

## **Sentencia C-011/00**

**PARTICIPACION CIUDADANA**-Protección del bien común y control de la gestión pública

**PARTICIPACION CIUDADANA**-Procesos de contratación del Estado

**MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA**-Vigilancia de la gestión del Estado

**LEGISLADOR**-Restricciones para ejercicio de determinadas acciones

**LEY**-Condiciones o límites al ejercicio de acciones judiciales cuando se celebra un contrato estatal/**NULIDAD ABSOLUTA DE CONTRATOS DEL ESTADO**-Solicitud por cualquier persona interesada/**INTERES COLECTIVO**-Dilaciones y trámites contrarios a agilidad de gestión pública

*La ley puede establecer condiciones o límites al ejercicio de las acciones judiciales, máxime cuando se refieren a situaciones de carácter específico, como cuando se celebra un contrato estatal. Admitir que una nulidad absoluta de uno de estos contratos esté al alcance de cualquier persona, como pretende el demandante, sería exponer la contratación a los caprichos o abusos de quienes pudiesen querer obstaculizarla y que, sin acreditar ningún interés, estuviesen en posibilidad efectiva de dirigir solicitudes, aun infundadas, en busca de nulidades que, así no fueran declaradas, implicarían dilaciones y trámites contrarios a la agilidad de la gestión pública y a la ejecución de importantes actividades propias del Estado, todo en perjuicio del interés colectivo.*

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

**MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA**-Vigilancia y control sobre contratos que celebran entidades del Estado

Referencia: expediente D-2439

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 136, numeral 10, literal e) del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998

Actor: Felix Hoyos Lemus

Magistrado Ponente:  
Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ  
GALINDO

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los diecinueve (19) días del mes de enero de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

### SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad (parcial) que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Félix Hoyos Lemus contra el artículo 136, numeral 10, literal e), del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del seis (6) de julio de 1999, rechazó la demanda en cuanto se refería al artículo 32 de la Ley 446 de 1998 que modificó el artículo 87 del C.C.A. por existir cosa juzgada constitucional. En efecto, por Sentencia C-221 del 14 de abril de 1999, se declaró la exequibilidad de la expresión “que acredite un interés directo”, contenida en el inciso 3 del artículo 32 de la Ley 446 de 1998. En consecuencia, el presente análisis se dirigirá únicamente a la expresión “interesada”, contenida en el literal e) del numeral 10 del artículo 44 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 136 del C.C.A.

### **I. NORMA ACUSADA**

Se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso, subrayando lo demandado:

**“DECRETO 01 DE 1984**

(enero 2)

Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

**El Presidente de la República de Colombia,**

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 11 de la Ley 58 de 1982 y oída la comisión asesora creada por el artículo 12 de la misma ley,

DECRETA:

(...)

**Artículo 136.- Caducidad de las acciones.**

(...)

10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:

(...)

e) La nulidad absoluta del contrato podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos (2) años siguientes a su perfeccionamiento. Si el término de vigencia del contrato fuere superior a dos (2) años, el término de caducidad será igual al de su vigencia, sin que en ningún caso exceda de cinco (5) años contados a partir de su perfeccionamiento. En ejercicio de esta acción se dará estricto cumplimiento al artículo 22 de la ley “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”.

**II. LA DEMANDA**

Afirma el impugnante que la disposición parcialmente acusada vulnera los artículos 1, 40, 85 y 270 de la Constitución Política.

Sostiene que la expresión objeto de proceso -el vocablo “interesada”, aplicado a la persona que puede pedir la nulidad absoluta de un contrato estatal- limita el círculo de quienes tienen acceso a la administración de justicia en lo referente a asuntos de interés público.

Considera entonces que lo conveniente sería que la norma señalara a “cualquier ciudadano” como titular de la legitimidad con miras a la impugnación del contrato, para que se realizaran así los postulados y fines del Estado consagrados en el artículo 1 de la Constitución. A su juicio, ello daría cabal cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 40 **Ibídem**, referente al derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, así como al desarrollo de las formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública, según lo consagra el artículo 270 de la Carta.

Manifiesta el demandante que, si el contrato estatal se encuentra bajo una causal de nulidad absoluta, la lesión al ordenamiento jurídico es continua y permanente, siendo natural que todos los miembros de la comunidad tengan interés en la declaración de nulidad.

