**NULIDAD SIMPLE - Acto administrativo - Control jurisdiccional**

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo es competente, en única instancia, para conocer de las acciones de simple nulidad que interpongan los ciudadanos contra actos administrativos proferidos por autoridades del orden nacional en materia contractual, de conformidad con lo establecido en el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 1° del Acuerdo 55 de 2003 del Consejo de Estado. (…) Los actos administrativos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50 del CCA, son aquellos que “*decidan directa o indirectamente el fondo del asunto*” y los actos de trámite que ponen fin a una actuación cuando hacen imposible continuarla.

**ACTO ADMINISTRATIVO - Naturaleza - Definitivo**

Un acto administrativo definitivo, es aquel que contiene la declaración de voluntad, dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos, en otras palabras, que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas. Por su parte, los actos preparatorios o de trámite son los que tienen como objeto impulsar un procedimiento administrativo sin que esto implique la determinación de una situación jurídica concreta. Estos, no son susceptibles de control jurisdiccional, salvo que con dichos actos se ponga fin al procedimiento administrativo, se impida continuar con el mismo o sean causa directa y eficiente de un perjuicio. La Sala desestimará el estudio de legalidad en relación con las actuaciones siguientes, que se demandaron en ejercicio de la presente acción, toda vez que no son susceptibles de ser enjuiciadas, comoquiera que no definen, ni directa ni indirectamente, el fondo del asunto, ni ponen fin al procedimiento administrativo impidiendo continuar con el mismo. (…) Las actuaciones relacionadas cuyas disposiciones se demandan, no son actos administrativos definitivos. (…) Se trata de manifestaciones unilaterales de la voluntad de la Superintendencia de Sociedades, (…) pero que no definieron el fondo del asunto, ni pusieron fin al procedimiento administrativo. Por tanto, no eran susceptibles de ser demandados confirme a las precisiones de los artículos 50 y 84 del CCA.

**PLIEGO DE CONDICIONES - Licitación pública - Apertura -** **Reiteración jurisprudencial**

En lo que respecta al pliego de condiciones, vale la pena señalar que, tal y como lo ha sostenido la Sección en otras ocasiones, se trata de un verdadero acto administrativo, toda vez que es una manifestación unilateral de una administración pública, que genera efectos frente a terceros, en el proceso contractual que regula, de manera independiente a la anuencia de estos (…) que el acto de apertura de una licitación, que en principio podía considerarse de mero trámite, reúne las características de un acto administrativo general y definitivo, susceptible ser impugnado en su contenido a través de la acción de simple nulidad, por sus implicaciones en cuanto a la vigencia, eficacia y protección de los principios constitucionales y legales que gobiernan la contratación estatal

**SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES - Normatividad - Función - Normas contables**

La Sala estima oportuno precisar, en primer lugar, que, conforme al artículo 86 de la Ley 222 de 1995, la Superintendencia de Sociedades tiene las funciones de “[u]nificar las reglas de contabilidad a que deben sujetarse las sociedades comerciales sometidas a su inspección, vigilancia y control” y de “[d]ar apoyo en los asuntos de su competencia al sector empresarial y a los demás organismos del Estado”. De igual forma, el numeral 14 del artículo 2° del Decreto 1080 de 1996, vigente al momento de los hechos, establecía que una de las funciones de la Superintendencia de Sociedades consistía en unificar las reglas de contabilidad a las que deben sujetarse las sociedades comerciales sometidas a su inspección, vigilancia y control. (…) La Superintendencia de Sociedades sí tenía competencia para adelantar el proceso de contratación de la consultoría que tenía por objeto “[r]ealizar un diagnóstico que identifique los estándares internacionales en materia contable e información financiera más adecuados para el sector real de la economía, en el marco del proceso de convergencia previsto en la Ley 1314 de 2009, y que determine la potencial incidencia de las mismas en la estructura financiera de los diferentes entes económicos”. Por ende, la entidad demandada estaba facultada para proferir el acto de apertura y los pliegos de condiciones del referido proceso de contratación, los cuales también estuvieron debidamente motivados, como se dejó expuesto en párrafos anteriores. (…) la facultad reguladora de normas contables está en cabeza del Presidente de la República y del Contador General de la Nación, sin que quepa concluir que las disposiciones en esta materia le confieran tal facultad a la Superintendencia de Sociedades. La atribución asignada a la Superintendencia se circunscribe así a la unificación de normas contables, no a la regulación, y entendida su competencia en ese estricto marco, no puede inferirse que con su ejercicio se desborde norma constitucional alguna, en la medida en que se ocupa de exaltar el principio de colaboración armónica entre los diversos órganos del Estado. (…) la Superintendencia de Sociedades no solo tenía asignada la función de unificar las normas de contabilidad, sino que además, estaba facultada para formular las recomendaciones y observaciones que, fruto del análisis del impacto de los proyectos, estimara necesarias respecto del proceso de convergencia de las normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información, con estándares internacionales de aceptación mundial, con las mejores prácticas y con la rápida evolución de los negocios, definido en la Ley 1314 de 2009.

**CONTRATACIÓN ESTATAL - Principios - Selección objetiva - Libre concurrencia**

La selección del contratista no está supeditada a la libre discrecionalidad o arbitrio de la Administración pública, sino que, por el contrario, debe sujetarse rigurosamente a ciertos requisitos y procedimientos establecidos en la ley, mediante los cuales se busca garantizar que el contrato sea celebrado con la persona idónea y mejor capacitada para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, en un marco inspirado por los principios de publicidad, transparencia, moralidad, selección objetiva, libre concurrencia e igualdad, entre otros. (…) [C]onforme al principio de selección objetiva, en los pliegos de condiciones deben establecerse unas reglas en las que se fundamente la selección del contratista y la futura contratación. Tales documentos deben contener reglas claras, objetivas e imparciales para que los interesados participen en igualdad de condiciones, así como contener unos criterios de selección y la ponderación precisos, detallados y completos, con sujeción a lo cual debe realizarse la evaluación comparativa de las ofertas. (…) el principio de libre concurrencia tiene un carácter “relativo, no absoluto o irrestricto, porque el interés público impone limitaciones de concurrencia relativas, entre otras, a la naturaleza del contrato y a la capacidad e idoneidad del oferente”. No obstante, la Administración no estaría autorizada para restringir la participación de los interesados en función de su mera discrecionalidad, ya que la libre competencia hace alusión a la posibilidad real de interacción de los distintos interesados en contratar con la administración, bajo igualdad de condiciones y con ausencia de barreras de entrada u otras prácticas restrictivas de la competencia.

