



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

Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación número: 13001-23-33-000-2021-00184-01 (68868)

Actor: ERICK JOSÉ URUETA BENAVIDES Y OTROS

Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS

Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

APELACIÓN DE AUTOS EN CPACA-El Consejo de Estado conoce en segunda instancia del auto que rechaza la demanda. LEGITIMACIÓN POR ACTIVA PARA SOLICITAR NULIDAD ABSOLUTA DEL CONTRATO DEL ESTADO-Solo las partes del contrato, el Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato del Estado. INTERÉS DIRECTO-Se deriva de un provecho o perjuicio de relevancia jurídica y no de un interés genérico, y debe surgir sin recurrir a intermediaciones o interpretaciones de ningún tipo. INTERÉS DIRECTO PARA DEMANDAR EN CONTROVERSIAS CONTRACTUALES-Debe acreditarse un interés directo para solicitar la nulidad absoluta del contrato. INTERÉS DIRECTO-Debe ser un interés concreto, personal y directo

El 5 de abril de 2021, Erick José Urueta Benavides y otros formularon **demanda de controversias contractuales** para que se declarara la nulidad absoluta del contrato de concesión n°. VAL 0868804 del 31 de diciembre de 1998, celebrado entre el Distrito de Cartagena de Indias y el Consorcio integrado por las sociedades: Gercón Ltda. y KMC Ingenieros Ltda. Solicitaron, como **medida cautelar**, la suspensión provisional del contrato. El 26 de noviembre de 2021, el Tribunal Administrativo de Bolívar **inadmitió** la demanda para que los demandantes: (i) aclararan el medio de control invocado, pues en la demanda hicieron referencia al de nulidad simple y al de controversias contractuales; (ii) justificaran el interés directo que tuvieran en el contrato de concesión n°. VAL 0868804; (iii) allegaran poder para actuar, de conformidad con el artículo 75 CGP; y (iv) acreditaran el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial previsto en el artículo 161.1 CPACA. El 14 de diciembre siguiente, la parte demandante, en el escrito **subsanción** de la demanda, dijo que el medio de control invocado es el de controversias contractuales. Por auto del 3 de junio de 2022, el Tribunal **rechazó** la demanda al



estimar que la parte demandante no subsanó la demanda porque no acreditó tener un interés directo en el contrato de concesión n° VAL 0868804, ni haber agotado el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial. Los demandantes esgrimieron, en el **recurso de apelación**, que tienen un interés directo en la nulidad del contrato de concesión n° VAL 0868804 porque tienen el «derecho constitucional» de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y de formular acciones públicas «en defensa del ordenamiento jurídico constitucional». Indicaron que, como habitantes de Cartagena y propietarios de vehículos, se ven afectados por las tarifas de peaje cobradas en virtud del mencionado contrato de concesión. Agregaron que no debían agotar el requisito de conciliación extrajudicial porque solicitaron una medida cautelar de carácter patrimonial, consistente en la suspensión provisional de la ejecución del contrato de concesión. El Tribunal concedió el recurso de apelación. El 9 de septiembre de 2022, el expediente entró al Despacho para decidir.

1. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar el presente asunto de conformidad con el artículo 150 CPACA, modificado por el artículo 25 de la Ley 2080 de 2021, según el cual conoce de los recursos de apelación contra los autos dictados en primera instancia por los Tribunales Administrativos. En consonancia, el artículo 243.1, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, prevé que el auto que rechaza la demanda es susceptible del recurso de apelación y se decide por la Sala, conforme al artículo 125. Esta Corporación es competente en razón a la cuantía, pues el valor de la pretensión mayor asciende a \$89.401.568.125, suma que supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 152.4, esto es, \$454.263.000¹.

2. El artículo 45 de la Ley 80 de 1993 preveía que la nulidad absoluta del contrato estatal podía ser alegada por las partes, por el agente del Ministerio Público o por cualquier persona. Sin embargo, el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 87 CCA, dispuso que la nulidad del contrato solo podía ser solicitada por el Ministerio Público o por cualquier tercero que acredite un interés directo. En la misma línea, el artículo 141 CPACA establece que solo las partes, el Ministerio

¹ Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2021, \$908.526, por 500.



Público o un tercero que acredite interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato.

La Sala reitera que el interés de quien demanda la nulidad del contrato no debe ser el de simple legalidad, propio de la nulidad de un acto administrativo –donde, por cierto, es procedente la suspensión provisional del acto demandado (art. 238 CN y arts. 230.3 y 231 CPACA)²–, sino un interés concreto, personal y directo, como el que tiene un licitante vencido frente al acto de adjudicación del contrato cuestionado³.

La Corte Constitucional, a su vez, al declarar la exequibilidad de la expresión «que acredite un interés directo» del artículo 32 de la Ley 446 de 1998, concluyó que no están habilitados para interponer la acción de nulidad absoluta del contrato quienes no tengan un interés directo, ni quienes persigan tutelar la legalidad abstracta de la actuación de la administración. Indicó que esa restricción es razonable, proporcional y ajustada a los postulados constitucionales, pues busca evitar que la acción de nulidad absoluta del contrato sea empleada con propósitos dilatorios o distintos a los que inspiraron su creación.⁴

Como la «defensa del ordenamiento jurídico» y la supuesta afectación derivada de la ejecución del contrato de concesión n° VAL 0868804 como «habitantes de Cartagena» y «propietarios de vehículos» no constituyen un interés directo –como lo exige el artículo 141 CPACA–, los demandantes no están habilitados para solicitar la nulidad absoluta de ese contrato. Por ello, se confirmará el auto apelado.

Como los demandantes no tienen interés directo para formular la acción de nulidad absoluta del contrato de concesión n° VAL 0868804, la Sala se abstendrá de pronunciarse sobre el segundo argumento del recurso de apelación, relacionado con el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial.

² Sobre la improcedencia de la suspensión provisional del contrato estatal, ver Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 13 de septiembre de 2021, Rad. 64542 [fundamentos jurídicos 5 y 6].

³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de enero 1987, Rad. 3627. [fundamentos jurídicos 26 y 27].

⁴ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-221 del 14 de abril de 1999 [fundamento jurídico 3].



4

Expediente n°. 68.868
Demandante: Erick José Urueta Benavides y otros
Confirma rechazo de demanda

RESUELVE

PRIMERO: CONFÍRMASE el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar el 3 de junio de 2022.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala

Firmado electrónicamente
GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Firmado electrónicamente
JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

SAM/ICA/Electrónico