioridad a la mencionada fecha. Sin perjuicio de lo anterior y a partir de la expedición de la presente Circular, las entidades aseguradoras destinatarias deberán disponer de un punto de contacto*** *telefónico o virtual, que permita la verificación de la validez, idoneidad y suficiencia de los documentos que se entregan como soporte de las garantías que amparan los contratos estatales*" (se destaca).

49. En criterio de la Sala, la citada circular implicó que, sumado a la verificación de las garantías de los contratos estatales, junto con sus respectivos soportes, a las entidades públicas les corresponde revisar, entre otros asuntos, que las firmas digitales incorporadas en dichos documentos sean válidas, para lo que deben utilizar las mismas herramientas señaladas en la Circular Conjunta No. 001, cuya implementación corresponde, en primera medida, a las entidades financieras que han de expedir esos instrumentos. Además, tales determinaciones tienen efectos tanto frente a las pólizas de seguro de responsabilidad extracontractual, patrimonios autónomos, y/o avales bancarios que se expidan en el marco de la contratación estatal, como aquellas que se otorguen a favor de la administración y recaen sobre obras civiles asociadas al negocio jurídico correspondiente. También se estableció, como plazo máximo para poner en operación los mecanismos correspondientes el 1.° de abril de 2022, sin perjuicio de que el establecimiento de un punto de contacto se implementara inmediatamente, luego de agotarse la publicación respectiva.

50. Como consecuencia, las decisiones objeto de controversia trascienden el ámbito informativo e imponen deberes a cargo de sus destinatarios, lo cual evidencia la fuerza normativa de dichas determinaciones, de ahí que es posible concluir que las circulares controvertidas constituyen instrumentos que pueden controvertirse judicialmente, por ser actos administrativos, en cuanto: (i) contienen manifestaciones de carácter expreso y unilateral de la voluntad de la Administración, encaminadas a implementar mecanismos obligatorios para la verificación de las distintas garantías, sus soportes y firmas de tales documentos por medio de los cuales se amparan los contratos suscritos por el Estado; (ii) generan efectos jurídicos, porque conllevan a que las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera adopten distintas herramientas con el propósito de que los entes públicos cumplan con las referidas labores de revisión, actividad de la que dejarán constancia, como también obligan a las entidades públicas -en general- a acudir a los señalados mecanismos de verificación y (iii) fueron expedidas por autoridades

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

en ejercicio de la función administrativa y, puntualmente, en cumplimiento de las misiones asignadas a la SFC[36] y a la CCE[37] invocadas en las circulares enjuiciadas.

51. En suma, para dar respuesta al primer interrogante planteado al fijar el litigio en el asunto *sub examine,* la Subsección concluye que las Circulares Conjuntas No. 001 y 002 del 20 de agosto y 23 de diciembre de 2021, respectivamente, son actos administrativos de carácter general y, por tanto, pasibles de control judicial ante esta jurisdicción.

52. Aclarado lo anterior, la Sala estudiará la prosperidad de los cargos de nulidad formulados por el demandante.

Determinación del cargo de nulidad relacionado con la supuesta infracción del artículo 244 del Código General del Proceso

53. Como se explicó, la parte actora sostuvo que el artículo 244 del estatuto procesal civil[38] establece la autenticidad de los documentos, lo cual, a su juicio, se extiende a las garantías[39] que, junto con sus correspondientes soportes, se expiden para amparar los contratos estatales y, por ende, los actos demandados desconocieron la mencionada norma al imponer a la Administración el deber de verificar la firma digital de dichos escritos.

54. Este motivo de reproche se inscribe en el cargo de nulidad por violación de las normas en que deberían fundarse los actos acusados, por lo cual, como primera medida, se debe establecer si la disposición imperativa que se invoca es una de aquellas que las decisiones enjuiciadas debieron tener en cuenta para su expedición, o si aquélla es impertinente respecto de la materia objeto de instrucción.

55. Con el propósito de determinar si la norma en cita es aplicable en sede de la gestión contractual del Estado, es pertinente precisar que el artículo 1° *ejusdem* definió el objeto de dicho estatuto procesal, para lo cual señaló que en esa codificación se

---

[36] Conforme al artículo 326 (literal 3-a) del Decreto 663 de 1993, le corresponde "*Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación, así como instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben administrar los riesgos implícitos en sus actividades*".

[37] Según el art. 3 del Decreto 4170 de 2011, tiene por función "*Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo*".

[38] "*Artículo 244. Documento auténtico. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.*
Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso.
También se presumirán auténticos los memoriales presentados para que formen parte del expediente, incluidas las demandas, sus contestaciones, los que impliquen disposición del derecho en litigio y los poderes en caso de sustitución.
Así mismo se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos para ser título ejecutivo.
La parte que aporte al proceso un documento, en original o en copia, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad. Los documentos en forma de mensaje de datos se presumen auténticos.
Lo dispuesto en este artículo se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones*"* (se destaca).