**OFERTA - Calificación - Procedimiento contractual - Contrato de consultoría - Requisitos habilitantes**

La Sala encuentra que en la precalificación prevista para la consultoría, la Superintendencia salvaguardó la igualdad, porque las exigencias fueron las mismas para todos los interesados. (…) Los requisitos habilitantes exigidos se orientaron a garantizar la aptitud de los oferentes mediante la acreditación de factores relativos a la capacidad jurídica, capacidad financiera, experiencia y capacidad técnica necesarias, atendiendo las particularidades del objeto contractual de la consultoría. (…) A juicio de esta Subsección, las anteriores pautas de calificación de las propuestas del procedimiento contractual N°. 125 de 2010 no contravienen la Ley invocada, ya que la calificación de las propuestas en dicho procedimiento tiene un puntaje total de 1000 puntos. Por lo tanto, el incentivo ofrecido a la industria nacional cumplió con los lineamientos de la disposición legal, teniendo en cuenta que el porcentaje se ajustó a los mínimos que dispuso el artículo 2° de la Ley 816 de 2003, para cada caso.



Radicado 110010326000201000077 00 (39.961)

Demandante: Luz Marina Cantor

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN C**

**Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil diecinueve (2019)**

**Consejero Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Radicación N°.: 110010326000201000077 00 (39961)**

**Actor: Luz Marina Cantor**

**Demandado: Superintendencia de Sociedades**

**Referencia: Acción de simple nulidad**

Decide la Subsección la demanda presentada por la señora Luz Marina Cantor, en ejercicio de la acción de simple nulidad contenida en el artículo 84 del C.C.A, contra los actos precontractuales expedidos con ocasión del proceso de contratación número 125 de 2010, adelantado por la Superintendencia de Sociedades.

1. **SÍNTESIS**

En una convocatoria pública de concurso de méritos, iniciada por la Superintendencia de Sociedades con el objeto de contratar un estudio en el que se identificaran los principales sistemas contables y de información financiera implementados a nivel internacional, así como el más viable conforme al ordenamiento colombiano, fueron proferidos actos cuya validez se ataca por considerar que: (i) la entidad no tenía competencia sobre la materia; (ii) se menoscaban los principios de libre concurrencia y pluralidad de ofertas, por exigir que las empresas interesadas hubieran suscrito contratos relacionados con la conversión de principios de contabilidad NIIF y USGAAP; (iii) no se habían aplicado de los criterios de apoyo a la industria nacional, establecidos en la Ley 816 de 2003; y (iv) se producía violación a la ley, por contratar la adopción o aplicación de estándares internacionales y no su convergencia.

1. **ANTECEDENTES**

**2.1. La demanda**

El 12 de noviembre de 2010, **Luz Marina Cantor** presentó demanda, en ejercicio de la acción de nulidad simple[[1]](#footnote-1), y el 7 de diciembre de 2010 presentó **adición a la demanda**[[2]](#footnote-2). **Pretende que se declare la nulidad de los siguientes *actos***:

2.1.1.- El aviso de convocatoria pública del concurso de méritos con precalificación No. 125 de 2010, proferido por la Superintendencia de Sociedades y publicado el 13 de octubre de 2010 en el sitio web con el dominio *contratos.gov.co*, que tenía por objeto:

“*Realizar un diagnóstico que identifique los estándares internacionales en materia contable e información financiera más adecuados para el sector real de la economía, en el marco del proceso de convergencia previsto en la Ley 1314 de 2009, y que determine la potencial incidencia de las mismas en la estructura financiera de los diferentes entes económicos”.*

2.1.2.- El proyecto de pliego de condiciones del concurso de méritos con precalificación No. 125 de 2010 proferido por la Superintendencia de Sociedades, publicado el 13 de octubre de 2010 en la página web con el dominio *contratos.gov.co*.

2.1.3.- El anexo técnico del proyecto de pliego de condiciones del concurso de méritos con precalificación No. 125 de 2010 proferido por la Superintendencia de Sociedades y publicado, el 13 de octubre de 2010, en el portal de internet con el dominio *contratos.gov.co*.

2.1.4.- El estudio de conveniencia del proyecto de pliego de condiciones del concurso de méritos con precalificación No. 125 de 2010, proferido por la Superintendencia de Sociedades y publicado, el 13 de octubre de 2010, en la página de internet con el dominio *contratos.gov.co*.

2.1.5.- La resolución de apertura del concurso de méritos con precalificación N°. 125 de 2010, proferido por la Superintendencia de Sociedades, publicados en el SECOP el 17 de noviembre de 2010, según se evidencia en el detalle del proceso publicado en el sitio web con el dominio [*contratos.gov.co*](http://www.contratos.gov.co).

2.1.6.- El pliego de condiciones del concurso de méritos con precalificación No. 125 de 2010, proferido por la Superintendencia de Sociedades y publicado en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), el 17 de noviembre de 2010, según se evidencia en el detalle del proceso publicado en la página de internet con el domino *contratos.gov.co* y el pliego definitivo, luego de las respectivas modificaciones que realizó la entidad.

2.2.7.- El anexo técnico del proyecto de pliego de condiciones del concurso de méritos con precalificación No. 125 de 2010, proferido por la Superintendencia de Sociedades y publicado en el SECOP, el 17 de noviembre de 2010, según el detalle del proceso publicado en sitio web con el *dominio* [*contratos.gov.co*](http://www.contratos.gov.co).

2.1.8- Los demás actos administrativos que se hubieran proferido desde el 13 de octubre de 2010, y todos los que se profieran en lo sucesivo por la Superintendencia de Sociedades dentro del concurso de méritos con precalificación No. 125 de 2010.

2.1.9.- La demandante afirma que, con los anteriores *actos*, fueron **violadas las siguientes normas**: **(i)** los artículos 4, 13, 29, 209 y 211 Constitución Política; los artículos 84 y 152 del Código Contencioso Administrativo (CCA); **(ii)** los artículos 24, numerales 5°, 7° y 8º, 29 y 30, numeral 2° de la Ley 80 de 1993; **(iii)** el artículo 2°, numeral 3° y el artículo 5°, numerales 1º, 2º y 4º de la Ley 1150 de 2007; **(iv)** los artículos 1°, 2°, 6°, 7°, 8º y 10° de la Ley 1314 de 2009; **(v)** los artículos 1° y 2° de la Ley 816 de 2003; (vi) el artículo 12 del Decreto 2474 de 2008; los artículos 1° y 2° del Decreto 2649 de 1993; (vii) el artículo 2° del Decreto 2650 de 1993.

**2.2. Trámite procesal relevante:**

2.2.1.- La Corporación **admitió** la demanda el 23 de noviembre de 2011[[3]](#footnote-3), y la Superintendencia de Sociedades, el 14 de febrero de 2012, presentó escrito de **contestación** con el que se opuso a la prosperidad de las pretensiones de declaratoria de ilegalidad de las disposiciones demandadas.

2.2.2.- Luego de decretadas las pruebas, se dio traslado para alegar de conclusión. Dentro del término, el Ministerio Público presentó concepto[[4]](#footnote-4) en el que, en síntesis, adujo que las pretensiones de la demanda debían ser desestimadas porque la Superintendencia de Sociedades sí tenía competencia para expedir los actos precontractuales que se acusan de ilegales, los que además no violan ni resultan contrarios a las disposiciones legales y reglamentarias invocadas por la actora. Las partes descorrieron el traslado reiterando los argumentos expuestos en la demanda y en el escrito de contestación, respectivamente.

