

Sentencia C-221/99

ACCION DE NULIDAD ABSOLUTA DE CONTRATOS DEL ESTADO-Tercero con interés directo

Bien puede el Legislador, en ejercicio de sus competencias constitucionales, restringir esta acción a las partes, sus causahabientes, al ministerio público y al tercero que acredite un interés directo en el contrato, pues, si bien es cierto que la Constitución Política concede a todo ciudadano el derecho de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley (art. 40-6 C.P.), no lo es menos que el carácter público o popular de la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales no deriva de la Carta Política. Entiende la Corte que “el interés directo” connota la legitimación que puede derivarse del hecho o circunstancia que lo vincula a la necesidad, no de promover un proceso para definir lo relativo a la nulidad, sino para intervenir en el mismo en razón de que las resultas pueden incidir, repercutir o afectar en cualquier forma o modo su situación e intereses, o el goce o efectividad de sus derechos -no sólo económicamente. Es obvio que dicho interés directo radica esencialmente en quienes intervinieron en el proceso licitatorio. Empero, no puede considerarse que el interés directo se circunscriba a esta sola circunstancia de representar un interés meramente patrimonial y exclusivo, porque, repárese bien, en que al demandarse la nulidad se protege igualmente el interés general.

ACCION DE NULIDAD ABSOLUTA DE CONTRATOS DEL ESTADO-Restricción legislativa de la titularidad

La restricción de la titularidad de la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales a los terceros que demuestren un interés directo en el contrato, cumple una finalidad constitucionalmente relevante, en tanto cierra la posibilidad de que la acción pueda emplearse con intereses y finalidades ajenas a las que inspiraron su consagración legal. Se trata de un requisito razonable y proporcional que propende por hacer efectivo el derecho que tienen las partes del contrato a obtener una decisión definitiva de parte del juez contencioso; busca evitar que la acción se emplee con propósitos dilatorios o distintos de los que inspiran la acción de nulidad absoluta del contrato estatal y apunta a hacer efectivos varios principios de la administración de justicia. Por todo ello, esta Corte estima que antes que violar la Carta, el Legislador al expedir el precepto acusado, le ha dado cabal desarrollo a

sus preceptos.

DERECHO DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL CONTROL DE ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACION

No halla la Corporación que el derecho de participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión contractual de las autoridades estatales haya sufrido mengua por la circunstancia de haber restringido el legislador la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales a los terceros que acrediten un interés directo, pues, advierte que subsisten los mecanismos e instrumentos que permiten hacerla efectiva, entre ellos, los previstos en el artículo 66 del Estatuto Contractual, el cual, no sufrió modificaciones. La efectividad de la participación ciudadana en materia de contratación estatal, continúa estando garantizada, y que en nada desconoce la regulación cuya constitucionalidad se cuestiona, ni el interés público ínsito en la actividad contractual estatal, ni el cumplimiento de los fines estatales, ni la eficiente prestación de los servicios públicos, como dan a entenderlo los demandantes.

Referencia: Expediente D-2187

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del inciso 3º parcial del artículo 32 de la Ley 446 de 1998, “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991 (1), se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras del Ley 23 de 1991 (2) y del Decreto 2279 de 1989 (3), se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”.

Actores:

Juan Carlos Hincapié Mejía y Marco Marín Vélez.

Temas:

* El derecho de participación ciudadana en el control de la actividad contractual de la administración, a la luz de la exigencia para el tercero que incoa la acción de nulidad absoluta del contrato estatal, que “acredite un interés directo.”

Las restricciones legislativas a la titularidad de la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales y la libertad de configuración legislativa.

La interpretación constitucional de la noción de tercero con “interés directo.”

La restricción legislativa a la titularidad de la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales y el derecho de acceso a la administración de justicia.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORÓN DÍAZ.

Santafé de Bogotá D.C., abril catorce (14) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos JUAN CARLOS HINCAPIÉ MEJÍA Y MARCO MARÍN VÉLEZ, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en la Constitución Política de 1991 piden a la Corte declarar inexecutable la expresión “...que acredite un interés directo...” consagrada en el inciso 3º del artículo 32 de la Ley 446 de 1998 “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991 (1), se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 (2) y del Decreto 2279 de 1989 (3), se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”.

Al proveer sobre la admisión de la demanda, el Magistrado Sustanciador dispuso que se diera traslado al despacho del señor Procurador General de la Nación, para efectos de obtener el concepto de su competencia; asimismo, ordenó se comunicara la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y a los señores Ministros de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Seguridad Social.

I. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 446 de 1998, de acuerdo a su publicación en el Diario Oficial No. 43.335 del 8 de julio de 1998, subrayándose el aparte parcialmente acusado:

El Congreso de Colombia

DECRETA:

...

PARTE II

De la eficiencia en la justicia

TITULO III

De la eficiencia en materia administrativa

CAPITULO 1

De la jurisdicción de lo contencioso administrativo

SECCION 2ª.

Acciones ante la jurisdicción de lo

contencioso administrativo

Artículo 32. De las controversias contractuales.-

El artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, quedará así:

“Artículo 87. De las controversias contractuales. Cualquiera de las partes en un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.

“Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, serán demandables mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, dentro de los treinta (30) días siguientes a su comunicación, notificación o publicación. La interposición de estas acciones no interrumpirá el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato. Una vez celebrado éste, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de la nulidad absoluta del contrato.

El Ministerio Público o cualquier tercero que acredite un interés directo podrá pedir que se declare su nulidad absoluta. El Juez Administrativo queda facultado para declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso. En todo caso, dicha declaración sólo podrá hacerse siempre que en él intervengan las partes contratantes o sus causahabientes.

“En los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa se aplicará la regulación del proceso ejecutivo singular de mayor cuantía contenida en el Código de Procedimiento Civil”.

(...)

III. LOS CARGOS

Los demandantes consideran que la frase que impugnan del inciso tercero del artículo 32 de la Ley 446 de 1998 vulnera el Preámbulo y los artículos 1º, 40 numeral 6o y 229 de la Constitución Política, en cuanto únicamente permite incoar la acción de nulidad absoluta de un contrato, al tercero “que acredite un interés directo”.

Luego de reseñar las características de las acciones que fueron consagradas en el Decreto 01 de 1984 y en su reforma, el Decreto 2304 de 1989, observan que el artículo 45 de la Ley 80 de 1993 -Estatuto General de Contratación Pública- hizo pública la acción de nulidad absoluta de un contrato estatal, al señalar que cualquier persona podría intentarla, lo cual, en su sentir, es lo congruente con el origen y las finalidades del contrato estatal y con el principio constitucional de participación.

Por ello, consideran que “... el legislador ... no puede... sin menoscabar claros principios constitucionales como el de la participación, restringir ese derecho de acción mediante otra

ley, porque como bien lo consagra la Carta en el artículo 40-6... el derecho a interponer acciones públicas es de linaje constitucional y no puede el legislador, sin cambiar la naturaleza de las cosas, mutar una acción esencialmente pública en privada, para arrebatársela a los ciudadanos; de ahí que se hayan vulnerado el Preámbulo, el artículo 1º.y el artículo 40-6 de la Carta Política que son disposiciones que hacen énfasis en la naturaleza participativa de nuestro régimen político.”

En su criterio, el aparte acusado desconoce los controles ciudadanos a la actividad pública en cuanto reserva la acción contractual de nulidad, a los terceros que directamente acrediten un interés en el contrato celebrado. Así las cosas -aseveran-, “estos fueron ignorados por el legislador para retornar a un sistema de control de la actividad contractual del Estado que desdice el espíritu de la Constitución, pues antes que propiciarla, la inhibe.”

En opinión de los actores, la acción contractual de nulidad absoluta de los contratos estatales, debe ser eminentemente pública “porque con el contrato estatal se busca el cumplimiento de los fines estatales y la continua y eficiente prestación de los servicios públicos (art. 3º. Ley 80), así como se dispone de los recursos públicos (artículos 345 y ss C.P.) a los cuales todos contribuimos y por ello tenemos derecho a conocer su destino, lo que significa que el contrato estatal, dadas sus finalidades de interés general, debe estar sujeto al control ciudadano, mediante acción pública tendiente a que el juez Contencioso Administrativo declare, con efecto erga omnes si el contrato es nulo absolutamente o nó.”

En su sentir la decisión de no dejar abierta la posibilidad de demandar la nulidad absoluta de un contrato a cualquier persona, no tiene en cuenta que “... hay eventos en los que no existen terceros con interés directo para demandar... por ejemplo, tratándose de un contrato interadministrativo o fruto de la urgencia manifiesta...) Añaden que “estos inconvenientes de orden práctico sólo los resuelve el control jurídico integral del contrato por cualquier persona...”

En síntesis, consideran que el retorno al concepto de tercero con interés directo hace que sea impugnabile ...”sólo el procedimiento contractual mas no el contrato en sí mismo...” pues, en su entender, el interés directo se deriva “exclusivamente de haber participado en la actuación tendiente a la selección del contratista...lo que es inconstitucional ... porque ya el interés en impugnarlo es puramente patrimonial y no el abstracto de legalidad y, finalmente

porque se olvida que todos los contratos no son resultado de licitación...”