[39] La Sala aclara que, si bien el inciso tercero de la instrucción primera de la Circular Conjunta No. 001 del 20 de agosto de 2021 se refiere a los documentos que se entregan como soporte de las garantías, una lectura armónica de dicho acto permite concluir que la labor de verificación recae sobre la garantía correspondiente, junto con sus demás anexos.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

"***<u>regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios</u>***. *Se aplica, además,* ***<u>a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales</u>***, *en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes*" (se resalta).

56. La Subsección considera que, por regla general, las normas previstas en el Código General del Proceso no resultan aplicables a la materia invocada por el accionante, dado que el legislador restringió su ámbito de aplicación a los asuntos procesales de las jurisdicciones civil, comercial, de familia o agraria, así como a otras jurisdicciones o especialidades, siempre que el punto objeto de análisis no se encuentre regulado por una ley especial. En ese marco, debe comprenderse que, por regla general, las disposiciones de la Ley 1564 de 2012 están concebidas para resolver cuestiones procesales surgidas en sede judicial, sin extenderse, en principio, a actuaciones administrativas o contractuales.

57. En ese sentido, el citado estatuto regula los mecanismos y actuaciones procesales que el legislador estableció para resolver litigios en sede judicial, los cuales corresponden a los conflictos de intereses o disputas jurídicas entre diversas partes, que se llevan ante el aparato jurisdiccional para su resolución, en los que, por un lado, se persigue la decisión favorable de una determinada pretensión y, por otro, existe una contraposición para que no se acceda a ella (salvo aquellos de jurisdicción voluntaria), con el fin de que dicha disputa sea dirimida por funcionarios investidos para administrar justicia en nombre de la República bajo los procedimientos señalados en la ley. Lo anterior difiere de la actividad contractual desarrollada por las entidades públicas, en cuanto en esta no existe pleito alguno, sino que la misma se ejerce con el fin de adelantar la adquisición de bienes y servicios por parte de la administración para satisfacer el interés general y lograr los fines del Estado.

58. La Sala no ignora que el propio ordenamiento jurídico ha previsto hipótesis excepcionales en las que se permite acudir a regulaciones específicas del referido estatuto procesal civil dentro de actuaciones administrativas, cuando así lo disponga expresamente el legislador, como ocurre, por ejemplo, con lo señalado en el inciso final del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011[40].

59. Ahora, el inciso sexto del citado artículo 244 del CGP señala que lo allí dispuesto *"se aplica* ***<u>a todos los procesos</u>*** *y en* ***<u>todas las jurisdicciones</u>***" (se resalta), expresión que debe comprenderse en el marco de controversias judiciales, es decir, aquellas que son resueltas por autoridades que ejercen funciones jurisdiccionales. En ese sentido, dicho canon no tiene incidencia en las actuaciones de naturaleza contractual, salvo los casos en lo que expresamente lo ha previsto el legislador,

[40] A cuyo tenor: *"Artículo 40. Pruebas. Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos. El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo.*
Los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de quien las pidió. Si son varios los interesados, los gastos se distribuirán en cuotas iguales.
<u>Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil</u>" (se destaca).

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

pues su ámbito de operatividad, conforme a las normas citadas, se restringe a los asuntos que deciden los funcionarios judiciales.

60. Por otra parte, la Sala tampoco desconoce que el inciso primero del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 prevé la normativa aplicable en la gestión contractual y, por ende, establece que *"***[e]*n cuanto sean compatibles* *con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la Función administrativa, serán aplicables en las actuaciones contractuales.* ***A falta de éstas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil*** (…)" (se destaca). Pese a esta regulación, dicho canon no implica la aplicación automática del artículo 244 del estatuto procesal civil, toda vez que tal previsión no significa que en todas las actuaciones contractuales rija inmediatamente el referido código, hoy el General del Proceso.

61. Por el contrario, dicha remisión solo tiene cabida: (i) si la disposición correspondiente es compatible con la finalidad y principios de la Ley 80 de 1993; y (ii) si la circunstancia respectiva no está prevista en la normativa de la función administrativa. En esa medida, se advierte que, en la contratación estatal, ni siquiera existe una aplicación inmediata a las normas que rigen los procedimientos y actuaciones administrativas, por lo que resulta aún más restrictiva la remisión a las reglas del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

62. Ligado a lo anterior, se destaca que el citado estatuto de contratación busca la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de las personas que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines, según el inciso primero del artículo 3 *ejusdem*. A su vez, el artículo 26 establece el principio de responsabilidad, el cual, de manera general, implica el deber de diligencia de los servidores públicos que intervienen en la actividad contractual y, por ende, la vigilancia respecto del cumplimiento del negocio jurídico y aseguren la ejecución de este.

63. Conforme a lo expuesto, en los procesos de contratación adelantados por las entidades estatales no existe contienda alguna entre el Estado y los intervinientes, por lo que no se está en presencia de algún litigio o controversia[41] judicial que implique la aplicación del artículo 244 del CGP, el cual, se insiste, está reservado para las controversias que deba resolver el juez en el marco de un proceso. Una interpretación contraria implicaría aceptar que todas las reglas previstas en ese estatuto sobre documentos (dada la indivisibilidad de la norma) rigen inmediatamente la actividad contractual, verbigracia, la posibilidad de que los oferentes tachen de falso o desconozcan los escritos en un estadio específico o exijan su exhibición en una etapa concreta[42], lo que desnaturalizaría la actividad contractual.