1. **CONSIDERACIONES**

La Sala, teniendo en cuenta las particularidades del caso, procederá a abordar los siguientes temas: (i) competencia para conocer de este proceso; (ii) naturaleza de los actos que se demandan, lo que constituye un aspecto fundamental para la procedencia de la cualquier acción de nulidad; y finalmente, en caso de que de lo anterior derive en la procedencia de la acción impetrada (iii) analizará los cargos presentados por la actora

**3.1.- La competencia de la Sala para conocer del presente proceso**

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo es competente, en única instancia, para conocer de las acciones de simple nulidad que interpongan los ciudadanos contra actos administrativos proferidos por autoridades del orden nacional en materia contractual, de conformidad con lo establecido en el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 1° del Acuerdo 55 de 2003[[5]](#footnote-5) del Consejo de Estado.

En el caso objeto de análisis no existe duda de que se trata de actos proferidos por una autoridad del orden nacional en la materia que es de competencia de esta Sección, toda vez que se pretende la nulidad de actuaciones de la Superintendencia de Sociedades proferidas con ocasión un procedimiento contractual adelantado por ésta. Al no encontrarse dentro de los supuestos en los que, conforme al artículo 14-B del Acuerdo 140 de 2010, las Subsecciones están llamadas a sesionar conjuntamente, este asunto será resuelto por esta subsección.

**3.2.- La naturaleza de las actuaciones cuyas disposiciones se demandan: Los actos de la administración, los actos de trámite o preparatorios y la improcedencia de la acción de nulidad para conocer el cuestionamiento de legalidad de estos, y los actos susceptibles de enjuiciamiento.**

3.2.1.- Para la Sala, los actos administrativos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50[[6]](#footnote-6) del CCA[[7]](#footnote-7), son aquellos que “*decidan directa o indirectamente el fondo del asunto*” y los actos de trámite que ponen fin a una actuación cuando hacen imposible continuarla. Así, un acto administrativo definitivo, es aquel que contiene la declaración de voluntad, dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos, en otras palabras, que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas. Por su parte, los actos preparatorios o de trámite son los que tienen como objeto impulsar un procedimiento administrativo sin que esto implique la determinación de una situación jurídica concreta. Estos, no son susceptibles de control jurisdiccional, salvo que con dichos actos se ponga fin al procedimiento administrativo, se impida continuar con el mismo o sean causa directa y eficiente de un perjuicio.

Como lo ha indicado esta Corporación:

Desde una perspectiva material, puede decirse también que, la principal consecuencia de los actos administrativos de trámite, es la transmisión de sus efectos a otros actos administrativos (estos sí definitivos); su inserción en el procedimiento administrativo detenta una connotación mediática, aunque en sí mismos, generen efectos frente a los destinatarios de los mismos[[8]](#footnote-8).

En esos términos, la Sala desestimará el estudio de legalidad en relación con las actuaciones siguientes, que se demandaron en ejercicio de la presente acción, toda vez que no son susceptibles de ser enjuiciadas, comoquiera que no definen, ni directa ni indirectamente, el fondo del asunto, ni ponen fin al procedimiento administrativo impidiendo continuar con el mismo. Estos son:

* El aviso de convocatoria pública del concurso de méritos con precalificación No. 125 de 2010, proferido por la Superintendencia de Sociedades y publicado en la página www.contratos.gov.co el 13 de octubre de 2010.
* El proyecto de pliego de condiciones del concurso de méritos con precalificación No. 125 de 2010 del 13 de octubre de 2010.
* El anexo técnico del proyecto de pliego de condiciones del concurso de méritos con precalificación No. 125 de 2010 del 13 de octubre de 2010.
* El estudio de conveniencia del proyecto de pliego de condiciones del concurso de méritos con precalificación No. 125 de 2010 del 13 de octubre de 2010.
* El anexo técnico del proyecto de pliego de condiciones del concurso de méritos con precalificación No. 125 de 2010 del 17 de noviembre de 2010.

Las actuaciones relacionadas cuyas disposiciones se demandan, no son actos administrativos definitivos. Conforme a lo afirmado la jurisprudencia contencioso-administrativa[[9]](#footnote-9), se trata de manifestaciones unilaterales de la voluntad de la Superintendencia de Sociedades, con las que esta definió las características y elementos del procedimiento de contratación y del contrato mismo, impulsando así dicho proceso, pero que no definieron el fondo del asunto, ni pusieron fin al procedimiento administrativo. Por tanto, no eran susceptibles de ser demandados conforme a las precisiones de los artículos 50 y 84 del CCA.

Los referidos actos, aunque no eran demandables, condicionaron los dos actos administrativos proferidos seguidamente, esto es: el pliego de condiciones y el acto de apertura. Puede decirse entonces que son actos precontractuales que tienen una incidencia directa en otros actos administrativos, también de naturaleza precontractual.

En lo que respecta al pliego de condiciones, vale la pena señalar que, tal y como lo ha sostenido la Sección en otras ocasiones[[10]](#footnote-10), se trata de un verdadero acto administrativo, toda vez que es una manifestación unilateral de una administración pública, que genera efectos frente a terceros, en el proceso contractual que regula, de manera independiente a la anuencia de estos.

La Corporación ha reconocido, por otra parte, que el acto de apertura de una licitación, que en principio podía considerarse de mero trámite, reúne las características de un acto administrativo general y definitivo, susceptible ser impugnado en su contenido a través de la acción de simple nulidad, por sus implicaciones en cuanto a la vigencia, eficacia y protección de los principios constitucionales y legales que gobiernan la contratación estatal[[11]](#footnote-11).

Por consiguiente, esta Colegiatura encuentra que, cuando la actora ataca la legalidad del proyecto del pliego de condiciones del concurso de méritos con precalificación No. 125 de 2010, así como los anexos técnicos del proyecto de pliego y el estudio de conveniencia del proyecto, está cuestionando, de forma mediata, el pliego de condiciones y el acto de apertura del concurso[[12]](#footnote-12), en los que los anteriores inciden directamente.

Así las cosas, si bien los actos que no son demandables no serán objeto de un juicio de legalidad en el *sub judice*, sí se tendrán en cuenta para analizar los cuestionamientos formulados, a fin de establecer la legalidad del acto de apertura y el pliego de condiciones, impugnados en la adición al escrito de demanda. .

En el marco de la anterior consideración, la Sala entrará a despachar cada uno de los cargos formulados en la demanda y su adicción.

**3.3. Análisis de los cargos y su réplica**

**3.3.1.- Sobre la violación a la ley por falta de competencia de la Superintendencia de Sociedades:**

3.3.1.1.- La **actora** fundamentó el primer cargo de la solicitud de nulidad de los actos precontractuales en la protesta por la que estimó como falta de competencia de la Superintendencia para adelantar procesos de contratación que tengan como objeto la convergencia de normas y principios contables, en el marco de lo dispuesto por la Ley 1314 de 2009. Afirmó, que dicha norma establece claramente el procedimiento para la expedición de las normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de información, designando los organismos encargados para tal fin, dentro de los que no mencionó a la Superintendencia de Sociedades. Por tal razón, aseveró que, al iniciar los trámites para adelantar el proceso de contratación N°. 125 de 2010, la Superintendencia invadió competencias atribuidas a otras entidades.