Consideran que tal restricción, por lo demás, desconoce que con los contratos estatales se busca el cumplimiento de los fines estatales y la prestación continua y eficiente de los servicios públicos.

Finalmente, los actores sostienen que el aparte demandado, atenta contra el derecho de acceso a la administración de justicia, al impedirle al ciudadano controlar y controvertir un contrato estatal cuando quiera que éste vulnere derechos fundamentales e intereses propios.

A este respecto los demandantes señalan, que la supuesta congestión judicial que motivó y originó la ley 446 de 1998, no es argumento para restringir el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia, máxime si esta congestión no proviene del ejercicio de las acciones públicas.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDAD

El Señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, representado por el abogado ANTONIO JOSE CAMACHO MARTINEZ, intervino en el proceso para defender la constitucionalidad del aparte acusado por estimar que este no vulnera ninguno de los preceptos constitucionales que los actores consideran transgredido.

En su opinión, el aparte sub-examine contempla una previsión correcta cuando el interés de un tercero se afecte directamente por la celebración de un contrato estatal. El tercero en cuestión, puede demandar el contrato cuando considere que éste es nulo; pero dicha demanda no puede tener el carácter de general e indiscriminada por el simple hecho de tener la acción que la motiva el carácter de pública.

Por el contrario, es precisamente por ésta calidad que debe intentarse por personas directamente implicadas dentro de los efectos que produzca un contrato; así, pues, el tercero debe legitimar su intervención ostentando un interés directo en el contrato.

Los mecanismos de participación de los administrados y el acceso a la justicia son derechos que no se pierden por la denotación, que según los actores tiene el aparte acusado. Por el contrario, se refuerzan con la posibilidad que entrega esta norma a la comunidad de

participar en la toma de decisiones que en cierto momento la puede afectar.

Por último, y refiriéndose al carácter público de la acción contractual, estima que el legislador es el único que podía imponer restricciones al mismo, y que no existe obstáculo constitucional que lo obligue a someter todos los actos contractuales a un mismo régimen de control.

V. EL CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación rindió en término, el concepto de su competencia. En el solicita a la Corte declarar INCONSTITUCIONAL la frase acusada.

En concepto del Supremo Director del Ministerio Público, el artículo 89 de la Constitución Política, habilita al Legislador para establecer y modificar las acciones encaminadas a defender la integridad del orden jurídico y a proteger los derechos individuales y colectivos, por lo que, en principio, la regulación en comento, está comprendida en su campo de acción.

Sin embargo, estima que al expedirla el Legislador rebasó los límites constitucionales que obligan a asegurar la participación ciudadana en materia de contratación estatal, atendiendo el interés público propio de esta actividad, en cuanto ella permite el cumplimiento de los fines estatales y coadyuva a la eficiente prestación de los servicios públicos.

En su criterio, el legislador restringió ésta posibilidad al tercero que acredite un interés directo en el contrato, excluyendo a los demás que no presenten éste interés. Impuso, pues “ una barrera que impide a los ciudadanos ejercer acciones en defensa del orden jurídico, pues solamente serán admitidos quienes demuestren estar afectados con la celebración del contrato”.

Concluye así, que las expresiones demandadas atentan contra el derecho fundamental que tienen los ciudadanos de interponer acciones en defensa del orden jurídico y, además, desatienden los principios de publicidad, imparcialidad y participación que orientan la función administrativa.

Finalmente, coincide con los demandantes en considerar que las expresiones atacadas impiden a los ciudadanos el acceso a la administración de justicia, al obligarlos a demostrar

un interés directo en una materia que, por esencia, es de interés público.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que dieron lugar al presente proceso, dado que versa sobre presuntos vicios de fondo contra apartes del inciso 3º del artículo 32 de la Ley 446 de 1998.

Segunda. El problema jurídico planteado.

En primer término la Corte debe analizar si al consagrar la exigencia según la cual los terceros deben demostrar un “interés directo” para que puedan demandar la nulidad absoluta de un contrato estatal, el Legislador rebasó o nó sus competencias constitucionales (i); si el derecho constitucional de participación política mediante la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley, le impide al Legislador restringir la titularidad de esta acción (ii); si la misma desconoce o nó el derecho de participación en la vigilancia y control de la actividad contractual de la administración que la Constitución Política garantiza a los ciudadanos (iii) y, si a causa de ello la disposición objeto del proceso contraría o nó el Estatuto Superior. La Corte debe, asimismo, examinar si la exigencia en comento, acarrea o nó la transgresión del derecho de acceso a la administración de justicia.