---

[41] Puede existir, según la metodología empleada, una situación de competencia entre los oferentes (en procesos plurales), y la eventual discusión de la calificación de las propuestas, circunstancias que no equivalen a la existencia de un litigio judicial. O, lo cual también es diferente, que esa actividad contractual suscite controversias que deban ser definidas por terceros.

[42] De conformidad con los artículos 265 y 269 del Código General del Proceso, a cuyo tenor*: "Artículo 265. Procedencia de la exhibición. La parte que pretenda utilizar documentos o cosas muebles que se hallen en poder de otra parte o de un tercero,* ***deberá solicitar, en la oportunidad para pedir pruebas****, que se ordene su exhibición.*
(…) Artículo 269. Procedencia de la tacha de falsedad. La parte a quien se atribuya un documento, afirmándose que está suscrito o manuscrito por ella, ***podrá tacharlo de falso en la contestación de la demanda****, si se*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

64. Como consecuencia, el artículo invocado por el demandante no es aplicable en materia de contratación para la aprobación de las garantías patrimoniales, de ahí que, contrario a lo expuesto en el libelo, dicha disposición no es una de aquellas en las que las circulares acusadas debieron fundarse para su expedición.

65. Bajo la anterior premisa, no es posible adoptar la presunción legal de autenticidad que consagra el artículo 244 del CGP como parámetro de legalidad respecto de la obligación de revisar las garantías -y sus anexos- que amparan los negocios jurídicos suscritos con la administración, así como tampoco de los soportes y las firmas respectivas, toda vez que, se insiste, ello implicaría distorsionar la gestión contractual e introducir tópicos que atentarían contra la naturaleza de esta.

66. En conclusión, el pluricitado artículo del Código General del Proceso no resulta aplicable a la verificación de los documentos que conforman las garantías que se expiden para amparar los contratos estatales, en especial, lo relacionado con las firmas de dichos escritos, toda vez que, como se explicó, dicha disposición está prevista para procesos de naturaleza judicial y no existe remisión expresa del legislador que habilite su uso en sede contractual frente a ese punto, lo que, asimismo, impide emplear dicho canon como parámetro de legalidad de las circulares enjuiciadas. Así, no es posible aplicar la referida norma en virtud de la remisión prevista en el inciso primero del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, en cuanto ello desconocería la finalidad de la contratación estatal y los principios de esta.

67. Por estos motivos, el segundo problema jurídico propuesto se resuelve de manera negativa, en tanto los incisos tercero y cuarto de la instrucción primera de la Circular Conjunta No. 001 del 20 de agosto de 2021, así como la instrucción primera de la Circular Conjunta No. 002 del 23 de diciembre de ese mismo año, no infringen el artículo 244 del CGP, que consagra la presunción de autenticidad de los documentos en materia judicial. Con ello, se desestima el primer cargo de anulación.

Decisión en lo concerniente a la supuesta violación del artículo 28 de la Ley 527 de 1999

68. El demandante sostuvo que las circulares censuradas desconocieron el artículo 28 de la Ley 527 de 1999[43], según el cual las firmas digitales se presumen auténticas, sin que sea necesario que las entidades públicas verifiquen la respectiva rúbrica.

69. De conformidad con el artículo 1 de la ley en cita, ésta resulta aplicable a todo tipo de información en forma de mensaje de datos, salvo en los siguientes casos: (i) en

---

acompañó a esta, y en los demás casos, en el curso de la audiencia en que se ordene tenerlo como prueba (…)" (se destaca).

[43] "*Artículo 28. Atributos jurídicos de una firma digital. Cuando una firma digital haya sido fijada en un mensaje de datos se presume que el suscriptor de aquella tenía la intención de acreditar ese mensaje de datos y de ser vinculado con el contenido del mismo.*
Parágrafo. El uso de una firma digital tendrá la misma fuerza y efectos que el uso de una firma manuscrita, ***si aquélla incorpora los siguientes atributos****:*
1. Es única a la persona que la usa.
2. ***Es susceptible de ser verificada****.*
3. Está bajo el control exclusivo de la persona que la usa.
4. Está ligada a la información o mensaje, de tal manera que si éstos son cambiados, la firma digital es invalidada.
5. Está conforme a las reglamentaciones adoptadas por el Gobierno Nacional" (se resalta).

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

las obligaciones contraídas por el Estado en virtud de convenios o tratados internacionales; y (ii) en las advertencias escritas que, por disposición legal, deban ir necesariamente impresas en cierto tipo de productos en razón al riesgo que implica su comercialización, uso o consumo. Como consecuencia, la Subsección considera que tal norma es aplicable en la gestión contractual, en cuanto su uso solo está restringido frente a las circunstancias mencionadas expresamente por el legislador, de ahí que hace parte del marco normativo que rige la información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares que las partes del negocio jurídico respectivo aporten o intercambien durante las diferentes etapas del contrato.