3.3.1.2.- En lo que respecta este cargo, **la entidad demandada** indicó que, si bien otras entidades estatales están facultadas para *“expedir normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información, que conformen un sistema único y homogéneo de alta calidad, comprensible y de forzosa observancia*”, también es cierto que esa acción debe dirigirse a la convergencia de tales normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información, y ajustarse a los estándares internacionales de aceptación mundial, así como a las mejores prácticas y la rápida evolución de los negocios; propósitos que están regulados y sujetos a los términos de la misma ley, entre los que se destacan los artículos 6°, 7° y 8º de la Ley 1314 de 2009.

3.3.1.3.- La **Sala** estima oportuno precisar, en primer lugar, que, conforme al artículo 86 de la Ley 222 de 1995[[13]](#footnote-13), la Superintendencia de Sociedades tiene las funciones de “[u]*nificar las reglas de contabilidad a que deben sujetarse las sociedades comerciales sometidas a su inspección, vigilancia y control*”[[14]](#footnote-14) y de “[d]*ar apoyo en los asuntos de su competencia al sector empresarial y a los demás organismos del Estado”*. De igual forma, el numeral 14 del artículo 2° del Decreto 1080 de 1996[[15]](#footnote-15), vigente al momento de los hechos, establecía que una de las funciones de la Superintendencia de Sociedades consistía en unificar las reglas de contabilidad a las que deben sujetarse las sociedades comerciales sometidas a su inspección, vigilancia y control.

En relación con el tema, la Corte Constitucional, al analizar la exequibilidad de las normas contenidas en el Decreto 663 de 1993 y de las Leyes 32 de 1979, 142 y 174 de 1994, 222 de 1995, 454 de 1998 y 510 de 1999, que asignaron a las Superintendencias y a los órganos de control la función de determinar, fijar y unificar las normas generales en materia contable a las que deben sujetarse las entidades vigiladas, confrontándolas con el artículo 354 de la Constitución Política, que otorga al Contador General de la Nación la función de “*determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley*”, dijo lo siguiente:

En estas circunstancias, al ejercer la atribución dada por el Legislador para expedir reglas generales en materia contable, las superintendencias y órganos de control deberán considerar el mandato contenido en el artículo 354 de la Constitución y las disposiciones que desarrollen este precepto Superior. Así entonces, estos organismos especializados estarán vinculados de una doble manera frente a las normas superiores de carácter contable. De una parte, en lo referente a su propia organización y funcionamiento, acatarán las normas que en esta materia fije la Constitución, la ley y el Contador General de la Nación. Ello obedece a su naturaleza jurídica como entidades de carácter público. De otra parte, la expedición de normas generales en materia contable frente a las entidades vigiladas, estará condicionada por el ámbito de regulación que corresponda al Contador General de la Nación[[16]](#footnote-16), de acuerdo con la autorización legislativa dada a este funcionario[[17]](#footnote-17). Esta condición se fundamenta en la relación funcional que en materia contable consagra la Constitución Política, en particular por lo dispuesto en su artículo 354[[18]](#footnote-18). (Subrayado propio)

En este orden de ideas, la facultad reguladora de normas contables está en cabeza del Presidente de la República y del Contador General de la Nación, sin que quepa concluir que las disposiciones en esta materia le confieran tal facultad a la Superintendencia de Sociedades. La atribución asignada a la Superintendencia se circunscribe así a la unificación de normas contables, no a la regulación, y entendida su competencia en ese estricto marco, no puede inferirse que con su ejercicio se desborde norma constitucional alguna, en la medida en que se ocupa de exaltar el principio de colaboración armónica entre los diversos órganos del Estado[[19]](#footnote-19).

3.3.1.4.- Por su parte, el artículo 7 de la Ley 1314 de 2009, “[p]*or la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento*”, que la demandante aduce como violada, estableció que:

“*Para la expedición de normas de contabilidad y de información financiera y de aseguramiento de información, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo, observarán los siguientes criterios:* (…) *1. Considerarán las recomendaciones y observaciones que, como consecuencia del análisis del impacto de los proyectos, sean formuladas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por los organismos responsables del diseño y manejo de la política económica y por las entidades estatales que ejercen funciones de inspección, vigilancia o control*”.

A lo anterior, el artículo 8º de la Ley 1314 de 2009 agregó que:

“*En la elaboración de los proyectos de normas que someterá a consideración de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo, el Consejo Técnico de la Contaduría Pública aplicará los siguientes criterios y procedimientos:* (…) *7. Considerará las recomendaciones que, fruto del análisis del impacto de los proyectos sean formuladas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por los organismos responsables del diseño y manejo de la política económica, por las entidades estatales que ejercen funciones de inspección, vigilancia o control y por quienes participen en los procesos de discusión pública*”.

De conformidad con lo previamente expuesto, esta Subsección concluye que, el Presidente la República –por intermedio de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Comercio, Industria y Turismo– está legalmente facultado para expedir las normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de información, no obstante, para la expedición de la normativa, la Ley 1314 de 2009 facultó a las entidades de inspección, vigilancia y control para realizar las recomendaciones que a título de análisis de impacto estimara necesarias en relación con los proyectos realizados por el Consejo Técnico de la Contaduría Pública. Este fundamento fue aducido por la entidad demandada en los considerandos de la Resolución que con la que ordenó “*la apertura del Concurso de Méritos No. 125* [sic] *bajo el sistema de precalificación mediante conformación de lista corta No. 125 de 2010* [sic]”[[20]](#footnote-20).

3.3.1.5.- Por consiguiente, la Superintendencia de Sociedades no solo tenía asignada la función de unificar las normas de contabilidad, sino que además, estaba facultada para formular las recomendaciones y observaciones que, fruto del análisis del impacto de los proyectos, estimara necesarias respecto del proceso de convergencia de las normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información, con estándares internacionales de aceptación mundial, con las mejores prácticas y con la rápida evolución de los negocios, definido en la Ley 1314 de 2009.

Para lo anterior, resultaba pertinente la identificación de los estándares internacionales en materia contable e información financiera más adecuados para el sector real de la economía, que determine la potencial incidencia de las mismas en la estructura financiera de los diferentes entes económicos, lo que dio lugar al proceso contractual del que forman parte las resoluciones demandadas. Para ello, se proyectó, en la fase II del contrato, la identificación, evaluación y análisis de los estándares internacionales en materia contable y de información financiera, a partir de lo cual se proponía el modelo más conveniente para Colombia, cuyos beneficios, dificultades y efectos serían evaluados. Tras ello, en la fase III, la conveniencia del anterior modelo era contrastada a través de un trabajo de campo, efectuado sobre una muestra representativa de las empresas, que incluyera los diversos sectores integrados en la base de datos de la Superintendencia. Y luego, en la Fase IV, se desarrollaría una herramienta de medición de impacto, que simulara el impacto de la aplicación del modelo seleccionado en la fase II. A partir de lo anterior, el contratista presentaría un informe en el que se analizarían los resultados de lo anterior y se formularían las recomendaciones a que hubiera lugar. De esta forma, se la Superintendencia podría definir, con un fundamento riguroso, las observaciones que se iban a presentar ante el Consejo Técnico de la Contaduría Pública y los ministerios facultados para proferir la normativa sobre la materia.