Tercera. El Examen de las acusaciones.

* El derecho de participación política y la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales.

Esta Corporación, considera necesario iniciar su examen haciendo claridad acerca de algunos yerros en que incurren los actores al referirse a los temas constitucionales concernidos en la

problemática que plantean.

En primer lugar, es errónea la asimilación que, en aras de la prosperidad de su argumento acusatorio, los demandantes hacen, entre el derecho que la Carta Política concede a los ciudadanos para participar en el ejercicio del control político, mediante la interposición “de las acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley” (art. 40-6 C.), con el deber legal de asegurar a cualquier persona el derecho de entablar ante la jurisdicción contencioso-administrativa la acción de nulidad absoluta de un contrato estatal. Los accionantes privilegian este último criterio interpretativo, por considerar que es el congruente con el interés público inmanente en la actividad contractual estatal.

En segundo término tampoco es cierta la equiparación que, para favorecer su argumento acusatorio, los demandantes hacen entre la negación del derecho de interposición de la acción y, su condicionamiento por la vía de la cualificación de la legitimación activa -que es el elemento que reintroduce la disposición acusada- al exigir que el tercero acredite un interés directo.

La Corporación estima inexistente la contradicción que los accionantes aseveran que ocasiona la limitación que consagra la norma en estudio, con el derecho de participación política, por una parte, y el derecho de acceso a la administración de justicia, por la otra.

A esa conclusión se llega del examen que seguidamente se hace:

* El carácter legal de la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales y la libertad configurativa del legislador.

Como ya se reseñó en acápite precedente, la norma acusada dispone que la nulidad absoluta de un contrato estatal podrá ser solicitada, además de las partes y el Ministerio Público, por cualquier tercero que acredite un interés directo. Retorna, pues, al régimen que, al efecto, había previsto el Legislador en el artículo 17 del Decreto 2304 de 1989 que, tratándose de terceros, limitaba la titularidad de la acción de nulidad absoluta de un contrato estatal a quienes acreditaran un interés directo.

Con el precepto cuestionado, el Legislador ciertamente modificó el artículo 45 de la ley 80

de 1993, que había ampliado la titularidad de la acción de nulidad absoluta¹ de los contratos estatales, al haber dispuesto que podía ser alegada “...por las partes, por el agente del Ministerio Público, por cualquier persona o declarada de oficio...”

El anterior recuento permite concluir que, históricamente se registran sucesivas variaciones en la regulación normativa que el legislador ha hecho en relación con la titularidad de la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales, y que la definición de esta ha sido o de total amplitud -como durante la vigencia del artículo 45 de la Ley 80 de 1993- o de moderada restricción -como durante la vigencia del decreto 01 de 1984 y como lo prevé el cuestionado artículo 32 de la Ley 446 de 1998, sub examine.

A juicio de esta Corte, bien puede el Legislador, en ejercicio de sus competencias constitucionales, restringir esta acción a las partes, sus causahabientes, al ministerio público y al tercero que acredite un interés directo en el contrato, pues, si bien es cierto que la Constitución Política concede a todo ciudadano el derecho de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley (art. 40-6 C.P.), no lo es menos que el carácter público o popular de la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales no deriva de la Carta Política.

En otros términos, no es de origen constitucional sino legal, por lo cual no actúa como limitante de la libertad configurativa que esta concede al Legislador, como sí acontece, por ejemplo con la acción de inconstitucionalidad, cuyo carácter público y ciudadano fué determinado por el propio Constituyente y consignado en forma expresa, en la Constitución.

No siendo una acción pública de rango constitucional, bien puede el Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, restringir la titularidad de la acción o someter su ejercicio al cumplimiento de requisitos y condiciones razonables, atendiendo criterios de política legislativa, en aras de la efectividad de otros principios constitucionales, como el de la pronta y oportuna decisión por la justicia contencioso administrativa de las controversias contractuales que le son sometidas.

* La interpretación constitucional de la noción de “interés directo”

En cuanto concierne al aspecto que es materia de controversia en este estrado, el precepto faculta a la persona que ostente un interés directo, aunque no sea parte contractual, para demandar la nulidad absoluta del contrato.

Ello significa que en el régimen actual, el legislador no habilita a interponer la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales, a quienes no tengan un interés directo que los conduzca a impetrar la nulidad del contrato; ni a quienes simplemente persigan tutelar la legalidad abstracta de la actuación de la administración.