70. Al revisar el contenido de las circulares acusadas y compararlo con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 527 de 1999 invocado, se advierte que las exigencias previstas en los actos censurados no contradicen la presunción legal atribuida a la firma digital. La disposición invocada establece que esta se equipara a la manuscrita cuando cumple con determinados requisitos técnicos, entre ellos, la posibilidad de verificación. En ese sentido, la instrucción a las entidades públicas para *"verificar en las herramientas utilizadas para la visualización de tales documentos que las firmas digitales incorporadas en ellos sean válidas*" no implica desconocer la autenticidad de la rúbrica, sino examinar que efectivamente se cumplan las condiciones que permiten que dicho mandato opere.

71. En efecto, el precepto legal no excluye la posibilidad de que las entidades públicas realicen comprobaciones sobre los atributos de las signaturas digitales, ni impide que se adopten procedimientos que faciliten dicha verificación. Tampoco establece una metodología específica para llevarla a cabo, por lo que no puede afirmarse que las circulares hayan vulnerado su contenido por prever un mecanismo técnico que permita corroborar que las firmas utilizadas en los documentos presentados como garantías cumplen con las características exigidas por la ley.

72. En este orden de ideas, no se advierte que las circulares demandadas infrinjan el canon esgrimido por el actor. Las instrucciones impartidas en los referidos documentos no eliminan ni alteran los efectos jurídicos de la firma digital, sino que, se insiste, están orientadas a diseñar una estrategia que facilite constatar que los elementos entregados para amparar los contratos estatales incorporan firmas válidas. Por tal motivo, dado que la supuesta vulneración al artículo 28 de la Ley 527 de 1999 hace parte del segundo interrogante planteado al fijar el objeto del litigio, se ratifica la respuesta negativa de dicha pregunta, pues las disposiciones acusadas no violan la citada norma, de manera que el señalado cargo tampoco está llamado a prosperar.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Sobre la aparente infracción de los numerales 2, 4 y 15 artículo 25 de la Ley 80 de 1993[44]

73. La parte actora sostuvo que, aunque la referida disposición implica adelantar los diversos trámites contractuales con la mayor celeridad, las circulares censuradas generan procedimientos adicionales que el ordenamiento no estableció.

74. A partir del contenido de las circulares y de la norma invocada por el actor, importa señalar que esta Corporación[45] ha explicado que la contratación debe comprenderse como una de las diversas formas a través de las cuales las entidades cumplen sus funciones y materializan los fines del Estado. Para lo anterior, se ha destacado que dicha actividad debe guiarse con sujeción a unos principios que corresponden a mandatos de obligatorio cumplimiento, con el fin de optimizar los recursos, cumplir el fin del negocio jurídico y obtener una selección objetiva de forma ágil y dinámica. Ahora, aunque las circulares controvertidas no se restringen a los negocios jurídicos celebrados bajo el amparo del Estatuto General de Contratación Pública, la Subsección examinará las disposiciones de la Ley 80 de 1993 señaladas por el accionante, a efectos de determinar si, desde esa perspectiva normativa, se advierte infracción alguna, debido a que estas fueron las señaladas como desconocidas.

75. De conformidad con el artículo 23 de la Ley 80 de 1993[46], la actividad contractual del Estado debe guiarse por el principio de economía, invocado por el actor, pero también por los de responsabilidad y transparencia. En relación con este último, previsto en el artículo 24 *ejusdem*, esta Sección ha indicado que, por medio de dicha norma, no solo se materializa la publicidad e igualdad de las diversas diligencias que se ejecuten en el marco de los procesos de selección, sino que también se evita la corrupción y se satisface el interés general[47].

76. Frente al principio de economía, esta Corporación ha determinado que tal postulado implica, entre otros aspectos, que la Administración cumpla con los procedimientos y las etapas estrictamente necesarias para garantizar que la oferta seleccionada sea la más pertinente para la entidad contratante[48]. Aunado a ello, este imperativo lleva a que los trámites que se agotan en los contratos están dirigidos a satisfacer

---

[44] *Artículo 25.- Del Principio de Economía. En virtud de este principio:*
(…) *2. Las normas de los procedimientos contractuales se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos para no decidir o proferir providencias inhibitorias.*
(…) *4. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.*
(…) *15. Las autoridades no exigirán sellos, autenticaciones, documentos originales o autenticados, reconocimientos de firmas, traducciones oficiales, ni cualquier otra clase de formalidades o exigencias rituales, salvo cuando en forma perentoria y expresa lo exijan leyes especiales* (…)".

[45] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 28 de marzo de 2017, C.P.: Édgar González López, exp: .2331.

[46] A cuyo tenor: *"Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales.* ***Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad*** *y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo"* (se destaca).

[47] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 29 de agosto de 2013, C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, exp: 39.005.

[48] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2007, C.P.: Ruth Stella Correa Palacios, exp: 25.206.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

los fines del Estado, inclusive la adecuada, continua y eficiente prestación del servicio, así como proteger los derechos de las personas.