3.3.1.6.- Nótese además, que contrario a lo manifestado por la accionante, sí se dejó plasmado en el estudio de conveniencia[[21]](#footnote-21), efectuado por la entidad antes de adelantar el proceso precontractual, que la necesidad de realizar los trámites para la contratación de la consultoría se basaba en someter a consideración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al Consejo Técnico de la Contaduría Pública, que arrojara el análisis de impacto.

La consultoría objeto del proceso contractual del que formaban parte las resoluciones demandadas tenía, pues, la finalidad de presentar las recomendación y observaciones pertinente a los entes encargados de dictar la normativa que sería aplicada por, y para las entidades vigiladas por ésta, más no la de realizar los proyectos de convergencia de las normas internacionales, como lo pretendió hacer ver la accionante.

Como bien lo dijo el Ministerio Público en su concepto, las recomendaciones que en esa materia presentara la Superintendencia de Sociedades, solo constituían una herramienta de apoyo para las autoridades de regulación y normalización técnica de que trata la Ley 1314 de 2009, las que no era dable equiparar con la expedición de normas de contabilidad y de información financiera y de aseguramiento de la información, que por mandato legal compete expedirá los ministerios enunciados en la referida ley.

3.3.1.7.- De conformidad con lo anterior, la Sala considera que la Superintendencia de Sociedades sí tenía competencia para adelantar el proceso de contratación de la consultoría que tenía por objeto “[r]*ealizar un diagnóstico que identifique los estándares internacionales en materia contable e información financiera más adecuados para el sector real de la economía, en el marco del proceso de convergencia previsto en la Ley 1314 de 2009, y que determine la potencial incidencia de las mismas en la estructura financiera de los diferentes entes económicos*”. Por ende, la entidad demandada estaba facultada para proferir el acto de apertura y los pliegos de condiciones del referido proceso de contratación, los cuales también estuvieron debidamente motivados, como se dejó expuesto en párrafos anteriores.

**3.3.2.- Sobre la violación a la ley por desconocimiento de los principios de libre concurrencia y pluralidad de ofertas en la contratación estatal**

3.3.2.1.- A juicio de **la accionante**, los actos precontractuales cuya nulidad pretende, violan las Leyes 1314 de 2009, 80 de 1993, 1150 de 2007, el Decreto 2474 de 2008 y el derecho fundamental al debido proceso, toda vez que los requisitos de experiencia solicitados quebrantaban los principios de libre concurrencia y pluralidad de oferentes, comoquiera que exigía que las empresas interesadas hubieran suscrito contratos relacionados con la conversión de principios de contabilidad NIIF y USGAAP, ambos de carácter internacional, que no se aplican a las empresas colombianas, las cuales están obligadas a dar cumplimiento a normas nacionales en materia contable (Decretos 2649 y 2650 de 1993) discriminándolas de participar en el objeto contractual.

3.3.2.2.- En relación con este cargo, **la accionada** argumentó que el requisito de experiencia impuesto a los proponentes atendió a: (i) el objeto y obligaciones derivadas de la razón para contratar; y (ii) la obligación de medir el impacto de los proyectos que luego deben ser presentados por el Consejo técnico de la Contaduría Pública, impuesta por la Ley 1314 de 2009. Añadió que se debían fijar parámetros que aseguraran la calidad, idoneidad, capacidad y pertinencia de los potenciales oferentes con respecto al objeto del contrato.

3.3.2.3.- La **Sala** debe precisar, frente a este cargo, que la selección del contratista no está supeditada a la libre discrecionalidad o arbitrio de la Administración pública, sino que, por el contrario, debe sujetarse rigurosamente a ciertos requisitos y procedimientos establecidos en la ley, mediante los cuales se busca garantizar que el contrato sea celebrado con la persona idónea y mejor capacitada para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, en un marco inspirado por los principios de publicidad, transparencia, moralidad, selección objetiva, libre concurrencia e igualdad, entre otros. Particularmente, la Sala hará referencia a las generalidad que atañen a los principios que se invocaron como vulnerados.

3.3.2.4.- El **principio de selección objetiva**, previsto en el artículo 29 de la Ley 80 de 1993 –y ahora contenido en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007– se dirige a garantizar la elección de la oferta más favorable para la entidad y el interés público implícito en esta actividad de la administración, mediante la aplicación de precisos factores de escogencia, que impidan una contratación fundamentada en una motivación discriminatoria, arbitraria, subjetiva o caprichosa.

La misma norma determina que la oferta más favorable es aquella que resulte ser la mejor frente a los factores o criterios de selección contenidos en los pliegos de condiciones que sirven de fundamento para la comparación de ofertas y la selección del contratista, sin que ésta pueda resultar de factores no previstos en los pliegos. Estos aspectos, al tenor de la citada norma, deberán tenerse en cuenta no solo cuando la selección se haga mediante el procedimiento de la licitación o el concurso público, sino también cuando ésta se adelanta mediante contratación directa.

Así que, conforme al principio de selección objetiva, en los pliegos de condiciones deben establecerse unas reglas en las que se fundamente la selección del contratista y la futura contratación. Tales documentos deben contener reglas claras, objetivas e imparciales para que los interesados participen en igualdad de condiciones, así como contener unos criterios de selección y la ponderación precisos, detallados y completos, con sujeción a lo cual debe realizarse la evaluación comparativa de las ofertas.

3.3.2.4.- En virtud del **principio de libre concurrencia**, cualquier persona tiene libertad de participar, en igualdad de condiciones, en la convocatoria que formule la Administración pública, para la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

No obstante, la libertad de acceder a la contratación del Estado no es absoluta, toda vez que la misma ley le impone a los eventuales contratistas ciertas limitaciones, que atienden, por una parte, a la capacidad legal para proponer y celebrar el contrato y, por la otra, a la idoneidad técnica, profesional y económica que debe reunir el proponente para asegurar la ejecución del objeto contractual con estándares de calidad y eficiencia[[22]](#footnote-22); restricciones que resultan no solo razonables sino además legítimas.

Esta Sección ha precisado además que el principio de libre concurrencia tiene un carácter “*relativo, no absoluto o irrestricto, porque el interés público impone limitaciones de concurrencia relativas, entre otras, a la naturaleza del contrato y a la capacidad e idoneidad del oferente*”[[23]](#footnote-23).

No obstante, la Administración no estaría autorizada para restringir la participación de los interesados en función de su mera discrecionalidad, ya que la libre competencia hace alusión a la posibilidad real de interacción de los distintos interesados en contratar con la administración, bajo igualdad de condiciones y con ausencia de barreras de entrada u otras prácticas restrictivas de la competencia[[24]](#footnote-24).