Discrepa la Corte del entender de los demandantes, quienes sostienen que interés directo es sinónimo de interés económico y que, por ello sólo pueden tenerlo quienes participaron en el proceso licitatorio o de oferta, pues, aseveran que este se deriva “exclusivamente de haber participado en la actuación tendiente a la selección del contratista...lo que es inconstitucional ... porque ya el interés en impugnarlo es puramente patrimonial...”

Entiende la Corte que “el interés directo” connota la legitimación que puede derivarse del hecho o circunstancia que lo vincula a la necesidad, no de promover un proceso para definir lo relativo a la nulidad, sino para intervenir en el mismo en razón de que las resultas pueden incidir, repercutir o afectar en cualquier forma o modo su situación e intereses, o el goce o efectividad de sus derechos -no sólo económicamente.

Es obvio que dicho interés directo radica esencialmente en quienes intervinieron en el proceso licitatorio. Empero, no puede considerarse que el interés directo se circunscriba a esta sola circunstancia de representar un interés meramente patrimonial y exclusivo, porque, repárese bien, en que al demandarse la nulidad se protege igualmente el interés general.

* Las restricciones a la titularidad de la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales y la libertad configurativa de que goza el Legislador.

En sentencia C-135 de 1999 la Corporación, con ocasión de demanda que planteaba análogos cargos a los que en esta oportunidad se examinan, en ese entonces referidos a la inadmisibilidad de la intervención de terceros en los procesos de pérdida de investidura,

también cuestionada por supuesta violación al derecho de participación política, tuvo oportunidad de fijar el alcance de este derecho en punto a la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución Política y de la Ley, dejando claramente sentado que su alcance y contenido no es absoluto, pues, en esta materia, el Legislador goza de una amplia facultad constitucional de valoración y regulación normativa.

Acerca de la libertad de configuración legislativa, esta Corporación², en la ya citada sentencia C-135 de Marzo 3 de 1999, que sintetiza su pensamiento sobre el tema, expresó:

“... el Legislador goza de amplia libertad para definir el régimen procedimental de los juicios, actuaciones y acciones a que da lugar el derecho sustancial, de acuerdo a razones de política legislativa, comoquiera que el Constituyente, al tenor de lo preceptuado en los numerales 1º. y 2º. del artículo 150 de la Carta, le ha conferido en esa materia, un amplio margen de apreciación discrecional.

Como lo ha señalado esta Corporación en numerosas decisiones³, en las materias en las que compete al Congreso de la República “expedir códigos en todos los ramos de la legislación,” este goza de una importante “libertad de configuración legislativa,” a la que son inherentes mayores prerrogativas de valoración y de regulación normativa, pues, sin ella, no sería posible que, mediante el desarrollo de la función de “expedir las leyes,” pudiese atender los requerimientos y particularidades propias de las cambiantes exigencias de la realidad nacional.

Esto no significa obviamente que el Congreso pueda configurar a su arbitrio o de manera caprichosa los procesos, pues -ciertamente- la Constitución reconoce a todo ciudadano el derecho a la igualdad (CP art. 13), por lo cual las regulaciones legales deben ser razonables y proporcionadas, tal y como esta Corporación ya lo ha señalado en numerosas sentencias⁴.

Ahora bien, en la medida en que la propia Constitución atribuye al órgano legislativo la atribución de legislar en esta materia, es entendido que el Congreso tiene amplia discrecionalidad para regular los procesos y procedimientos judiciales, sin más limitaciones que las que surgen de la propia Carta Política.

Así, pues, corresponde a ese órgano político evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos integrantes de los procedimientos mediante los cuales se

adelanten los procesos judiciales.

...”

Desde esta perspectiva, la Corte estima pertinente observar que, la restricción establecida por la norma impugnada es razonable pues pretende alcanzar una finalidad constitucionalmente importante, en tanto busca evitar que la amplitud de la titularidad de la acción de lugar a que se planteen controversias contractuales con fines y propósitos ajenos a los que inspiran la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales, con perjuicio para las partes, pues el derecho de estas a obtener una decisión definitiva sobre la validez del contrato en un tiempo razonable, es igualmente digno de protección constitucional.

La restricción de la titularidad de la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales a los terceros que demuestren un interés directo en el contrato, cumple una finalidad constitucionalmente relevante, en tanto cierra la posibilidad de que la acción pueda emplearse con intereses y finalidades ajenas a las que inspiraron su consagración legal.