77. De manera concurrente, el principio de responsabilidad demanda que el proceso de selección se produzca en estricta vigilancia del contrato, lo cual incluye velar porque cada fase correspondiente sea acorde con el marco de la legalidad y se adelante bajo las reglas previamente fijadas para ello[49]. En esa medida, el citado principio es exigible de manera transversal a toda la actividad precontractual y contractual del Estado, que se fundamenta en el interés general y requiere garantizar la correcta ejecución del negocio jurídico y proteger los derechos de cada uno de los sujetos involucrados en la relación contractual. Para el caso, cabe recordar que, precisamente, el propio EGCAP establece que la aprobación de las garantías es presupuesto esencial para la ejecución del negocio respectivo, según el inciso segundo del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la ley 1150 de 2007.

78. En ese orden de ideas, las Circulares Conjuntas No. 001 y 002 no infringen el numeral 2° del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, toda vez que no establecen trámites distintos o adicionales para que los oferentes constituyan las garantías en los contratos estatales, sino que, por el contrario, la constitución de dichos amparos se sigue rigiendo por el mismo marco normativo. Así, los actos censurados no implican alguna fase o trámite diferente, sino que propenden por instruir a las entidades públicas en torno a la forma en que se deben verificar los documentos allegados a ese título, con el fin de acreditar la "validez, integridad y completitud" de tales amparos (como pólizas, avales bancarios y patrimonios autónomos[50]), así como los soportes y firmas digitales respectivas y, agotada tal revisión, que se defina si es dable o no la aprobación de tales instrumentos, lo que evidencia la necesidad de que la administración previamente inspeccione los distintos elementos allegados por los proponentes en la debida oportunidad.

79. Ello es concordante con lo exigido por el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, que regula las garantías de seriedad y cumplimiento que deben prestar los proponentes y contratistas, conforme al cual "[l]*as garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto*". Con ese propósito, las entidades deben tener en cuenta lo reglado, de forma específica para cada una de ellas, en el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015[51], en torno a su cobertura, suficiencia y demás previsiones aplicables, circunstancias sobre las cuales la entidad contratante debe pronunciarse al momento de impartir aprobación a las mismas -o denegarlas-.

80. A su vez, tampoco se vulnera el numeral 4 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque la referida revisión debe efectuarse en línea por medio de los distintos mecanismos electrónicos que las entidades accionadas señalaron en las circulares

[49] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 31 de enero de 2011, C.P.: Olga Mélida Valle de De la Hoz, exp: 17.767.
[50] Conforme con lo señalado en el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 y el art. 2.2.1.2.3.1.2 del Decreto 1082 de 2015.
[51] Arts. 2.2.1.2.3.1.1 y ss.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

censuradas o, en su defecto, podrá acudirse a herramientas de información administradas por terceros, por lo que tal diligencia no retrasa la respectiva fase precontractual.

81. Respecto del numeral 15 de la citada ley, las circulares no señalaron algún documento o requisito adicional a cargo de los oferentes, sino que, se reitera, se propendió por diseñar un enfoque que oriente a las entidades públicas sobre la comprobación de los correspondientes escritos. Como las circulares previeron que la confirmación del origen, características y elementos relevantes de las garantías puede realizarse a través de "*documentos electrónicos integrales con valor legal y técnicamente asegurados mediante firmado digital y estampado cronológico, además de poseer mecanismos tecnológicos como pueden ser códigos QR, hash, alfanuméricos o CUFE, entre otros, que permitan la verificación en línea, por Internet o a través de aplicaciones móviles*", ello corresponde a posibilidades otorgadas para lograr la finalidad perseguida, labor que incumbe a las entidades al momento de evaluar la adecuación de dichos instrumentos, y no de exigencias adicionales que deban ser impuestas a los proponentes o adjudicatarios en la respectiva etapa.

82. Así las cosas, no es de recibo el argumento de la parte demandante, porque la aplicación del principio de economía no significa que la administración deba agilizar, sin control alguno, la etapa de verificación de requisitos de las garantías exigibles, pues éstas se encuentran instituidas con la finalidad de cobijar los eventuales riesgos derivados del negocio jurídico.

83. Además, el principio de economía no debe interpretarse de manera aislada, sino que su lectura y aplicación debe ser armónica con los postulados de responsabilidad y transparencia[52], los cuales, como se explicó, conllevan a velar por la correcta ejecución de cada una de las fases del proceso contractual y a evitar, por ejemplo, actos de corrupción que impidan satisfacer los fines esenciales del Estado. La aplicación del primer mandato, entonces, no puede significar el desplazamiento de los demás cánones por los que se rige la actividad contractual, lo que debe atravesar una debida verificación de los soportes allegados en respaldo de las garantías otorgadas para amparar la seriedad de los ofrecimientos y el cumplimiento de las prestaciones pactadas.