3.3.2.5.- Ahora bien, con la finalidad de dar aplicación, en el ámbito de su competencia, a lo dispuesto en los artículos 1.2, 7.2 y 8.7 de la Ley 1314 de 2009[[25]](#footnote-25), la Superintendencia consideró que, una adecuado ajuste de la normativa nacional a las normas internacionales en materia contable y de información financiera, era necesario investigar las normas, estándares internacionales y las mejores prácticas, a partir de lo cual realizaría un análisis de impacto, como se expuso previamente[[26]](#footnote-26). En atención a ello, adelantó el procedimiento precontractual del que forman parte los actos controvertidos, bajo el esquema de concurso de méritos con sistema de precalificación mediante la conformación de lista corta, que según el artículo 54 del Decreto 2474 de 2008, es el aplicable a esta clase de consultorías. Asimismo, dispuso la entidad que se exigiría la presentación de una *propuesta técnica detallada* (PTD) de las actividades a realizar, que es procedente para este sistema de concurso, pues así lo establece el artículo 55 *ejusdem*.

La Superintendencia de Sociedades estableció, como requisitos habilitantes mínimos del proponente[[27]](#footnote-27) en atención a los criterios de precalificación para la conformación de la lista corta, en el ámbito de los factores de selección para identificar la oferta más favorable un requisito de experiencia, con la siguiente exigencia:

“Siete (7) certificaciones de contratos ya ejecutados o en proceso de ejecución celebrados a partir del 1 de enero de 2005, suscritas por el funcionario competente de las empresas, sucursales extranjeras o entidades a quienes haya prestado sus servicios, cuyo objeto se encuentre relacionado con la conversión de Principios de Contabilidad de General Aceptación en Colombia a Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)[[[28]](#footnote-28) o principios de los Estados Unidos de América (US.GAAP), ya sea a nivel de asistencia, asesoría, auditoría o trabajos relacionados con estos temas”.

La demandante, consideró que este requisito restringe el acceso de las empresas de asistencia, asesoría, consultoría y/o auditoria que presenten el servicio al sector real de la economía y sector público que deseen participar del proceso contractual, contrariando los principios de libre concurrencia y pluralidad de ofertas, dado que permitió, en su sentir, únicamente la participación de cinco empresas multinacionales que tienen sede en el país.

3.3.2.6.- Para la Sala, el anterior argumento no tiene vocación de prosperidad por la siguientes dos razones.

En primer lugar, no se acreditó que las empresas del sector real de la economía carecieran de la cualificación requerida. Además, de lo anteriormente expuesto se deduce que la exigencia de experiencia era válida, a la luzde lo dispuesto por el legislador en la Ley 1314 de 2009, en cuanto se encuentra precisamente orientada a alcanzar una adecuada convergencia[[29]](#footnote-29) de las normas actuales, teniendo como referente los estándares y principios internacionales, entre los que se encuentran las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y los principios de contabilidad utilizados en los Estados Unidos de América (US.GAAP). Además, como lo expresó el Ministerio Público, esta no era una temática desconocida o totalmente nueva en el país, ni tampoco del conocimiento exclusivo de empresas de origen extranjero. No se aprecia así que la exigencia de experiencia en la que se centra el cargo bajo estudio tuviera una motivación subjetiva, caprichosa o arbitraria para la exigencia de la referida experiencia.

En segundo lugar, como se evidencia en la contestación de la demanda y en las pruebas adjuntas a esta, contrario a lo manifestado por la accionante, el llamado a presentar ofertas fue atendido, con presentación de los documentos habilitantes, por seis (6) firmas, entre extranjeras y nacionales, como fueron: ERNEST & YOUNGAUDIT LTDA, MORE STEPHENS SCAI, UNION TEMPORAL KPMG -AUDIT, AGN JIMENEZ & ASOCIADOS LTDA (nacional), CONSORCIO BDO-BAKER TILLY y DELOITE & TOUCHE LTDA. Y, las tres últimas, de las que formaba parte una compañía nacional, conformaron la lista corta con, por lo que presentaron oferta[[30]](#footnote-30).

3.3.2.7.- En este orden de ideas, la Sala encuentra que en la precalificación prevista para la consultoría, la Superintendencia salvaguardó la igualdad, porque las exigencias fueron las mismas para todos los interesados. Aseguró la libre concurrencia porque se garantizó la facultad de participar *“a todos los proponentes que* [tuvieren] *la real posibilidad de ofrecer lo* [demandado] *por la administración[[31]](#footnote-31)”* y buscó garantizar la idoneidad para la cabal ejecución del contrato de consultoría de cara al proceso de convergencia a normas internacionales que, mediante la Ley 1314 de 2009, se venía adelantando por las distintas entidades, en el marco de sus competencias, y dando aplicación al principio de Coordinación.

No se establecieron, por lo tanto, requisitos que restringieran de manera injustificada el acceso o participación en el proceso de contratación. Los requisitos habilitantes exigidos se orientaron a garantizar la aptitud de los oferentes mediante la acreditación de factores relativos a la capacidad jurídica, capacidad financiera, experiencia y capacidad técnica necesarias, atendiendo las particularidades del objeto contractual de la consultoría[[32]](#footnote-32).

**3.3.3.- Sobre la inaplicación de los criterios de apoyo a la industria nacional, establecidos en la Ley 816 de 2003.**

3.3.3.1.- La actora aduce que las pautas de calificación de las propuestas del procedimiento contractual N°. 125 de 2010 contenidas en el proyecto de pliego de condiciones, no se cumplieron los criterios de apoyo a la industria nacional señalados en los artículos 1° y 2° la Ley 816 de 2003.

3.3.3.2.- Sobre el particular, los artículos citados señalan, lo siguiente:

“*ARTÍCULO 1o. Las entidades de la administración pública que, de acuerdo con el régimen jurídico de contratación que le sea aplicable, deban seleccionar a sus contratistas a través de licitaciones, convocatorias o concursos públicos, o mediante cualquier modalidad contractual, excepto aquellas en que la ley no obligue a solicitar más de una propuesta, adoptarán criterios objetivos que permitan apoyar a la industria nacional.*

(…)

*ARTÍCULO 2o. Las entidades de que trata el artículo 1o asignarán, dentro de los criterios de calificación de las propuestas, un puntaje comprendido entre el diez (10) y el veinte por ciento (20%), para estimular la industria colombiana cuando los proponentes oferten bienes o servicios nacionales.*

*Tratándose de bienes o servicios extranjeros, la entidad contratante establecerá un puntaje comprendido entre el cinco (5) y el quince por ciento (15%), para incentivar la incorporación de componente colombiano de bienes y servicios profesionales, técnicos y operativos*” (resaltado fuera del texto) .