Por ello, desde este ángulo complementario, la Corte halla el aparte cuestionado también ajustado a la Carta, en cuanto propende por la efectividad de varios principios inherentes a la administración de justicia, todo lo cual redundando en la rectitud y probidad con que se debe dispensar en todos los campos.

En suma, se trata de un requisito razonable y proporcional que propende por hacer efectivo el derecho que tienen las partes del contrato a obtener una decisión definitiva de parte del juez contencioso; busca evitar que la acción se emplee con propósitos dilatorios o distintos de los que inspiran la acción de nulidad absoluta del contrato estatal y apunta a hacer efectivos varios principios de la administración de justicia. Por todo ello, esta Corte estima que antes que violar la Carta, el Legislador al expedir el precepto acusado, le ha dado cabal desarrollo a sus preceptos.

En conclusión, la norma acusada desarrolla tanto el artículo 184 de la Constitución Política, como el derecho al debido proceso; sin ella, resultarían inefectivos varios principios de la administración de justicia, como los de economía, celeridad y de cumplimiento diligente de los términos. Por todo lo anterior, esta Corte la juzga conforme a los postulados y preceptos constitucionales.

Así lo declarará.

* El derecho de participación ciudadana en el control de la actividad contractual de la administración.

De otra parte, tampoco halla la Corporación que el derecho de participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión contractual de las autoridades estatales haya sufrido mengua por la circunstancia de haber restringido el legislador la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales a los terceros que acrediten un interés directo, pues, advierte que subsisten los mecanismos e instrumentos que permiten hacerla efectiva, entre ellos, los previstos en el artículo 66 del Estatuto Contractual, el cual, no sufrió modificaciones.

No se olvide además que, para facilitar la participación comunitaria en el control y en la vigilancia de la gestión contractual de las autoridades estatales, el Estatuto Anticorrupción⁵ y el Código Unico Disciplinario⁶ -art. 40, numeral 27- las obligan a publicar la información relevante, relativa a los contratos estatales, en el Diario Unico de Contratación.

Acerca de la participación comunitaria en el control de la actividad contractual de la administración, el artículo 66 de la Ley 80 de preceptúa:

“...

Todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano.

Las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal.

Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual y oportunamente suministrarán la documentación e información que requieran para el cumplimiento de tales tareas.

El Gobierno Nacional y los de las entidades territoriales establecerán sistemas y mecanismos de estímulo de la vigilancia y control comunitario en la actividad contractual orientados a recompensar dichas labores.

Las entidades estatales podrán contratar con las asociaciones de profesionales y gremiales y con las universidades y centros especializados de investigación, el estudio y análisis de las gestiones contractuales realizadas.

En sentencia T-154 de 1998, la Sala Segunda de Revisión sostuvo:

“ ...

En punto a la procedencia de las acciones contencioso administrativas, en relación directa o indirecta con los contratos estatales, son ilustrativos el auto del 6 de agosto de 1997 y la sentencia del 18 de septiembre de 1997, proferidos por la Sección III del Consejo de Estado. Conforme a estas providencias las referidas acciones son: la de nulidad, que es viable frente a los actos previos a la celebración del contrato (art. 84 C.C.A.); la contractual (art. 77 ley 80/93 y 87 del C.C.A.), en relación con “los actos administrativos expedidos con ocasión del contrato -previos, concomitantes o posteriores a su celebración o ejecución”; las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, a que alude la ley 80/93 en las siguientes normas: en el art. 22 numeral 5, contra el acto administrativo proferido por las cámaras de comercio que decide la impugnación de la calificación y clasificación de los proponentes; en el art. 77 par. 1º, contra el acto de adjudicación y, en el art. 77, en armonía con el art. 50 inciso 1º y final del C.C.A., con respecto al acto que declara desierta la licitación o concurso.

Igualmente, según los términos de la sentencia citada, procede la acción de nulidad del contrato en los términos de los art. 45 y 47 de la ley 80/93, en concordancia con el art. 87 del C.C.A., y se reconoce el derecho de participación ciudadana en la vigilancia y control de la actividad contractual de la administración, en el sentido de legitimar a las asociaciones cívicas, comunitarias o de profesionales, benéficas o de utilidad común para “denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal”.

Lo expuesto, permite concluir que la efectividad de la participación ciudadana en materia de

contratación estatal, continúa estando garantizada, y que en nada desconoce la regulación cuya constitucionalidad se cuestiona, ni el interés público ínsito en la actividad contractual estatal, ni el cumplimiento de los fines estatales, ni la eficiente prestación de los servicios públicos, como dan a entenderlo los demandantes.