84. Bajo esa línea argumentativa, la Sala concluye que las circulares censuradas tienen por propósito la verificación técnica del origen, características y elementos relevantes -incluyendo las firmas digitales, cuando a ello corresponda- de las garantías contractuales que se otorguen, que permita validar que las rúbricas plasmadas en los instrumentos pertinentes y sus soportes guarden *"validez, integridad y completitud"*. Por lo anterior, se reitera, la aplicación del principio de economía no se traduce en que los procedimientos contractuales deban adelantarse

[52] Como lo ha señalado la Corte Constitucional, en clave de la doctrina especializada, los principios "*son normas que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas. Esto significa que pueden ser realizados en diferente grado y que la medida de su realización depende no solo de las posibilidades fácticas sino también jurídicas.* ***Las posibilidades jurídicas de la realización de un principio están determinadas esencialmente, a más de por las reglas, por los principios opuestos. Esto significa que los principios dependen de y requieren ponderación. La ponderación es la forma característica de la aplicación de principios***" (destacado del original), sentencia C-1287 de 2001. En ese mismo sentido, también se pueden consultar los fallos C-818 de 2005, M.P.: Rodrigo Escobar Gil y T-406 de 1992, M.P.: Ciro Angarita Barón.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

sin control alguno, sino que debe comprenderse de manera concurrente con los mandatos de transparencia y responsabilidad. En ese sentido, las medidas adoptadas por medio de las circulares censuradas deben comprenderse como una forma de velar por la correcta ejecución de los contratos estatales y salvaguardar los recursos públicos involucrados, en cuanto la verificación de la idoneidad de las garantías, avales bancarios, contratos de seguro de cumplimiento y los patrimonios autónomos aminora la posibilidad de incurrir en mayores costos ante el eventual incumplimiento de la relación contractual.

85. Como consecuencia, los actos acusados no infringen lo normado por la Ley 80 de 1993, en tanto no desconocen la aplicación del principio de economía en sus facetas relativas a la no imposición de trámites adicionales a los previstos en el ordenamiento jurídico, ni al mandato relativo a la austeridad de tiempo y medios para la ejecución del negocio jurídico, como tampoco a la prohibición de exigir formalidades o exigencias rituales diferentes a las previstas por el legislador.

86. En ese sentido, el tercer problema jurídico debe responderse negativamente, pues las circulares censuradas no vulneraron el principio de economía previsto en los numerales 2, 4 y 15 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en tanto no adicionaron trámites no previstos en el ordenamiento jurídico. Por lo anterior, este cargo tampoco puede salir avante.

***El cargo de nulidad por supuesto desconocimiento del artículo 84 de la Constitución Política*[53]**

87. La parte demandante manifestó que, al expedir las circulares censuradas, las entidades accionadas establecieron parámetros que la ley no había regulado, de ahí que a la administración no le esté permitido exigir requisitos adicionales a los señalados en el ordenamiento.

88. Esta Corporación[54] ha precisado que la citada norma asegura la celeridad, eficiencia y eficacia de la administración, porque prohíbe a las autoridades la exigencia de requisitos o formalidades innecesarias que impidan el ejercicio de derechos. Por su parte, la Corte Constitucional ha indicado que la prohibición de exigir permisos, licencias o parámetros adicionales propende por la protección de la libertad y facilitar el goce de derechos y actividades que ya están regulados por la ley, para evitar la discrecionalidad de las autoridades[55].

89. Como se explicó, no es cierto que las circulares objeto de controversia hubiesen modificado el procedimiento para la constitución de garantías en el marco de los contratos estatales como tampoco impusieron a los proponentes y adjudicatarios la aducción de soportes distintos a los consagrados en la ley. Distinto es que, por medio de tales instrumentos, las entidades demandadas indicaron los mecanismos a través de los cuales la Administración verificará la validez, idoneidad y suficiencia

[53] *"Artículo 84. Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio".*
[54] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto del 29 de abril de 2010, C.P.: Luis Rafael Vergara Quintero, exp: 2009-00136-00(1949-09).
[55] Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2021, M.P.: Paola Andrea Meneses Mosquera, exp: D-13849.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

de las correspondientes coberturas, así como su origen, características y elementos relevantes, soportes y las firmas digitales, antes de su aprobación.

90. Así las cosas, el hecho de que, con anterioridad, el ordenamiento no hubiese dispuesto lo referente a los métodos que se implementarían para verificar las garantías que los interesados deben constituir con ocasión de negocios jurídicos del Estado, no era óbice para que mediante las circulares referidas se abordaran las instrucciones que las entidades públicas deben seguir para examinar la veracidad de los correspondientes documentos. Lo expuesto, en cuanto ello materializa la función en cabeza de la Administración consistente en verificar dichas piezas y determinar si es posible aprobar o no las garantías respectivas, como lo exigen los artículos 7 y 23 de la Ley 1150 de 2007. Dicho de otro modo, lo examinado no constituye una etapa diferente a la ya prevista por el legislador, sino que instituye herramientas que deben ser empleadas para cumplirla, al ordenar a las entidades de carácter financiero que dispongan de las mismas para la correcta verificación por parte de las entidades contratantes.