A su vez, el pliego de condiciones dispuso que:

|  |  |
| --- | --- |
| APOYO A LA INDUSTRIA NACIONAL | |
| Conformación del Equipo de Trabajo | Puntos asignados |
| El equipo de trabajo se encuentra conformado en su totalidad por nacionales | 100 |
| El equipo de trabajo se encuentra conformado por nacionales y extranjeros | 50 |
| El equipo de trabajo se encuentra conformado en su totalidad por extranjeros. | 0 |

3.3.3.3.- A juicio de esta Subsección, las anteriores pautas de calificación de las propuestas del procedimiento contractual N°. 125 de 2010 no contravienen la Ley invocada, ya que la calificación de las propuestas en dicho procedimiento tiene un puntaje total de 1000 puntos. Por lo tanto, el incentivo ofrecido a la industria nacional cumplió con los lineamientos de la disposición legal, teniendo en cuenta que el porcentaje se ajustó a los mínimos que dispuso el artículo 2° de la Ley 816 de 2003, para cada caso, es decir, cuando el equipo de trabajo es integrado en su totalidad por nacionales se asignó un puntaje que equivale al 10% del puntaje total, mientras que cuando el equipo de trabajo se encuentra conformado por nacionales y extranjeros el puntaje asignado equivale al 5% del puntaje total. La manera como la Superintendencia de Sociedades asignó los puntajes en este ítem, está así dentro de los rangos de diferencia que la misma norma dispuso, es decir, hay un margen de asignación del 5% que es precisamente el que señaló la norma para mínimos y máximos en cada caso.

Además, con la contestación de la demanda se aportó el informe de evaluación[[33]](#footnote-33), requisitos y factores habilitantes, en el que se evidencia que todos los que presentaron propuesta al concurso de méritos, bajo el sistema de precalificación mediante conformación de lista corta N° 125 de 2010, obtuvieron la calificación máxima de 100 puntos en el ítem de apoyo a la industria nacional, comoquiera que el equipo de trabajo fue conformado en su totalidad por personal de nacionalidad colombiana.

**3.3.4. Sobre la violación a la ley por contratar la adopción o aplicación de estándares internacionales y no su convergencia**

3.3.4.1.- La **demandante** adujo que en las obligaciones del contratista está la de analizar y proponer los estándares contables y financieros con mayor aceptación internacional, los más recientes o que estén próximos a ser expedidos por los organismos internacionales, “*para aplicar*” en nuestro país, mientras el artículo 1º de la Ley 1314 de 2009 estableció que se debe realizar una convergencia de los estándares internacionales, mas no una aplicación o adopción de los mismos. De esta forma, afirma, los actos demandados incurren en ilegalidad, por cuanto desconocen las prácticas nacionales y únicas en la planeación y adopción del sector real y alterarían el desarrollo armónico de la actividad empresarial de personas naturales y jurídicas dicho sector de la economía.

3.3.4.2.- Con respecto a este cargo, la **Superintendencia de Sociedades** manifestó que, en el proceso de contratación, se fijaron los términos del contrato y los requerimientos técnicos que eran necesarios para analizar los proyectos de normas contables y de información financiera, que serían considerados en la elaboración de los mismos por los encargados del desarrollo normativo.

3.3.4.3.- Esta **Colegiatura** considera que no es de recibo el cargo bajo examen porque, en el marco su competencias, la Superintendencia era competente para presentar las recomendaciones y observaciones dentro en el proceso de convergencia hacia las normas internacionales en materia contable y de información financiera, como se estableció anteriormente[[34]](#footnote-34).

1. **CONCLUSIÓN**

Así las cosas, la Sala se declarará inhibida para decidir de fondo en relación con el aviso de convocatoria, el proyecto de pliego de condiciones, el anexo técnico y el estudio de conveniencia, y denegará la nulidad del pliego de condiciones y la resolución de apertura, del concurso de méritos con sistema de precalificación mediante conformación de lista corta No. 125 de 2010, adelantado por la Superintendencia de Sociedades para “[r]*ealizar un diagnóstico que identifique los estándares internacionales en materia contable e información financiera más adecuados para el sector real de la economía, en el marco del proceso de convergencia previsto en la Ley 1314 de 2009, y que determine la potencial incidencia* de las mismas en la estructura financiera de los diferentes entes económicos”.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO:** INHÍBESE de un pronunciamiento de fondo, en relación con el aviso de convocatoria, el proyecto de pliego de condiciones, el anexo técnico y el estudio de conveniencia del concurso de méritos con sistema de precalificación mediante conformación de lista corta No. 125 de 2010, adelantado por la Superintendencia de Sociedades para *“realizar un diagnóstico que identifique los estándares internacionales en materia contable e información financiera más adecuados para el sector real de la economía, en el marco del proceso de convergencia previsto en la Ley 1314 de 2009, y que determine la potencial incidencia de las mismas en la estructura financiera de los diferentes entes económicos*”, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** DENIÉGASE la nulidad del pliego de condiciones y la resolución de apertura del concurso de méritos con sistema de precalificación mediante conformación de lista corta No. 125 de 2010, adelantado por la Superintendencia de Sociedades para para “*realizar un diagnóstico que identifique los estándares internacionales en materia contable e información financiera más adecuados para el sector real de la economía, en el marco del proceso de convergencia previsto en la Ley 1314 de 2009, y que determine la potencial incidencia de las mismas en la estructura financiera de los diferentes entes económicos*”, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** En firme esta decisión,ARCHÍVESE el expediente, previas las anotaciones y actuaciones de rigor

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Presidente de Sala**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