El actor señala:

“... el legislador es soberano para determinar la titularidad de las acciones contenciosas. Empero, al hacerlo debe distinguir entre: 1) Aquellas acciones en las cuales está envuelto el interés público y la preservación del orden jurídico, objetivamente considerado, para las cuales se debe otorgar una **Acción Pública**, en donde el actor no pide nada para sí mismo, y 2) Aquellas en que hay un interés subjetivo de alguien afectado por el contrato, caso en el cual la acción deja de ser pública y para promoverla se exige un **Interés para Obrar**. Las normas demandadas no hacen tal distinción y exigen interés para obrar frente a una pretensión de nulidad absoluta en la cual está en juego el interés público y social”.

Finalmente, el impugnante argumenta que las acciones públicas consagradas por el artículo 40, numeral 6, de la Constitución Política también se aplican al ámbito de la contratación estatal y que, según lo dispuesto por el artículo 270 **Ibídem**, la vigilancia de la gestión pública lleva implícita la facultad de

controlar la contratación estatal en interés público, toda vez que no se entendería que esta facultad convirtiera a los ciudadanos en meros espectadores del quehacer público.

### **III. INTERVENCIONES**

La ciudadana Blanca Esperanza Niño Izquierdo, actuando como apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho y en su calidad de Directora (E) de la Dirección General de Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo, al defender la constitucionalidad de la norma parcialmente impugnada, subraya que la misma tiene como finalidad que el proceso contractual no se vea afectado por demoras ni dilaciones, las cuales en la mayoría de los casos son generadas por terceros extraños a la contratación estatal, quienes con la excusa de ejercer un control de legalidad, pueden llegar a paralizar la importante y delicada actividad administrativa.

Para la interviniente, corresponde al legislador señalar y restringir los titulares que pueden ejercer una acción en contra de los actos contractuales. Por tal razón sostiene que no tendría sentido el hecho de que se limitara su ejercicio -como lo contempla la norma- y que al mismo tiempo estos actos pudieran seguir sometidos a las reglas generales del control respecto de todos los miembros de la sociedad.

En su concepto, no le asiste la razón al actor cuando alega que la intención del legislador fue la de excluir cualquier posibilidad de control de legalidad, ya que el mismo subsiste en todas las etapas de la contratación administrativa, aunque con modalidades diferentes.

### **IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la expresión objeto del proceso.

Afirma que la Corte Constitucional se ha pronunciado en varios fallos, respecto de la participación de los ciudadanos en el control de la gestión pública. En tal sentido, recuerda los alcances de la Sentencia C-221 del 14 de abril de 1999.

Manifiesta el Jefe del Ministerio Público:

“Considera este Despacho, que la declaratoria de constitucionalidad de la expresión **“el tercero que acredite un interés directo en el**

**contrato”**, contenida en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, norma en la cual se señala quiénes pueden interponer la acción de nulidad absoluta de los contratos estatales, hace innecesario profundizar en este análisis por cuanto la argumentación del demandante se dirigía contra esta limitación al ejercicio de las acciones públicas y no a la caducidad de las acciones, por lo cual se procederá a solicitar la constitucionalidad de la norma”.

## **V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION**

**El problema jurídico planteado. Constitucionalidad de la restricción sobre la petición de nulidad de los contratos estatales. El interés en ella debe ser directo. El ejercicio del control político y la participación ciudadana no necesariamente se caracterizan por la extensión de la legitimidad para solicitar nulidades**

El actor aduce que la nulidad absoluta de los contratos del Estado puede ser solicitada por cualquier persona, pues limitar su ejercicio es claramente violatorio de los artículos 1 y 40 de la Carta Política

Según el demandante, la nulidad absoluta debe proceder a la manera como quedó consignada en el artículo 45 de la Ley 80 de 1993, según el cual la nulidad absoluta puede ser alegada por cualquier persona.

Invoca, pues, el ejercicio del control político y la posibilidad que todos deben tener en la toma de decisiones que les interesan y en los asuntos públicos, como elementos suficientes, desde el punto de vista de la Constitución, para excluir la limitación que la norma demandada consagra.

En efecto, no puede negarse que el artículo 1 de la Carta Política, al declarar que Colombia es una república democrática, participativa y pluralista, y al señalar que se funda, entre otros valores, en la prevalencia del interés general, coloca el bien colectivo -que es de toda la comunidad- por encima de los intereses particulares en casos concretos.

Es decir, existen actos -entre los cuales cabe mencionar los contratos del Estado- que inciden directamente en el desenvolvimiento de la vida social en sí misma y en el bienestar y la actividad de todos los asociados. Y ello independientemente de las partes que los hayan celebrado. Por lo cual, dentro de la filosofía plasmada en la Constitución del 91, existe la

denominada participación ciudadana para velar por el bien común y para preservar la pureza de la gestión estatal, que a todos interesa.