91. Aunado a ello, tal determinación no obstaculiza el ejercicio de derecho alguno, sino que, por el contrario, consiste en el diseño de un sistema que permite constatar la validez, integridad y completitud de los soportes allegados con las garantías contractuales (garantías bancarias, contratos de seguro de cumplimiento y patrimonios autónomos). En ese sentido, la consagración de las labores de verificación no significa la imposición de requisitos adicionales, sino que corresponden a directrices de carácter operativo que establecen el uso de herramientas electrónicas para que el Estado revise los documentos digitales en el marco de su gestión contractual, por lo que constituyen lineamientos técnicos razonables, compatibles con los principios de eficiencia, responsabilidad y buena administración.

92. En suma, las circulares enjuiciadas no implican que las garantías contractuales se dejen de seguir constituyendo y allegando en los mismos términos establecidos en las normas legales y reglamentarias vigentes. Por el contrario, la finalidad de esas instrucciones es establecer mecanismos que las entidades públicas deben observar para comprobar que tales amparos, sus soportes y firmas provengan de entidades autorizadas, y que cuenten con los atributos pertinentes para ser aprobados, así como la correlativa responsabilidad de los organismos financieros de colaborar en ello.

93. En efecto, lo que se deduce es que las circulares acusadas no fueron más allá de las disposiciones de orden legal que consagran la aprobación de las garantías, conforme con los artículos 7 y 23 de la Ley 1150 de 2007, ni pretendieron reglamentar lo establecido en los numerales 2 y 3 de la primera norma mencionada, potestad exclusiva del Gobierno Nacional, como tampoco modificar el acápite relativo a esa materia del Decreto 1082 de 2015. Como consecuencia, se insiste, las disposiciones acusadas comportan instrucciones dirigidas a la administración, por lo que no se trata de parámetros adicionales para los oferentes que aspiran a suscribir y ejecutar contratos con el Estado.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

94. Ligado a lo expuesto, las circulares no cercenan la autonomía de las entidades públicas al momento de evaluar la idoneidad de las garantías en cuestión, toda vez que son aquéllas las responsables de determinar si se aprueban, o no, en la etapa pertinente para ello, de acuerdo con los parámetros sustantivos establecidos en el EGCAP, puntualmente, con el ya referido Decreto 1082 de 2015.

95. Por estas razones, el cuarto problema propuesto se absuelve de forma desfavorable, en tanto los apartados enjuiciados no vulneran el artículo 84 de la Constitución Política, pues no agregaron aspectos que no estarían regulados en la ley o el reglamento, de manera que el cargo de nulidad así enfilado debe ser desestimado.

***Determinación sobre el cargo de nulidad por aparente violación del artículo 150 de la Constitución Política*[56]**

96. El actor indicó que las demandadas se extralimitaron en el ejercicio de sus funciones, toda vez que lo relacionado con los aspectos que rigen la contratación estatal hace parte de los tópicos que solo puede regular el Congreso de la República, lo cual evidencia que no era posible emitir las circulares controvertidas. Para tal efecto, importa referirse a las competencias asignadas a las entidades accionadas, a fin de establecer si, con las circulares acusadas, se invadió el ámbito de competencia del legislador en esta materia.

97. Como primera medida, de acuerdo con el numeral 24 del artículo 189 de la Constitución Política, al presidente de la República le corresponde *"la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público"*. Resulta pertinente aclarar que la mencionada función es ejercida en la actualidad por medio de la Superintendencia Financiera[57], la cual tiene a su cargo *"supervisar el sistema financiero colombiano con el fin de preservar su estabilidad, seguridad y confianza, así como promover, organizar y desarrollar el mercado de valores colombiano y la protección de los inversionistas, ahorradores y asegurados*", según el artículo 11.2.1.3.1 del Decreto 2555 de 2010.

98. Por su parte, de conformidad con el artículo 2 del Decreto 4170 de 2011, a CCE le compete "[*d]esarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas,* ***instrumentos y herramientas*** *que faciliten las compras y contratación pública del Estado* ***y promuevan las mejores prácticas****, la eficiencia,* ***transparencia*** *y competitividad del mismo,* ***a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades pública***" (se destaca).

99. En ese sentido, las circulares objeto de controversia no desconocen el artículo 150 de la Constitución Política, sino que por el contrario, materializan (i) la función de intervención estatal en el sector financiero y asegurador, y (ii) la labor de difusión de

[56] *"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:* (…) *Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional".*
[57] De conformidad con el artículo 13 de la Ley 489 de 1998.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

herramientas, regulaciones y buenas prácticas en materia de contratación estatal, lo que les permite a las accionadas precisar aspectos operativos y técnicos que no estuvieran detallados en el estatuto de contratación ni en el reglamento, como, por ejemplo, los mecanismos de verificación de las garantías, soportes y firmas digitales para amparar las ofertas y los negocios jurídicos suscritos con el Estado. Como consecuencia, los referidos actos administrativos no modifican, sustituyen o contradicen la norma superior invocada por el accionante, sino que corresponde a la implementación uniforme de métodos para revisar la validez e integridad de las coberturas expedidas por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, sin que ello signifique la regulación de materias reservadas al Congreso o la alteración de aspectos definidos en el EGCAP (compuesto, entre otras, por la Ley 80 de 1993 y la 1150 de 2007, junto con sus decretos reglamentarios).