**Magistrado**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Magistrado**

1. Folios 1 a 231 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-1)
2. Folios 1 a 169 del cuaderno 6. [↑](#footnote-ref-2)
3. Folios 235 a 243 del cuaderno principal [↑](#footnote-ref-3)
4. Folios 443 a 464 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-4)
5. En concordancia con el Acuerdo 140 de 2010 [↑](#footnote-ref-5)
6. La Ley 1437 de 2011, que derogó el Decreto 01 de 1984, al precisar lo que se debe entender por acto definitivo, en su artículo 43, señaló que: “*Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación*”. [↑](#footnote-ref-6)
7. Decreto 01 de 1984, vigente para la época en que se presentó la demanda. [↑](#footnote-ref-7)
8. CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, auto del 21 de mayo de 2008, exp. 32148. [↑](#footnote-ref-8)
9. “*La actuación administrativa preparatoria, orientada a seleccionar al contratista de la administración, se desarrolla en dos fases: una interna y otra externa. La primera de dichas fases es previa al procedimiento administrativo de selección y la desarrolla internamente la entidad administrativa. Comprende, entre otros aspectos, la identificación de la necesidad que requiere satisfacer la administración, la forma en que la debe suplir la necesidad, la identificación del proceso de selección apropiado, la solicitud de autorizaciones, la realización de los estudios previos, de los estudios del sector, la consulta de los precios del mercado, la elaboración del proyecto de pliego de condiciones, etc., y la segunda fase (la externa) es la etapa precontractual propiamente dicha, que inicia con el acto administrativo de apertura del proceso de selección, que es aquel por medio del cual la administración declara o exterioriza, con fuerza vinculante, la voluntad de iniciar un procedimiento administrativo orientado a escoger a su contratista (artículo 30, numeral 1, Ley 80 de 1993*)”. Sentencia, Sección Tercera, Subsección A, 26 de noviembre de 2014. Exp. 31297. [↑](#footnote-ref-9)
10. Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección tercera: Autos de 10 de octubre de 1991 y 6 de noviembre de 1997 En época más reciente: Sentencia de 2006, expediente 18059. [↑](#footnote-ref-10)
11. “*Para la Sala, aunque en principio podría sostenerse que el acto de apertura de una licitación es de mero trámite, no siempre deberá mantenerse este calificativo, porque podrán darse casos en los que el acto, en lugar de limitarse a invitar a los interesados que estén en un mismo pie de igualdad para que participen el proceso selectivo, restrinja indebida o ilegalmente esa participación. Evento en el cual el acto así concebido podrá desconocer los principios de transparencia e igualdad de oportunidades y resultar afectado de desviación de poder. || En otras palabras, ese acto deja de ser así un mero trámite para convertirse en un obstáculo para la selección objetiva de los contratistas. ||Estas breves razones justifican la procedencia de la acción de simple nulidad propuesta, la cual encuentra también su justificación en el hecho de que la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales no sólo se volvió publica con la ley 80 de 1993 (art. 45), sino que esta misma ley contempla como motivo de nulidad contractual la declaratoria de nulidad de los actos administrativos en que se fundamenten*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de septiembre de 1997, expediente No. 9118 [↑](#footnote-ref-11)
12. Consejo de Estado, Sección tercera, catorce (14) de febrero de dos mil doce (2012), Radicación número: 11001-03-26-000-2010-00036-01(IJ) [↑](#footnote-ref-12)
13. “Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones”. [↑](#footnote-ref-13)
14. Conforme al, el artículo 82 de la Ley 222 de 1995, “[e]*l Presidente de la Republica ejerce por conducto de la Superintendencia de Sociedades, la inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales, en los términos establecidos en las normas vigentes*” (subrayado añadido). Dicha disposición facultó asimismo a la Superintendencia, para ejercer la inspección y vigilancia “*sobre otras entidades que determine la ley*”. [↑](#footnote-ref-14)
15. “Por el cual se reestructura la Superintendencia de Sociedades y se dictan normas sobre su administración y recursos”. [↑](#footnote-ref-15)
16. « *En concordancia con lo desarrollado por la Ley 298/96, el ámbito de aplicación de las normas que en materia contable determina el Contador General de la Nación corresponde a las entidades públicas y los particulares que manejen o administren recursos públicos y sólo en lo relacionado con estos*». [↑](#footnote-ref-16)
17. « *La Ley 298/96 contiene dos artículos que ilustran acerca de la primacía de las normas que determine el Contador General de la Nación sobre las que emitan los organismos que ejercen funciones de inspección, vigilancia y control. De un lado, el artículo 11 dispone que “Las entidades u organismos de carácter público que actualmente se encuentran sujetos a normas contables expedidas por organismos que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control, deberán aplicar las políticas, normas y principios contables que determine la Contaduría General de la Nación, en los términos y condiciones que ésta establezca”. De otro lado, el artículo 16, al referirse a la vigencia transitoria de las normas, establece que “Las normas de contabilidad pública que venían siendo expedidas por los organismos competentes, continuarán vigentes hasta tanto el Contador General de la Nación, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, determine las políticas, principios y normas de Contabilidad Pública”».*  [↑](#footnote-ref-17)
18. « *Corte Constitucional, sentencia C-452 de 2003*». [↑](#footnote-ref-18)
19. Ley 489 de 1998. “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”. Artículo 6.- “*Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. || En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares*”. (Subrayado añadido). [↑](#footnote-ref-19)
20. Al respecto, manifestó: “*1. Que la Ley 1314 de 2009 establece que la acción del Estado para apoyar la internacionalización de las relaciones económicas, se dirigirá hacia la convergencia de las normas de contabilidad y de información financiera, entre otras, con estándares internacionales de aceptación mundial y con las mejores prácticas de aplicación en estas materias. || 2. Que le corresponde a la Superintendencia de Sociedades, como entidad de inspección, vigilancia y control, someter a consideración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y al Consejo Técnico de la Contaduría Pública las recomendaciones que a fruto del análisis de impacto, estime necesarias respecto del proceso de convergencia de normas internacionales. || 3. Que la Superintendencia de Sociedades para tal efecto, debe realizar una exploración de las normas, estándares internacionales y al consideradas como mejores prácticas, con el fin de identificar las que podrían tener aplicación por parte de las sociedades del sector real sujetas a supervisión, y efectuar posteriormente un análisis de impacto mediante la utilización de una herramienta especialmente diseñada para este propósito*”. [↑](#footnote-ref-20)
21. Conforme se expuso en el estudio previo de conveniencia que obra a folios 23 a 45 del cuaderno de adición de la demanda [↑](#footnote-ref-21)
22. artículos 4º, 5º de la Ley 80 de 1993 y artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 [↑](#footnote-ref-22)
23. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 19 de julio de 2001, Exp. 12037 [↑](#footnote-ref-23)
24. Cfr., Corte Constitucional, C-616 y C-815, ambas de 2001. [↑](#footnote-ref-24)
25. “*Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento*”. [↑](#footnote-ref-25)
26. Apartado 3.3.1.5. [↑](#footnote-ref-26)
27. Artículo 5° de la Ley 1150 de 2007 [↑](#footnote-ref-27)
28. Para precisar, las *NIIF*, conocidas en español como Normas o Estándares Internacionales de Información Financiera, con su acrónimo en inglés (*International Financial Reporting Standards*-IFRS), son lineamientos estándar que rigen el tratamiento contable de distintos hechos económicos que pueden ser aplicados a distintos tipos de actividad. Están más concentrados en principios y objetivos, confían menos en reglas detalladas y son implementadas a través de procesos de adopción o de convergencia. [↑](#footnote-ref-28)
29. Ley 1314 de 2009, articulo 8 numeral 3 “(…) En busca de la convergencia prevista en el artículo 1o de esta ley, tomará como referencia para la elaboración de sus propuestas, los estándares más recientes y de mayor aceptación que hayan sido expedidos o estén próximos a ser expedidos por los organismos internacionales reconocidos a nivel mundial como emisores de estándares internacionales en el tema correspondiente (…) [↑](#footnote-ref-29)
30. Folio 384, c1 [↑](#footnote-ref-30)
31. Cfr., Corte Constitucional, C-815 de 2001. En el mismo sentido, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del tres (03) de diciembre de 2007, exp.: 24715. [↑](#footnote-ref-31)
32. El diagnostico tenía como finalidad establecer las recomendaciones y observaciones que fruto del análisis de impacto, la Superintendencia de Sociedades, en el marco de sus competencias, sometería a consideración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio; Industria y Turismo y al Consejo Técnico de la Contaduría Pública, como entidad entidad de Inspección, Vigilancia y control . [↑](#footnote-ref-32)
33. Folios 315 a 320, C1 [↑](#footnote-ref-33)
34. Aparatados 3.3.1.3 a 3.3.1.5. [↑](#footnote-ref-34)