La Constitución ha contemplado canales eficientes, como los mecanismos de participación ciudadana, para asegurar que esos postulados tengan cabal realización, y varias disposiciones constitucionales buscan asegurar que los ciudadanos tomen parte en asuntos públicos, como lo ha destacado reiterada jurisprudencia de esta Corte.

Empero, no acepta la Corporación las tesis esbozadas por el actor, quien, para sostener la inconstitucionalidad del término acusado, supone que si no es a través de la legitimación para solicitar la nulidad de los contratos estatales no hay posibilidad de participación ciudadana ni de control por parte de la comunidad sobre la gestión pública.

Para la Corte es claro que, aun habiéndose consagrado la restricción de la que se trata, todas las personas tienen intacto su derecho de participar en interés colectivo en los procesos de contratación.

En esta ocasión acoge también la Corte los criterios expuestos en Sentencia C-221 del 14 de abril de 1999, por la cual se declaró la exequibilidad de la expresión “que acredite un interés directo”, contenida en el inciso 3 del artículo 32 de la Ley 446 de 1998, al considerar que existen otros mecanismos de participación ciudadana que permiten la vigilancia de la gestión estatal y, además, que está dentro de las facultades del legislador establecer restricciones para el ejercicio de determinadas acciones.

Se afirmó en dicho Fallo:

“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”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-221 de 1999. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

La ley puede establecer condiciones o límites al ejercicio de las acciones judiciales, máxime cuando se refieren a situaciones de carácter específico, como cuando se celebra un contrato estatal. Admitir que una nulidad absoluta de uno de estos contratos esté al alcance de cualquier persona, como pretende el demandante, sería exponer la contratación a los caprichos o abusos de quienes pudiesen querer obstaculizarla y que, sin acreditar ningún interés, estuviesen en posibilidad efectiva de dirigir solicitudes, aun infundadas, en busca de nulidades que, así no fueran declaradas, implicarían dilaciones y trámites contrarios a la agilidad de la gestión pública y a la ejecución de importantes actividades propias del Estado, todo en perjuicio del interés colectivo.

Sobre este punto, en la sentencia citada se dijo:

“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.”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-221 de 1999. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

Precisamente, el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, estipula mecanismos de participación comunitaria para la vigilancia y control ciudadano sobre los contratos que celebran las entidades estatales y facilita que las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común denuncien 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.

Existen también recursos adicionales que permiten a los particulares ejercer sus facultades de participación ciudadana, como son los previstos en el Estatuto Anticorrupción y en el Código Disciplinario Único. Las pertinentes normas contemplan la forma de adelantar la vigilancia de la gestión pública, para lo cual las entidades están en la obligación de publicar en sitio visible de sus dependencias los contratos adjudicados, el objeto y valor de los mismos, así como el nombre del adjudicatario y las licitaciones declaradas desiertas. Igualmente es requisito indispensable para la legalización de los contratos, la publicación en el Diario Único de Contratación Pública.

La Sala, siguiendo los lineamientos jurisprudenciales expuestos, considera que la expresión demandada no vulnera texto constitucional alguno y, por tanto, declarará que es exequible.

**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 “interesada”, contenida en el literal e) del numeral 10) del artículo 136 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO  
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL  
ALFREDO BELTRAN SIERRA  
Magistrado  
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ  
CARLOS GAVIRIA DIAZ  
Magistrado  
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO  
FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrado

NARANJO

MESA

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

## **Aclaración de voto a la Sentencia C-011/00**

**DERECHO DE PARTICIPACION DE TODOS EN LAS DECISIONES QUE LOS AFECTAN**-Exigencia de interés directo podrá demandar nulidad absoluta de contrato administrativo (Aclaración de voto)

**LEGISLADOR**-No puede quitar al ciudadano derecho a controlar actividad contractual de la administración (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-2439

En mi condición de ponente en este caso, debo manifestar que, como lo expuse en salvamento de voto relativo a la Sentencia C-221 del 14 de abril de 1999, considero inconstitucional la restricción en esa oportunidad demandada, que tiene el mismo sentido en la norma objeto del presente proceso.

Dije entonces, junto con los magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Carlos Gaviria Díaz, lo siguiente:

"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 arrebatarle 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".

No obstante, acogiéndome a la jurisprudencia de la Corte, he proyectado el fallo del que ahora se trata y he seguido, al hacerlo, los lineamientos trazados en la decisión referida.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO  
Magistrado

Fecha, ut supra