100. Bajo ese contexto, la Subsección advierte que las circulares censuradas fueron expedidas en el marco material y funcional de las entidades accionadas. Lo expuesto, en cuanto a la Superintendencia Financiera le compete adoptar las medidas que considere pertinentes para salvaguardar la estabilidad, seguridad y confianza del público, entre otras actividades, las relacionadas con el sector asegurador, al igual que "*Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación*"[58]; mientras que a CCE le corresponde diseñar buenas prácticas por medio de instrumentos y herramientas que promuevan el correcto desempeño de los contratos suscritos por las entidades públicas[59].

101. En consecuencia, no se advierte que las demandadas hubiesen infringido el artículo 150 de la Constitución Política, en cuanto, como se explicó, las circulares fueron expedidas por la Superintendencia Financiera y CCE en ejercicio de las competencias asignadas por el ordenamiento, y no invadieron con ese ejercicio la potestad asignada al legislador de expedir el estatuto general de contratación de la administración pública. Así las cosas, el quinto interrogante se responde de forma negativa, dado que las circulares no violan el citado artículo superior, al no regular materias que estarían sometidas a reserva de ley, de forma que último motivo de reproche debe ser desestimado.

Conclusiones

102. Con base en el análisis integral de los cargos formulados en la demanda y los apartados censurados de las circulares controvertidas, se advierte que ninguno de los reproches formulados por el actor tiene vocación de prosperidad, como se recapitula a continuación:

103. Las Circulares Conjuntas No. 001 y 002 del 20 de agosto y 23 de diciembre de 2021, respectivamente, corresponden a actos administrativos de carácter general pasibles de control judicial conforme al artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Según lo expuesto, se trata de decisiones que generaron distintas obligaciones a cargo de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, así como de las

[58] Artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
[59] Artículo 3.2 del Decreto 4170 de 2011.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

entidades públicas en lo relativo con la verificación de las garantías exigidas en el marco de su actividad contractual, al igual que sus soportes y firmas digitales correspondientes.

104. Las mencionadas circulares no desconocen el artículo 244 del Código General del Proceso, toda vez que esa norma, en principio, solo es aplicable frente a actuaciones de estirpe jurisdiccional y, en todo caso, su aplicación automática desconocería los principios establecidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en especial, el referente a la responsabilidad de las entidades contratantes.

105. Tampoco se vulnera el artículo 28 de la Ley 527 de 1999, en cuanto, si bien la referida ley es aplicable en la gestión contractual, -concretamente en lo referente con la información contenida en mensajes de datos-, las circulares censuradas no desconocen los efectos jurídicos de la firma digital, sino que, por el contrario, exigen la verificación de la respectiva rúbrica con el propósito de establecer su validez e integridad.

106. En relación con los numerales 2, 4 y 15 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, invocados como respaldo del cargo por violación del principio de economía, las decisiones objeto de controversia: (i) no establecieron trámites distintos o adicionales para la constitución y aprobación de las garantías, por lo que los oferentes seguirán aportando los respectivos amparos y soportes bajo las reglas previstas en el ordenamiento; (ii) ello es distinto a que se implemente una metodología para revisar la validez de los documentos electrónicos y las firmas digitales; (iii) conforme a lo previsto en las circulares, la verificación correspondiente se adelanta en línea, sin que ello signifique retraso alguno en la fase precontractual, o la imposición de trámites distintos o adicionales a los ya previstos; y (iv) buscan orientar a las entidades públicas sobre las formas como podrán revisar los respaldos documentales de las señaladas garantías.

107. En lo referente con el artículo 84 de la Constitución Política, se indicó que la falta de instrucciones sobre la verificación de tales elementos con anterioridad no era óbice para que, por medio de las determinaciones demandadas, se adoptaran las medidas que las entidades financieras deben adoptar para permitir a las entidades públicas verificar el origen, características y elementos relevantes de los instrumentos que se aporten como garantías contractuales, con el fin de determinar un sistema de validación de los documentos electrónicos y concluir si es posible o no aprobarlos. A su vez, tales decisiones no violan el artículo 150 *ejusdem*, toda vez que fueron expedidas por las entidades accionadas en el marco de sus competencias y funciones, sin que hubiesen desconocido normas de rango superior, o hubiesen invadido el ámbito del legislador relacionado con la expedición del estatuto de contratación de la administración pública.

108. Así las cosas, las circulares censuradas no infringen alguna de las normas constitucionales o legales invocadas por la parte demandante y, por ende, se negarán las pretensiones de la demanda, inclusive la relacionada con el cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Sobre las costas

109. De conformidad con el artículo 188 *ejusdem*, en el presente caso se ventila un interés público, consistente en el control abstracto y objetivo de la legalidad de las disposiciones cuestionadas. Como consecuencia, la Sala se abstendrá de condenar en costas.

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

R E S U E L V E

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda de la referencia, conforme a las consideraciones de la presente providencia.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas.

TERCERO: ARCHIVAR el proceso de la referencia, una vez ejecutoriada la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Con salvamento de voto

Nota: *esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.*

VF

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com