Por lo anterior, para esta Corte no es de recibo el argumento que esgrimen los demandantes y que comparte la Vista Fiscal, pues no hay mengua en la capacidad de control a la gestión contractual, porque se exija al tercero que quiera demandar la nulidad absoluta de un contrato estatal, que acredite cuál es el interés que le representa la cuestión que se debate al cuestionarse la validez del contrato.

* Las restricciones legislativas a la titularidad de la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales y el derecho de acceso a la administración de justicia.

Juzga esta Corte que tampoco es correcto el alcance que los accionantes pretenden predicar del derecho de acceso a la administración de justicia que conciben como absoluto y, por ende, no susceptible de condicionamientos ni de requisitos para su ejercicio.

Es reiterada y abundante la jurisprudencia⁹ en que esta Corte ha dicho que el derecho de acceso a la administración de justicia nó es incompatible con el establecimiento por el Legislador de condiciones y requisitos que deban satisfacer los sujetos procesales para que sus solicitudes y acciones sean procedentes, pues no se trata de un derecho absoluto, ya que su correcto alcance obliga a visualizarlo en inescindible relación dinámica con el cumplimiento de los deberes que a los ciudadanos fija el artículo 95 Constitucional, y que, en este caso se concretan en la obligación constitucional de que el tercero observe el deber de satisfacer el requisito legal de procedibilidad de la acción relativo a la acreditación de su interés directo en la cuestión de nulidad absoluta que pretende ventilar a través de la acción que dirige en contra del contrato estatal, el cual busca evitar distorsiones que riñan o comprometan la administración de justicia recta, oportuna y eficaz.

I. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la expresión “que acredite un interés directo” contenida en el inciso 3º del artículo 32 de la ley 446 de 1998.

Cópiese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUÍZ

Secretario General (E)

Salvamento de voto a la Sentencia C-221/99

ACCION DE NULIDAD ABSOLUTA DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS-Tercero con interés directo (Salvamento de voto)

La exigencia de que para demandar la nulidad absoluta de un contrato administrativo se requiera interés específico para obrar, es decir, lo que allí se denomina “interés directo”, desconoce por completo el deber del Estado de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan” consagrado en el artículo 2º de la Constitución Política, pues es claro que en la actividad de la administración pública nacional, departamental, distrital o municipal y de las entidades descentralizadas de todos los niveles, se invierten o gastan dineros públicos, provenientes de los tributos recaudados por el Estado, lo cual justifica que al respecto exista el más estricto control por los asociados. También resulta desconocido el artículo 40 de la Constitución Política, ya que la norma acabada de mencionar, en plena armonía con lo preceptuado por el artículo 2º de la Carta, garantiza a todos los ciudadanos como un derecho suyo la participación en la “conformación, ejercicio y control del poder político”, para lo cual le autoriza, expresamente a “6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”. A este efecto, si se tiene en cuenta que la nulidad absoluta de los contratos administrativos puede ser declarada por la jurisdicción competente cuando exista violación de la Constitución o de la ley, objeto o causa ilícitos, de la propia Carta surge entonces que a los ciudadanos se les garantiza por ella el ejercicio del derecho a controlar la actividad contractual de la administración pública, se repite, “en defensa de la

Constitución y de la ley”.

Con profundo respeto por la decisión mayoritaria, que declaró exequible la expresión “que acredite un interés directo” contenida en el inciso tercero del artículo 32 de la Ley 446 de 1998, mediante el cual se reformó el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, los suscritos magistrados expresamos a continuación las razones por las cuales salvamos el voto, que, en síntesis, son las siguientes:

1. Mediante la nueva redacción que el artículo 32 de la Ley 446 de 1998 imprimió al 87 del Código Contencioso Administrativo, la legitimación para impetrar que se decrete la nulidad absoluta de los contratos administrativos quedó restringida al Ministerio Público o a quien “acredite un interés directo”, lo cual fue declarado exequible por la Corporación en la sentencia de que discrepamos, por considerar que las restricciones establecidas por el legislador para el efecto quedan comprendidas dentro de sus atribuciones para “hacer las leyes”, y que, por lo tanto, la limitación allí impuesta no menoscaba el derecho de participación ciudadana en el control de la actividad contractual de la administración.

2. A nuestro juicio, la exigencia de que para demandar la nulidad absoluta de un contrato administrativo se requiera interés específico para obrar, es decir, lo que allí se denomina “interés directo”, desconoce por completo el deber del Estado de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan” consagrado en el artículo 2º de la Constitución Política, pues es claro que en la actividad de la administración pública nacional, departamental, distrital o municipal y de las entidades descentralizadas de todos los niveles, se invierten o gastan dineros públicos, provenientes de los tributos recaudados por el Estado, lo cual justifica que al respecto exista el más estricto control por los asociados.

3. Por otra parte, con la decisión de la cual nos apartamos y con la norma que en ella se respalda, también resulta desconocido el artículo 40 de la Constitución Política, ya que la norma acabada de mencionar, en plena armonía con lo preceptuado por el artículo 2º de la Carta, garantiza a todos los ciudadanos como un derecho suyo la participación en la “conformación, ejercicio y control del poder político”, para lo cual le autoriza, expresamente a “6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”. A este efecto, si se tiene en cuenta que la nulidad absoluta de los contratos administrativos puede ser declarada por la jurisdicción competente cuando exista violación de la Constitución o de la

ley, objeto o causa ilícitos, de la propia Carta surge entonces que a los ciudadanos se les garantiza por ella el ejercicio del derecho a controlar la actividad contractual de la administración pública, se repite, “en defensa de la Constitución y de la ley”.

4. Ello significa, sin duda alguna, que el legislador tiene facultades para regular la manera como se pueden ejercer dichas acciones, cuál el juez competente, cuáles los requisitos que han de cumplirse y el trámite respectivo. Pero de ahí no puede deducirse que resulte constitucionalmente legítimo arrebatarse al ciudadano su derecho a controlar la actividad contractual de la administración, a pretexto de la supuesta “libertad de configuración legislativa”, pues ésta no existe para suprimir el derecho a interponer una acción que pretende defender la Constitución, la ley y la licitud de la causa y objeto de los contratos celebrados con dineros públicos, que, se supone, deben sujetarse a los intereses superiores del Estado y no apartarse jamás de lo previsto por el ordenamiento jurídico positivo.

5. Así las cosas, la exigencia de un interés particular y concreto para demandar la nulidad absoluta de un contrato administrativo, quebranta la Constitución. No lo consideró así la mayoría y por eso declaró exequible la expresión demandada contenida en el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, que reformó el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo. Por ello, entonces, salvamos nuestro voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

1 El artículo 44 de la Ley 80 de 1993 que consagra las CAUSALES DE NULIDAD ABSOLUTA., preceptúa:

Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:

1o. Se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;

2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal;

3o. Se celebren con abuso o desviación de poder;

4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y

5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta ley.

2 M.P. : Dr. Fabio Morón Díaz

3 Véase las Sentencias C-38 de 1995; C-032 y C-081 de 1996; C-327, C-429 y C-470 de 1997 y

C-198 de 1998.

4 Ver, entre otras, las sentencias C-537 de 1993 y C-373 de 1995.

5 Ley 190/95.

“Artículo 51. Con fines de control social y de participación ciudadana, que permitan vigilar la gestión pública, a partir de la vigencia de la presente ley, las alcaldías municipales y distritales y las oficinas o secciones de compras de las gobernaciones y demás dependencias estatales, estarán obligadas a publicar en sitio visible de las dependencias de la respectiva entidad, una vez al mes, en lenguaje sencillo y asequible al ciudadano común, una relación singularizada de los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y el valor de los mismos, su destino y el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas.

“ ...

“Artículo 60. Será requisito indispensable para la legalización de los contratos de que trata el artículo anterior la publicación en el Diario Unico de Contratación Pública, requisito que se entenderá cumplido con la presentación del recibo de pago por parte del contratista o de la parte obligada contractualmente para tal efecto.

“

“Artículo 61. Mensualmente las entidades públicas de todos los órdenes enviarán a la Imprenta Nacional una relación de los contratos celebrados que superen el 50% de su menor cuantía en la cual deberán detallarse las personas contratantes, el objeto, el valor total y los costos unitarios; el plazo, los adicionales y modificaciones que hubiesen celebrado, el interventor y toda la información necesaria a fin de comparar y evaluar dicha contratación”.

6 CODIGO UNICO DISCIPLINARIO

“ARTICULO 40. LOS DEBERES. Son deberes de los servidores públicos los siguientes:

...

1. Con fines de control social y de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública, a partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades de derecho público, de cualquier orden, estarán obligadas a publicar en sitio visible en las dependencias de la respectiva entidad, una vez por semestre, en lenguaje sencillo y accesible al ciudadano común, los contratos adjudicados, el objeto y valor de los mismos y el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas.

...”

8 C.P. Ricardo Hoyos Duque

9 Cfr., entre otras, la Sentencia No. C-37 de 1996, M.P. Dr, Vladimiro Naranjo Mesa.